



Universidad del Azuay

Facultad de Ciencias Jurídicas

Escuela de Derecho

**HACIA UN MODELO DE REPETICIÓN
EFECTIVO EN EL MODELO JURÍDICO
ECUATORIANO**

Autoras:

Valentina Palacios Miño; Mikaela Paola Tamariz Eguiguren

Director:

Dr. Guillermo Alejandro Ochoa Rodríguez, PhD

Cuenca – Ecuador

2025

DEDICATORIA

A mis padres, pilares fundamentales en mi vida por su amor incondicional y apoyo constante en cada etapa de mi formación. Este logro es tan mío como suyo.

A Koda, mi compañero y mi motor, que con su ternura y nobleza me recuerda cada día la importancia de la lealtad en todo lo que hago.

A Vale, una amiga única e inigualable, que me ha enseñado que la amistad verdadera no se encuentra todos los días.

A mis amigos de la universidad, Cris, Emi, Gucho, Vale y Juanmar. Cada uno de ellos ha dejado una huella en mi vida. Esta etapa fue mejor al tenerlos.

Mikaela Paola Tamariz Eguiguren

DEDICATORIA

A mis padres, Pablo y María Dolores, por ser mi mayor fuente de amor incondicional y motivación. Cada meta alcanzada es el reflejo de la entrega y del amor más puro y genuino que me han brindado. Gracias por su ejemplo constante de fortaleza, dedicación y perseverancia.

A mi compañera de vida, mi hermana Camila, por ser mi inspiración, mi refugio y mi apoyo incondicional en cada etapa de mi camino. Eres, sin duda, el mejor regalo que la vida me dio.

A mi novio, Jorge Luis, por caminar a mi lado desde el inicio de esta etapa. Eres un compañero inigualable, gracias por tu amor y apoyo incondicional.

A mis abuelas, Neni y Anika, cuyo amor, apoyo y ejemplo han sido pilares fundamentales en mi vida. Gracias por ser mi refugio y acompañarme en cada etapa de mi vida.

A Mikaela, más que una amiga, una hermana.

A mis amigos y amigas, por su amistad sincera e inigualable.

Valentina Palacios Miño

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a la Universidad del Azuay, por habernos formado no solo en excelencia académica, sino también en ética y compromiso social.

Al Dr. Guillermo Ochoa, Director de Tesis, por su guía y orientación constante a lo largo de este proceso académico. Su compromiso y calidez humana fueron un apoyo invaluable en la culminación de este trabajo.

Al Dr. Javier Cordero, Tribunal de Tesis, por su apoyo incondicional en la elaboración de esta investigación.

Su acompañamiento ha sido fundamental para la culminación de esta etapa tan significativa en nuestra vida profesional y personal.

Mikaela Tamariz Eguiguren y Valentina Palacios Miño

RESUMEN

La Repetición, es una herramienta patrimonial que busca el reembolso de las arcas públicas, cuya problemática radica en su aplicación inconsistente desde la vigencia de la Constitución de 2008 hasta el presente año 2025. Este estudio realiza un análisis integral de diversas aristas como: Doctrina, Normativa y Jurisprudencia. Se completa con un análisis de Derecho Comparado, con el objetivo de analizar la aplicación de la Repetición en el Ecuador, identificando su diversidad normativa y su evolución jurisprudencial que afectan su efectividad, proponiendo estrategias para la protección del patrimonio estatal. En cuanto a la metodología jurídico-social de carácter mixto, se evalúa su operatividad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. A través de entrevistas realizadas a jueces del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo con sede en Cuenca y encuestas a quienes conforman dicho Tribunal, la Academia y profesionales de Derecho Administrativo. En consecuencia, los resultados de esta valoración sistemática reflejan una tendencia dominante en el conocimiento y aplicación de la Repetición, siendo esta inoperante, por la multiplicidad normativa, los emergentes precedentes y por las escasas estrategias de recuperación del erario público a diferencia de Colombia. Esto evidencia, que aún existe un amplio camino por recorrer, haciendo palpable que el Estado adopte mejores medidas de protección y recuperación de los valores erogados por el Estado ecuatoriano. En conclusión, este estudio propone cambios estructurales y criterios orientadores que generan un procedimiento uniforme para fortalecer la Repetición, figura que debe afianzarse para que de soporte, estabilidad al Estado y confianza a la ciudadanía en la gestión pública.

Palabras clave: Estado, funcionario público, patrimonio estatal, Repetición, Responsabilidad Estatal.

ABSTRACT

The recoupment of public funds is a patrimonial mechanism whose effectiveness has been hindered by its inconsistent application from the 2008 Constitution through 2025. This study provides a comprehensive doctrinal, normative, and jurisprudential analysis of this legal tool, which is designed to recover public resources. It also incorporates a comparative law perspective to examine how this mechanism has been applied in Ecuador, identifying regulatory diversity and jurisprudential developments that have affected its effectiveness, while proposing strategies for the protection of state assets.

Using a mixed legal–social methodology, the study evaluates the operability of this recoupment mechanism within the Ecuadorian legal framework. The analysis draws on interviews with judges from the District Administrative Court in Cuenca, along with surveys administered to members of the judiciary, academia, and professionals in administrative law. The findings reveal a prevailing trend in the understanding and application of recoupment: its persistent ineffectiveness, mainly due to overlapping regulations, evolving jurisprudence, and limited strategies for recovering public funds—unlike the case observed in Colombia. This demonstrates that significant challenges remain and highlights the need for the State to adopt stronger measures to protect and recover public resources.

This study proposes structural reforms and guiding criteria to establish a uniform procedure that strengthens the recoupment of public funds—an essential legal mechanism that must be consolidated to provide stability and support to the state and to restore citizens’ trust in public administration.

Key words: State responsibility, recoupment, public official, public funds, state.

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES	2
1.1. Origen de la Repetición	2
1.2. Definición de la Repetición	5
1.3. Objetivo de la Repetición	7
1.4. Naturaleza Jurídica de la Repetición	8
2. MARCO NORMATIVO	9
2.1. Constitución de la República del Ecuador (CRE)	9
2.2. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC)	10
2.3. Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ)	19
2.4. Código Orgánico General de Procesos (COGEP)	22
2.5. Código Orgánico Administrativo (COA)	24
2.6. Análisis Comparativo	27
3. MARCO JURISPRUDENCIAL	28
3.1. Sentencia Corte Constitucional Del Ecuador 2022: Caso No. 71-17-EP. ..	28
3.2. Sentencia Corte Constitucional Del Ecuador 2023: Caso No. 439-17-EP	31
3.3. Sentencia Corte Constitucional Del Ecuador 2025: 83-23-IS 2025	33
4. PERSPECTIVA COMPARADA: UN ACERCAMIENTO AL DERECHO COLOMBIANO	36
5. ANÁLISIS DE RESULTADOS: VOCES Y PERSPECTIVAS SOBRE LA REPETICIÓN	47
5.1. Entrevistas: La Opinión Jurisdiccional. Un Enfoque desde el Tribunal Contencioso Administrativo Distrital 3	48
5.1.1 Entrevista a Juez 1	48
5.1.2 Entrevista a Juez 2	50
5.1.3. Análisis Comparativo de Criterios de los Jueces	51
5.2. La Repetición en Cifras: Aproximación Empírica a través de Encuestas 52	52
5.2.1. Repetición desde una Mirada Institucional: Encuestas a los Funcionarios Públicos del Tribunal Contencioso Administrativo	53
5.2.2. Repetición desde la Experiencia Jurídica: Encuestas a los Profesionales del Derecho. 56	56
5.2.3. Entre Aulas: Encuestas a la Comunidad Académica.....	59
5.2.4. Análisis Comparativo de Criterios de los Tres Grupos Encuestados: Tribunal Contencioso Administrativo, Profesionales de Derecho Administrativo y Academia 62	62
RECOMENDACIONES	63
CONCLUSIÓN	68

Índice de Tablas

Tabla 1	13
Tabla 2	14
Tabla 3	19
Tabla 4	26
Tabla 5	26
Tabla 6	27
Tabla 7	27
Tabla 8	35
Tabla 9	40
Tabla 10	44
Tabla 11	46
Tabla 12	46
Tabla 13	52
Tabla 14	71

Índice de Figuras

Figura 1	53
Figura 2	53
Figura 3	54
Figura 4	55
Figura 5	55
Figura 6	56
Figura 7	57
Figura 8	57
Figura 9	58
Figura 10	59
Figura 11	59
Figura 12	60
Figura 13	60
Figura 14	61
Figura 15	61

Índice de Figuras

Anexo 1	75
Anexo 2	77
Anexo 3	86

INTRODUCCIÓN

La Repetición surge de una inminente necesidad del Estado por recuperar sus recursos públicos, fundamentándose en la idea de que el patrimonio estatal corresponde a todos los ciudadanos. Esta figura se establece como fundamental dentro del Derecho Público ecuatoriano, pues su finalidad se basa en recuperar el erario público que se le ha erogado el Estado por concepto de reparación cuando se lo ha condenado por responsabilidad de sus funcionarios o ex funcionarios públicos que actuaron con dolo o culpa grave, así ocasionando perjuicio a los administrados. Por tanto, esta figura es clave y debe ser ejercida para que el Estado recupere su patrimonio.

A pesar de su relevancia e importancia, desde su nacimiento la Repetición ha presentado grandes desafíos en su marco regulatorio y práctica jurídica. Ello debido a una normativa contradictoria y escueta, un desarrollo de precedentes escaso y un conocimiento poco profundo y limitado sobre esta figura. Ello, dificulta que su aplicación pueda ser plena y efectiva, así debilitando esta figura concebida para beneficiar al Estado y quienes conformar parte de él. En consecuencia, resulta imprescindible realizar un estudio integral de esta figura para abarcar todas las aristas donde se la regula.

Dentro del primer aspecto, tenemos el ámbito doctrinario, en el cual se cuenta con diversos tratadistas expertos en la materia como Zabala Egas, Molina y Betancur. Por la perspectiva normativa, el segundo aspecto, se consagra que esta figura se encuentra regulada en cinco cuerpos legales como la Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Código Orgánico de la Función Judicial, Código Orgánico General de Procesos y Código Orgánico Administrativo. Como tercer aspecto, se realiza un estudio jurisprudencial de tres sentencias emitidas por la Corte Constitucional, mismas que consagran avances significativos respecto a esta figura en el ámbito de garantías jurisdiccionales. El cuarto aspecto consagra un análisis comparado con el Derecho Colombiano y aspectos que se deberían considerar a implementar en Ecuador. Por último, se recaba y analiza información sobre la efectividad de la Repetición en la práctica judicial.

Este estudio evidencia los principales obstáculos y límites que enfrenta esta figura en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. De igual forma, sugiere maneras de reforzarla a través del fortalecimiento normativo, jurisprudencial y práctico, así evitando que se perpetúe la arbitrariedad y promoviendo una organización estatal transparente y efectiva.

CAPÍTULO 1

1. ANTECEDENTES

1.1. Origen de la Repetición

Previo a ahondar en el origen de la Repetición es importante conocer los antecedentes que promovieron su creación. Por ello, se aborda el nacimiento y desarrollo de la Responsabilidad del Estado. Como afirma Jaramillo (2024) es “un fenómeno jurídico que protege los derechos de particulares frente a las arbitrariedades del poder público” (p. 61). Es preciso distinguir entre los dos tipos de Responsabilidad Estatal, pues la relevante para esta investigación es la Responsabilidad Extracontractual del Estado. Esta surge cuando los ciudadanos son perjudicados por acciones u omisiones de los funcionarios o exfuncionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Por otro lado, la Responsabilidad Contractual se deriva del incumplimiento de obligaciones.

Esta institución jurídica si bien a lo largo de su evolución se ha visto influenciada por el Derecho Administrativo francés, su origen trasciende y se remonta al período colonial. Para una mayor comprensión del sistema de Responsabilidad Estatal, se la divide en dos etapas. En una primera etapa, se contempla la Responsabilidad Subjetiva, cuyo nacimiento se remonta al Derecho Romano y se fundamenta en que los funcionarios públicos eran responsables si se corroboraba que su acción u omisión fue realizada con dolo o culpa. Esta etapa se desarrolló y evolucionó en el Derecho Civil, por tanto, se evidencia que los funcionarios eran absolutamente irresponsables. Esto deriva, en una segunda etapa, donde se desarrolla la Responsabilidad Objetiva, que inicia con el principio de gobernanza ‘Estado de Derecho’. Conforme avanza la sociedad y se afianza el Estado, se consolida este tipo de Responsabilidad, pues las instituciones públicas al encontrarse subordinadas a un sistema jurídico fortalecen los principios de equidad e igualdad (Jaramillo, 2024).

Ahora bien, históricamente se clasifica en tres amplios momentos. Todo inicia, en el Estado Absoluto, un Estado Monárquico caracterizado por su completa irresponsabilidad. Con la evolución histórica se consolida el Estado Moderno, identificado por determinar la Responsabilidad de los agentes públicos en el ejercicio de sus funciones. En este momento se empieza a evidenciar tintes de Responsabilidad Estatal de forma indirecta. La ruptura radical se configura cuando se aplica la Teoría Alemana del Órgano, en la cual se establece la objetividad en la Responsabilidad, ello representó

un cambio absoluto, pues ya no era necesario demostrar la culpa del funcionario público, solo bastaba con demostrar la existencia de un daño y que este fuere directo resultado de una acción u omisión (González, 2023).

Según Valdivia (2006), la Teoría del Órgano asiste al poder, pues su objetivo principal radica en que el Estado a través de sus instituciones públicas se responsabilicen por los actos de sus funcionarios. De tal forma, que el funcionario sea considerado un órgano del Estado. Por tanto, todas las acciones u omisiones que realicen los órganos del Estado pueden ser atribuidas al mismo.

No podemos hablar de Responsabilidad del Estado sin mencionar a la Responsabilidad de los funcionarios, debido a que se encuentran estrechamente vinculados, pero no deben confundirse. El primer antecedente conocido sobre la Responsabilidad de los funcionarios se remonta a la antigua Roma en las Institutas de Justiniano y recayó sobre la figura del juez, pues si se dictaba una sentencia y se llegaba a verificar la culpa, dolo o ilegalidad, era su responsabilidad reparar el daño que causó (Jaramillo, 2024).

La Revolución Francesa marcó un punto de inflexión en la organización del Estado pues condujo al fin del Estado Absolutista Francés y con ello su irresponsabilidad y el inicio de un nuevo sistema de organización estatal. Es así, que en el año de 1789 con la ‘Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de la República Francesa’ se establece de forma expresa el derecho de los ciudadanos a reclamar los daños ocasionados a los agentes públicos, pero sin reconocer la Responsabilidad del Estado. Es menester, realizar alusión al Artículo XV de la Declaración el cual manda: “La sociedad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su administración” (Assemblée nationale, 1789, p. 8). Con la Revolución Francesa se contempla el arranque del concepto Estado de Derecho, principio que conforme pasaron las décadas se afianzó hasta reconocer la Responsabilidad del Estado que conocemos hoy en día.

En tal virtud, la Responsabilidad del Estado se considera un preámbulo para la figura jurídica objeto de este estudio, la Repetición. Desde tiempos remotos, se ha empleado el término ‘repetición’. De hecho, su origen se remonta hasta la Antigua Roma, pues su raíz proviene del vocablo en latín *repetitio-onis*, que significa ‘volver a pedir’ o ‘repetir algo’. Este simple término lingüístico donde su uso nace en la cotidianidad y simplicidad fue evolucionando y lo que un día fue una manifestación primitiva de expresión humana llega a ser relevante en el ámbito jurídico convirtiéndose en una figura normativa. Vinculándolo a una acción que se aplica e interpreta como la posibilidad de

exigir algo con lo que no se está de acuerdo. De esta manera, se configura la figura jurídica que hoy se conoce como la Acción de Repetición o Acción de Regreso.

Desde la fundación de Roma, nace el Derecho Romano como un sistema legal, el cual estableció las primeras leyes que regulaban la relación entre los ciudadanos. La Repetición se reconoció en este sistema, si bien no con esa denominación, pero se la contempló dentro de los daños y perjuicios. Donde se debía considerar la existencia de dos elementos fundamentales para que esta opere. En primer lugar, la existencia del daño, el cual debía ser material, pero se consideraba de forma secundaria al daño moral. En segundo lugar, que se demuestre que el funcionario al causar el daño actuó negligentemente o por omisión. De esta manera, cuando se verificaban estos dos elementos, surgía la obligación de indemnizar al ciudadano.

A su vez, contamos con el criterio del tratadista uruguayo Gonzalo Rivera (2010), mismo que sostiene que el origen de la Repetición como herramienta legal se remonta de igual manera al nacimiento del Derecho Romano, pero “pasando por la normativa jurídica del Reino de Castilla reflejada en el cuerpo normativo denominado las siete partidas y posteriormente desarrollándose tales aspectos con profundidad en el Código Napoleónico” (p. 213). Se evidencia el avance de la figura de la Repetición y la necesidad de desarrollarla a más profundidad. Pues, es el rey Alfonso X en el Medievo, quien vio la necesidad de inmiscuirse en esta institución. Es así, que de existir un daño los ciudadanos realizaban una ‘petición de reparación’ al Rey.

Como se menciona *ut supra*, el punto de inflexión para esta institución fue la Revolución Francesa, pues al existir una reorganización total del Estado se reconoce la responsabilidad de los funcionarios cuando se verifique un daño que se derive directamente del ámbito de sus funciones públicas.

En cuanto al origen de la Repetición en el Ecuador, el tratadista Jaramillo (2024), establece que su primer concepto se contempla con la promulgación de la Constitución Política de la República del Ecuador 1946. Se pudo en la Constitución Política de la República del Ecuador del año 1967; y, se reconoce de manera oficial y expresa en la Constitución Política del Ecuador de 1998. En cuanto a la actual Constitución de la República del Ecuador del 2008 esta figura se perfecciona. No obstante, otros autores como Muñoz (2019), difieren de este criterio y contemplan que el primer concepto de Repetición se establece con la Constitución del 1998. Empero, de estos dos criterios se difiere con ambos doctrinarios, pues al realizar un recorrido de la trayectoria

constitucional ecuatoriano, se verifica y determina que la Repetición se reconoce de forma expresa en la Constitución de 1979, en particular en su Artículo 20¹ inciso segundo que manda “Las entidades antes mencionadas, en tales casos tienen derecho de repetición”. Posterior a ello, se perfecciona a la figura en la Constitución de 1998 hasta convertirse en la figura jurídica que hoy se encuentra regulada en la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

Sin lugar a dudas, la Repetición surge de la necesidad del Estado de buscar recuperar el erario público desembolsado al indemnizar a los ciudadanos por acciones u omisiones de sus funcionarios o exfuncionarios. Pues, el Estado al ser responsable es quien debe reconocer a los ciudadanos, sin excluir la posibilidad de ejercer su Derecho de repetir en contra de dichos agentes públicos.

1.2. Definición de la Repetición

Es importante, delimitar de manera conceptual el objeto de estudio, para ello se acude a la principal institución encargada de establecer las normas en el idioma español, la Real Academia Española (RAE), la cual define al término ‘repetición’ como aquella “Acción de quien ha sido desposeído, obligado o condenado, contra tercera persona que haya de reintegrarle o responderle.” Esta definición permite realizar un primer acercamiento al concepto de la Repetición, configurándose como la acción de reclamar a una tercera persona que reponga lo perdido. En esta visión preliminar e introductoria aún no se aborda el carácter patrimonial ni se identifican los sujetos activos o pasivos involucrados en la figura normativa.

De igual modo, es esencial establecer la definición del verbo ‘repetir’, mismo que según la RAE, se entiende como la acción de “Reclamar contra tercero, a consecuencia de evicción, pago o quebranto que padeció el reclamante”. Este verbo se complementa con la definición anterior de ‘repetición’, pues se entiende como el acto de exigir a un tercero la devolución o pago de lo perdido por quien lo reclama, es decir, quien pagó o sufrió un perjuicio en favor de un tercero, dicho tercero ahora lo debe restituir.

¹ **Constitución de 1979: Art. 20.-** El Estado y más entidades del sector público están obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que se les irrogaren como consecuencia de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos.

Las entidades antes mencionadas, en tales casos, tienen **derecho de repetición** y hacen efectiva la responsabilidad de los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave, judicialmente declarados, hubieren causado los perjuicios.

Ahora bien, se ha realizado una primera visión dentro de una dimensión social no jurídica sobre lo que abarca el concepto de Repetición, pero es menester inmiscuirnos en el concepto de Repetición dentro de un contexto jurídico y para ello es importante remitirnos a lo que contempla el diccionario jurídico reconocido en la materia. Cabanellas (1979) en su obra jurídica el 'Diccionario Jurídico', promulga que el término 'repetir' se debe entender como aquella acción encaminada a reclamar a una tercera persona la devolución o reintegro de un pago indebido o injusto, ya sea por enriquecimiento sin causa, por pérdidas por concepto de evicción o por anticipos no justificados. Esta noción se adecua a la figura jurídica objeto de estudio, misma que respalda la acción de repetir contra los servidores o ex servidores públicos que hayan actuado con dolo o culpa grave y generen perjuicio al Estado.

Se ha establecido de forma clara, lo que se entiende del concepto 'repetir', ahora bien, ¿qué se entiende por 'Acción de Repetición' o 'Derecho de Repetición'? Para ello, se examina el enfoque de diversos juristas. Empezando por el criterio del tratadista ecuatoriano Jorge Zavala Egas (2012), quien en su obra jurídica titulada 'Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional', sostiene que la Acción de Repetición se presenta como un mecanismo judicial de índole civil, que pretende restituir al Estado todos los gastos en los que ha incurrido por parte de cualquier persona que en ejercicio de su función pública haya producido una indemnización económica a expensas del Estado.

Entre los autores que abordan este tema tenemos a Carrillo (2021), el Derecho de Repetición es una herramienta legal a través de la cual el Estado ecuatoriano puede reclamar y a su vez recuperar los recursos económicos que empleó para indemnizar a personas que fueron perjudicadas por acciones realizadas por funcionarios o exfuncionarios públicos pertenecientes a las diversas instituciones públicas.

Según el jurista Serrano (2019), establece que el Derecho de Repetición es "una acción para reclamar lo indebidamente pagado o en definitiva aquello que se anticipado por otro" (p.717). En este contexto, se trata de un mecanismo jurídico orientado a recuperar valores que fueron entregados sin justificación o anticipados por parte del Estado por concepto de reparación integral, cuando un servidor o ex servidor público ha incurrido en una actuación u omisión incorrecta. El Estado tiene el derecho a solicitar que el funcionario o exfuncionario responsable responda patrimonialmente y devuelva lo erogado.

1.3. Objetivo de la Repetición

Posterior a haber explorado la definición conceptual de la Repetición, el desarrollo natural desemboca en el objetivo de esta figura jurídica. Si bien se puede dilucidar de su definición conceptual, es de importancia traerla a colación de manera clara y literal. El objetivo ha sido desarrollado tanto a nivel doctrinal como normativo. A nivel doctrinal tenemos autores como Enríquez (2017), quien basándose en el criterio de Castillo (2012), contempla que el principal objetivo de la Repetición es “la necesidad de lograr la recuperación parcial o total de los recursos económicos utilizados por el Estado” (p.109).

Siguiendo esta misma línea, Molina y Betancur (2023), analizan los diversos objetivos de la Repetición: 1) Resarcitorio o Retributivo, al haberse realizado un daño al patrimonio estatal, se debe buscar reintegrar las sumas desembolsadas por concepto de reparación; 2) Preventivo, evitar o disminuir conductas de los agentes o ex agentes estatales que puedan configurar un daño calificado por parte del Estado; 3) Sancionador, busca la sanción del funcionario que realizó el daño, por tanto debe desembolsar dichos valores de su patrimonio personal; 4) Seguridad, garantiza que a través de la legalidad y el reconocimiento de la Repetición, se recupere la confianza de los administrados y el respeto de ellos para con el Estado. De todos estos objetivos, el objetivo principal es el Retributivo, por lo que los demás son objetivos accesorios.

Todos estos criterios se alinean a lo que manda en su Artículo 11 numeral 9² la Constitución de la República del Ecuador donde se establece la obligación del Estado en reparar a los particulares, pero también se contempla el Derecho a Repetir del Estado en contra de los responsables del perjuicio producido. Por tanto, se puede develar que el principal objetivo de la figura jurídica que es objeto de estudio es buscar el reintegro

² **Constitución de la República del Ecuador (CRE), 2008: Art. 11.-** El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

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.

El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, 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, 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.

patrimonial al Estado por parte del responsable del daño siempre y cuando se verifique dolo o culpa grave.

1.4. Naturaleza Jurídica de la Repetición

Al igual que la figura de la Responsabilidad, la Acción de Repetición nace con una naturaleza privada, pues se origina en el Derecho Civil y evoluciona hasta el ámbito público, transformando su naturaleza.

De acuerdo con Jaramillo (2024) en su artículo científico titulado la ‘Ineficiencia de la Acción de Repetición’ sostiene que la figura jurídica consta de un “carácter constitucional que debe ser respaldado por todos los ciudadanos” (p. 58). Por tanto, se contempla que la Repetición tiene una naturaleza jurídica pública y es así que, a través de su implementación y efectividad el Estado puede recuperar todas las indemnizaciones que ha realizado a terceras personas por el accionar de sus servidores o ex servidores públicos.

Es preciso mencionar, que como se refiere en párrafos precedentes el nacimiento de la Acción de Repetición se remonta dentro del Derecho Civil, por tanto, esta figura nace con una naturaleza jurídica privada pero debido a su evolución y adaptación ahora se encuentra dentro del Derecho Público. No obstante, el Derecho Administrativo al ser una rama de derecho dinámica y cambiante, transmite estas características a sus figuras e instituciones. Por ello, no sería correcto encasillar la naturaleza jurídica de la Acción de Repetición sin antes comprender su evolución cultural, normativa, social y jurisprudencial.

De ello se desprende que, en la jurisprudencia ecuatoriana, especialmente en la Sentencia 71-17-EP, cambia el panorama de la Repetición que tradicionalmente era considerada de naturaleza estrictamente pública, para reconocerla con un carácter popular, debido a que cualquier persona se encuentra legitimada para iniciar el proceso de Repetición comprendiendo que el patrimonio estatal es de interés general y pertenece a la colectividad.

Esto evidencia un cambio paradigmático hacia un Derecho Administrativo participativo, pues permite a los ciudadanos actuar como garantes de los recursos públicos, consolidando no solo el principio de Responsabilidad Estatal sino también el de transparencia en la gestión pública y lucha contra la corrupción.

CAPÍTULO 2

2. MARCO NORMATIVO

En Ecuador, la Repetición es una figura jurídica que ha generado controversia en la práctica jurídica. Su aplicabilidad se ha visto comprometida por su múltiple regulación en distintos cuerpos normativos, lo que ha ocasionado incertidumbre en su empleo. En este capítulo se aborda su marco normativo al inmiscuirse en los cinco cuerpos normativos donde se encuentra regulada la Repetición.

2.1. Constitución de la República del Ecuador (CRE)

En este contexto, el punto de partida es la norma suprema, la Constitución de la República del Ecuador del año 2008 (CRE), sobre la cual se edifica todo el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Este cuerpo normativo es la base de los demás cuerpos legales, por tanto, es norma de aplicación directa e inmediata que debe ser considerada por todas las instituciones y autoridades del país, pues todo nace en la Constitución y vuelve a ella.

Ahora bien, dentro de la Constitución vigente, del año 2008, en su Artículo 11 numeral 9³ consagra la base constitucional del objeto de este estudio, pues contempla que el Estado tiene potestad a ejercer de manera inmediata su Derecho a la Repetición. Empero, establece una condición previa para poder ejercerlo, que exista una sentencia que condene al Estado, donde esté obligado a reparar. Solo así podrá repetir contra los funcionarios o exfuncionarios responsables por los daños causados en desempeño de su cargo, así recuperando lo erogado.

Si bien el Artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador es el que de manera expresa y directa establece el Derecho de Repetición, se puede evidenciar a lo largo de la Constitución su intención de incorporar este derecho en todos los ámbitos estatales y en su organización. Tal y como se comprueba en el Capítulo segundo correspondiente a Biodiversidad y recursos naturales en el Artículo 397 inciso primero⁴ que manda que en caso de existir un daño ambiental “el estado repetirá” contra la persona responsable del daño, dispone que el ejercicio de este derecho por parte del

³ Véase referencia presentada en la nota al pie 2

⁴ **Constitución de la República del Ecuador (CRE), 2008: Art. 397.-** En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, **el Estado repetirá contra el operador de la actividad** que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca (...)

Estado debe ser rápido y eficaz para la cesación del daño y reparación tanto del Estado como de los afectados.

2.2 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC)

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) se promueve bajo el contexto de la aprobación e incorporación de la nueva Constitución de la República del Ecuador de 2008, donde se vuelve fundamental desarrollar un cuerpo normativo que regule de forma detallada las garantías jurisdiccionales contempladas en la Constitución y a la forma del Estado en ejercer el control.

Es preciso mencionar que la LOGJCC, es la que mayor información proporciona sobre el procedimiento de la Repetición, en materia de garantías jurisdiccionales. Es por ello que, en el Título II Garantías Jurisdiccionales de los Derechos Constitucionales, se encuentran los Artículos que regulen la figura objeto de estudio, por tanto, es fundamental analizarla a profundidad.

En primer lugar, en su Artículo 20⁵ manda que, una vez declarada la Responsabilidad del Estado, esto es, a través de una sentencia condenatoria realizada por un juez, se remita el expediente a la máxima autoridad de la entidad. A su vez es la entidad quien debe iniciar las acciones administrativas contra los funcionarios o exfuncionarios responsables. También establece un punto clave, el cual es, si no se identifica a los responsables, se remite el expediente a la máxima autoridad de la entidad para que promueva las gestiones necesarias para determinar a los responsables.

Este Artículo regula las dos vías procedimentales que se pueden aplicar en función de si se logró identificar a los responsables al momento que se declaró la Responsabilidad del Estado. Incluso el Artículo contempla que el juez es el competente para declarar la Responsabilidad del Estado y quien debe remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad responsable, estén o no identificados los responsables.

⁵ **Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), 2009: 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.

En el caso de la responsabilidad estatal, la jueza o juez deberá remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad responsable para que inicie las acciones administrativas correspondientes, y a la Fiscalía General del Estado en caso de que de la violación de los derechos declarada judicialmente se desprenda la existencia de una conducta tipificada como delito. Si no se conociere la identidad de la persona o personas que provocaron la violación, la jueza o juez deberá remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad pública para que determine sus identidades.

En este orden de ideas, en el Capítulo X, titulado ‘Repetición contra servidoras y servidores públicos por violación de derechos’ en su Artículo 67⁶, establece en su primer inciso el objetivo de la Repetición, el cual es declarar la responsabilidad de los funcionarios públicos por daños generados a los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones.

Es importante señalar que, para que proceda la Repetición contra los funcionarios se deben cumplir con tres requisitos básicos. En primer lugar, que el daño haya sido producido por funcionarios o exfuncionarios en el ejercicio de sus funciones, ya sea por acción u omisión, o por la falta o deficiencia de la prestación de servicios públicos. En segundo lugar, que se acredite el dolo o la culpa grave; el dolo, entendido como la intención manifiesta de causar daño; la culpa, como una vulneración al deber de cuidado. En tercer lugar, debe provenir de una de las siguientes fuentes: 1) Sentencia de un proceso de garantías jurisdiccionales; 2) Auto definitivo de un proceso de garantías jurisdiccionales; 3) Sentencia de un organismo internacional de protección de derechos; y 4) Resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos. Estos requisitos de procedibilidad deben obligatoriamente corroborarse antes de iniciar la Repetición, pues su ausencia impide su admisibilidad.

En su inciso segundo el Artículo 67, manda que todas las personas que ejercen una función pública o en beneficio del Estado tienen la obligación de reparar el daño y vulneración a los particulares que pudieren haber causado en el ejercicio de sus funciones. Este inciso, realiza énfasis en el primer requisito de procedibilidad, pues los funcionarios tienen la obligación de responder por los daños causados dentro del ejercicio de sus

⁶ **Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), 2009: Art. 67.-** La repetición tiene por objeto declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por **dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones**, cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente mediante **sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos**.

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.

El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, 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, el Estado reparará a la persona que haya cumplido 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.

La acción de repetición prescribirá en el plazo de cuatro años, contados a partir de la realización del pago total hecho por el Estado.

funciones, pues si el funcionario actúa fuera de sus competencias y atribuciones, no se puede configurar la Responsabilidad Estatal, debido a que al estar fuera de sus funciones el acto es de índole netamente personal. De igual manera, este inciso establece que los funcionarios serán responsables de su conducta en general, es decir, su responsabilidad recae en sus acciones, omisiones y en la falta o deficiencia en la prestación de sus servicios.

En su tercer inciso, se establece de manera expresa el derecho que tiene el Estado en ejercer la Repetición en contra de funcionarios o exfuncionarios responsables del daño. Es fundamental, destacar que tanto la Constitución de la República del Ecuador y esta ley, contemplan a la Repetición como un derecho que tiene el Estado a través de sus entidades. No obstante, aquí se presencia la primera contradicción, pues si se entiende a la Repetición como un derecho, es prerrogativa del Estado considerar si la ejerce o no, empero, en este caso, se establece la obligación del Estado en ejercer el derecho de forma inminente y eficaz. De ello se formula la siguiente interrogante: ¿La Acción de Repetición constituye un derecho o una obligación para el Estado?

Basándonos en su naturaleza jurídica la respuesta sería obvia, la Repetición es una obligación estatal mas no un derecho discrecional, ya que al ser de naturaleza popular debe garantizar el bienestar de todos los ciudadanos ecuatorianos mediante la recuperación de los recursos públicos que han sido reparados a los administrados por concepto de daño producido por dolo o culpa grave de sus funcionarios.

Asimismo, el cuarto inciso establece que el Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o administración inadecuada de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva y por vulneraciones a los principios y garantías del debido proceso.

En su quinto inciso, realiza alusión a una de las diversas fuentes por las que puede nacer la Repetición, contemplando que únicamente cuando exista una sentencia condenatoria que declara la Responsabilidad del Estado se puede repetir contra los funcionarios, ya sean estos administrativos o judiciales. Ello, implica otra contradicción del mismo Artículo 67, pues en su primer inciso establece las diversas fuentes de la Repetición y en su quinto inciso se limita a la sentencia, generando una confusión en su origen y aplicación.

Por último, el inciso sexto de este Artículo establece el plazo para ejercer la Acción de Repetición que prescribe en cuatro años, estos se contarán a partir del pago que realiza el Estado a los afectados, este pago debe ser total. En este inciso el Artículo parece ser claro, cuatro años contados desde que el Estado paga la totalidad de lo condenado.

Tabla 1

Procedimiento de Repetición según la LOGJCC

Procedimiento Repetición		
Artículo 20 de LOGJCC	Artículo 67 de LOGJCC	
<p>Alternativa 1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se identifican responsables • Juez remite a la máxima autoridad de la entidad • Máxima autoridad de la entidad inicia acciones administrativas para sancionar a los responsables, iniciar la Repetición. 	<p>Alternativa 2</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se identifican responsables • Juez remite a la máxima autoridad de la entidad • Máxima autoridad de la entidad inicia acciones administrativas para determinar a los responsables • Máxima autoridad de la entidad inicia acciones administrativas para sancionar a los responsables, iniciar la Repetición. 	<ul style="list-style-type: none"> • Juez remite el expediente a la máxima autoridad de la entidad. • El Estado debe cancelar la totalidad del monto al cual fue condenado a pagar. • Máxima autoridad de la entidad inicia acciones administrativas para sancionar a los responsables, iniciar la repetición.

Fuente: Artículo 20 y 67 de la LOGJCC.

Por otro lado, la Ley en su Artículo 68⁷ regula la legitimación activa⁸, se corrobora en el Artículo 20⁹ de la mencionada Ley, al fijar la Responsabilidad del patrocinio de la causa a la máxima autoridad. Asimismo, establece requisitos importantes para su procedencia tales como que la demanda deberá presentarse ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial, no obstante, en la realidad judicial ecuatoriana se

⁷ **Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), 2009: 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.

Cualquier persona puede poner en conocimiento de la Procuradora o Procurador General la existencia de una sentencia, auto definitivo o resolución de un organismo internacional competente en la cual se ordena la reparación material.

De igual forma, cualquier persona podrá interponer la acción de repetición ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial competente. La acción no vincula procesalmente a la persona. La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial competente deberá comunicar inmediatamente a la máxima autoridad de la entidad correspondiente para que asuma el patrocinio de la causa. La máxima autoridad de la entidad y la Procuradora o Procurador General no podrá excusarse de participar en el procedimiento de repetición.

En caso de que la máxima autoridad de la entidad no demande la repetición o no asuma el patrocinio de la causa cuando la acción ha sido interpuesta por un particular, se podrá interponer una acción por incumplimiento en su contra.

⁸ **Legitimación Activa:** Capacidad de una persona para iniciar un proceso judicial.

⁹ Véase referencia presentada en la nota al pie 5.

cuentan con Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo¹⁰. Además, siempre deberá estar presente el Procurador General del Estado, pues recordemos que la Procuraduría General del Estado (PGE), es la encargada de defender y velar por sus intereses. El Artículo también establece una excepción, pues si la máxima autoridad de la entidad es responsable del daño causado a los particulares el patrocinio recaerá exclusivamente sobre la Procuraduría General del Estado.

El inciso dos corrobora lo mencionado en Artículos anteriores pues es el juez, el competente para remitir el expediente a la máxima autoridad responsable. Empero, este inciso destaca una novedad no contemplada en los Artículos anteriores y es la necesidad de remitir el expediente también a la Procuraduría General del Estado, pues es el primer ente al que le corresponden el patrocinio del Estado en principio.

El inciso tres pone en relieve una contradicción con el inciso anterior, es decir el segundo, pues sostiene que cualquier persona puede indicar a la Procuraduría General del Estado la sentencia y su contenido. Este inciso, supone un sinsentido, pues está dentro de las facultades y obligaciones del juez, remitir el expediente a la institución para su conocimiento.

Tabla 2

Diferencias en la LOGJCC -I

Artículo 20	Artículo 68
<ul style="list-style-type: none"> • Juez remite el expediente a la máxima autoridad de la entidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Juez remite el expediente a la máxima autoridad de la entidad y a Procuraduría General del Estado. • Cualquier persona puede poner en conocimiento el expediente.

Fuente: Artículo 20 y 68 de la LOGJCC.

El inciso cuarto, contempla que la legitimación activa no solo le corresponde a la máxima autoridad de la entidad, sino que, cualquier persona tiene la capacidad de interponer la demanda de Repetición, sin supeditar procesalmente a la persona que lo realiza. Si este supuesto se presenta, es la obligación de los Tribunales Contencioso Administrativos comunicar a la máxima autoridad de la entidad para que asuma el patrocinio de la causa conjuntamente con Procuraduría General del Estado no pudiendo excusarse.

¹⁰ **Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), 2009: Nota General.**- En todas aquellas disposiciones donde diga "salas de lo contencioso tributario de la corte provincial" o "salas de lo contencioso administrativo de la corte provincial" sustitúyase por "Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo" y "Tribunales Distritales de lo Contencioso Tributario".

Ahora bien, en principio se podría considerar a ello como una ventaja, pues al cualquier persona poder presentar la Acción de Repetición se protegería el erario público de muchas más aristas. Sin embargo, ello genera confusión sobre la responsabilidad de la máxima autoridad de la entidad condenada, pues en Artículos anteriores se determina que es su responsabilidad iniciar la Repetición.

La Ley en su Artículo 69¹¹ determina la importancia de la investigación previa. En su inciso primero establece la obligación de la máxima autoridad de la entidad en determinar a los funcionarios o exfuncionarios presuntamente responsables. Precisamente se la llama investigación previa pues es anterior a la presentación de la Acción de Repetición.

En su inciso segundo, contempla que en caso de que la máxima autoridad de la entidad no logre determinar a los presuntos responsables, la Procuraduría General del Estado, tendrá que presentar la demanda en contra de la máxima autoridad. En su inciso tercero, establece la posibilidad de ya no realizar la investigación previa si ya existe un Proceso Administrativo Sancionatorio donde se determinó la responsabilidad de los funcionarios o exfuncionarios, pues este proceso es suficiente para iniciar la Repetición.

En su inciso cuarto y último, se establece la duración de la investigación previa, la misma que no podrá extenderse de los veinte días término. Esto, en la práctica judicial ha generado controversia pues no establece desde cuándo empieza a correr ese término. Sin embargo, si se aprecia al Artículo 67 de la LOGJCC¹², se establece como punto de partida de la Repetición, la cancelación de la totalidad de la obligación. Debe estimarse que, tanto el término de veinte días y la investigación previa solo le corresponde a la máxima autoridad. No obstante, se considera que esta regulación debe ampliarse a la entidad

¹¹ **Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), 2009: Art. 69.**- Investigación previa a la demanda. La máxima autoridad de la entidad deberá determinar, previa a la presentación de la demanda, la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos. La máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de que ya no continúen trabajando para dicha institución.

De no determinarse la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o Procurador presentarán la demanda en contra de la máxima autoridad de la entidad. En caso de existir causal de imposibilidad para la identificación o paradero del presunto o presuntos responsables de la violación de derechos, la máxima autoridad de la institución podrá alegarla en el proceso de repetición.

En caso de existir un proceso administrativo sancionatorio, al interior de la institución accionada, en el que se haya determinado la responsabilidad de la persona o personas contra quienes se debe interponer la acción de repetición, servirá de base suficiente para iniciar el proceso de repetición.

La investigación prevista en este artículo no podrá extenderse por más del término de veinte días, transcurrido el cual la máxima autoridad de la entidad o la Procuradora o Procurador General deberá presentar la demanda.

¹² Véase referencia presentada en la nota al pie 6.

pública de Procuraduría General del Estado cuando sea se cumplan las condiciones que establece la Ley para asumir el patrocinio.

El Artículo 70¹³ manda sobre el contenido de la demanda de Repetición, y establece taxativamente los requisitos. La novedad en este Artículo es, que si la demanda es presentada por un ciudadano particular no es necesario que adjunte el justificativo de pago. No obstante, si es presentada por la máxima autoridad es obligatorio que se presente el justificativo de pago. Lo que difiere de lo establecido en el Artículo 20, que manda que la Repetición se debe iniciar inmediatamente, lo que en la práctica jurídica se entiende que, con la Sentencia de Responsabilidad, se puede iniciar la Repetición *ipso facto*. Cuando en este Artículo al tratar del justificativo de pago se entiende que el Estado tuvo que reparar íntegramente antes de iniciar esta figura.

Por tanto, en un supuesto que un particular presente la demanda de Repetición y el juez comunique a la máxima autoridad de la entidad, y la misma no ha pagado la totalidad de lo condenado, no puede proceder la demanda y resultaría en una pérdida de recursos para la Administración de Justicia.

Es lógico, uno no puede repetir aquello que aún no está pagado, considerando que la Reparación del proceso de Responsabilidad es una obligación principal¹⁴, y la Repetición por parte del Estado es una obligación accesoria. Bajo esta óptica, se entiende que la Reparación de la Responsabilidad Extracontractual del Estado constituye

¹³ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), 2009: Art. 70.- Demanda. La demanda de repetición deberá contener:

1. El nombre y el apellido de la persona demandada o demandadas y la determinación de la institución que provocó la violación de derechos.
2. Los antecedentes en los que se expondrá el hecho, los derechos violados y la reparación material realizada por el Estado.
3. Los fundamentos de hecho y derecho que sustentan la acción de repetición.
4. La pretensión de pago de lo erogado por el Estado por concepto de reparación material.
5. La solicitud de medidas cautelares reales, si fuere necesario.

Se adjuntará a la demanda:

- a) La sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos en el que se ordena la reparación material al Estado.
- b) El justificativo de pago por concepto de reparación material realizado por el Estado.

En caso de que la demanda sea interpuesta por una persona o personas particulares, éstos no estarán obligados a adjuntar el justificativo de pago.

La demanda podrá interponerse en contra de una o varias personas presuntamente responsables.

La demanda se interpondrá sin perjuicio de que las servidoras o servidores públicos presuntamente responsables hayan cesado en sus funciones.

¹⁴ Recordando la Teoría de las Obligaciones, una obligación principal, es aquella que existe por sí misma, así que no depende de ninguna otra obligación para su cumplimiento. Por otro lado, una obligación accesoria, es aquella que se encuentra subordinada a la principal, por tanto, implica ser la consecuencia de ella.

una obligación principal, debido a que se origina directamente de la infracción cometida por el Estado. Por su parte, la Repetición contra el funcionario o exfuncionario responsable constituye una obligación accesoria, en la medida en que solo existe en función de la obligación principal, es decir, el repetir, solo se activa después de que el Estado ha cumplido con el pago total a la víctima.

El Artículo 71¹⁵ de la LOGJCC manda que los Tribunales Contenciosos Administrativos serán los competentes para conocer la Acción de Repetición, la misma que se tramitará en procedimiento ordinario. Se citará al Procurador General del Estado si este no ha comparecido anteriormente a juicio. El inciso segundo, sostiene que en el supuesto del inciso cuarto del Artículo 68¹⁶, es decir, cuando presente la demanda una persona particular y la máxima autoridad de la entidad tenga que asumir el patrocinio, tendrá derecho a reformar la demanda. Esto obedece a que, cuando cualquier persona presenta la demanda de Repetición puede no conocer la totalidad de los hechos relevantes o las pruebas necesarias para demostrar la culpa grave o dolo del agente o ex agente estatal. En consecuencia, es la institución pública aquella que conoce amplia y directamente las actividades que llevaron al proceso de Responsabilidad del Estado, incluso dispone de mayores elementos probatorios para justificar con precisión la actividad dolosa o gravemente culposa.

Por último, el Artículo 72¹⁷ de la LOGJCC en su inciso primero, manda sobre el contenido de la sentencia, donde se reconocerá la responsabilidad de las funcionarios o exfuncionarios públicos, ordenando el pago de la obligación que se generó al Estado por concepto de Responsabilidad del Estado. Asimismo, destaca la necesidad de establecer

¹⁵ **Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), 2009: Art. 71.-** Trámite. - La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial conocerá de la acción de repetición en procedimiento ordinario, en la cual se citará al Procurador General del Estado cuando no haya comparecido previamente a juicio.

En el caso del inciso cuarto del artículo 68, la entidad que asuma el patrocinio de la causa podrá reformar la demanda conforme a lo dispuesto en el Código Orgánico General de Procesos.

¹⁶ Véase referencia presentada en la nota al pie 7.

¹⁷ **Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), 2009: Art. 72.-** Sentencia. - En la sentencia se declarará, de encontrar fundamentos, la responsabilidad de la persona o personas demandadas por la violación de derechos que generaron la obligación del Estado de reparar materialmente y, además ordenará a la persona o personas responsables, pagar al Estado lo erogado por concepto de reparación material, estableciendo la forma y el tiempo en que deberá realizarse.

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.

Cuando el Estado hubiere sido condenado al cumplimiento de la obligación de dos o más plazos, la sentencia en el juicio de repetición condenará a las personas responsables, al pago de las obligaciones vencidas reclamadas, pero la ejecución deberá comprender las que se hubiesen vencido posteriormente, hasta la total cancelación de lo pagado por el Estado, de acuerdo a lo previsto en el Código Orgánico General de Procesos, sobre la ejecución de pensiones periódicas o el cumplimiento de obligaciones a plazo.

de manera clara el tiempo y la forma en la que se debe realizar el pago. En su inciso segundo, contempla que cuando sean varios funcionarios los demandados se establece el monto a pagar en función de su grado de responsabilidad.

De igual manera, este inciso consagra algo fundamental, la sentencia no puede dejar en estado de necesidad¹⁸ a la persona responsable. Esto implica que así la persona sea responsable, si el monto a pagar deja a la persona en una situación de peligro, la sentencia no se puede ejecutar, debido a que amparada en la Constitución debe proteger a los vulnerables. Ello, implica una gran dificultad al momento de ejercer la Repetición.

Por último, en su inciso tercero contempla que, si el Estado fue condenado a pagar a dos o más plazos, la sentencia de Repetición considerará tanto los pagos que ya realizó el Estado por concepto de Reparación como los pendientes a pagar. Esto parece estar claro, empero, se contradice con el Artículo 70¹⁹ de la LOGJCC, pues el mismo establece que la Repetición procede únicamente cuando el Estado ha cancelado la totalidad de lo condenado por daños a particulares.

Este Artículo representa el eje central del objeto de estudio, pues del valor a reintegrar se debe considerar el tiempo y forma de pago, que puede ser en pago total o a cuotas pero que este no deje en estado de necesidad por concepto de Repetición. Como también la posibilidad de, al haber varios responsables deban reparar de acuerdo a su grado de participación.

Esta problemática se acentúa al analizar la forma de pago y tiempo que el Tribunal Contencioso Administrativo ordena al funcionario o exfuncionario responder patrimonialmente por los daños ocasionados por su falta o deficiencia en la prestación de servicios públicos, o por acción u omisión, con dolo o con culpa grave.

De ello, supone que si el Estado ecuatoriano ha reparado al administrado por concepto de Responsabilidad del Estado y dicho valor alcanza montos considerables, surge una interrogante inevitable ¿Cómo se garantiza que el funcionario responsable en un proceso de Acción de Repetición cuente en su propio patrimonio con los recursos suficientes para reintegrar al Estado en su totalidad?

¹⁸ **Estado de Necesidad:** Figura Jurídica que ampara a quien infringe el ordenamiento jurídico, reduciendo así la sanción o en ciertos casos eximiéndolo.

¹⁹ Véase referencia presentada en la nota al pie 13.

Esta pregunta, lleva a evidenciar que para la aplicabilidad de esta figura se debe considerar la práctica y efectividad de la Repetición. Como también buscar mecanismos de ejecución que lo hagan más viable, caso contrario esta figura se reduciría a letra muerta, una figura inoperante que no cumpliría con el objetivo de recuperar el patrimonio estatal.

Tabla 3

Diferencias en la LOGJCC - 2

Artículo 70 de la LOGJCC	Artículo 72 de la LOGJCC
<ul style="list-style-type: none"> • Presentar justificativo de pago • Para iniciar la Repetición es necesario cancelar la totalidad de lo condenado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para iniciar la Repetición no es necesario cancelar la totalidad de lo condenado.

Fuente: Artículo 70 y 72 de la LOGJCC.

El Artículo 72²⁰ de esta Ley pretende ampliar las posibilidades de pago, estableciendo alternativas como lo son: un solo pago o el pago a cuotas. No obstante, al querer resolver esta situación genera una confusión en su último inciso pues contempla tanto las cuotas pagadas y por pagar para el proceso de Repetición. Contradiendo el Artículo 70²¹ que manda que para iniciar la Repetición se debe cancelar la totalidad de la obligación. Ello supone dos situaciones, la primera, cuando el Estado realiza un solo pago e inmediatamente se inicia el proceso de Repetición, la segunda, cuando se realizan pagos a cuotas, en el que se entiende que con el pago de la última cuota se podrá iniciar la Repetición.

Sin duda, las inconsistencias y contradicciones presentes en Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) han colaborado a la falta de claridad que existe en torno a esta figura tanto en su procedencia como en su regulación.

2.3 Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ)

El Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), que al igual que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) se promulga bajo el contexto de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Es de conocimiento que esta Constitución propuso un cambio total de paradigma en cuanto a la organización estatal ecuatoriana.

²⁰ Véase referencia presentada en la nota al pie 17.

²¹ Véase referencia presentada en la nota al pie 13.

En primer lugar, el COFJ en su Artículo 15²² contempla un principio relevante en este estudio, el de la Responsabilidad, mismo que sustenta que el Estado al prestar servicios públicos es responsable de sus acciones u omisiones. Además, en su segundo inciso, se establecen los casos en los que el Estado es responsable tales como: 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. En concordancia con lo que manda el Artículo 67²³ inciso cuarto de la LOGJCC y Artículo 11 numeral 9²⁴ de la Constitución de la República del Ecuador.

En el tercer inciso, de forma expresa se establece la Repetición, siempre que exista una sentencia condenatoria donde se declare la Responsabilidad del Estado, se podrá repetir contra servidores, ya sean administrativos o judiciales. Resulta fundamental señalar que, en el ámbito jurídico es imposible fragmentar o dejar de lado la normativa aplicable, por ello, resulta indispensable el estudio íntegro y sistemático de todos los cuerpos normativos que regulen la Repetición. En este sentido, se debe considerar que la sentencia condenatoria es la única fuente para esta figura jurídica al no ser un proceso que se encuadre dentro de las garantías jurisdiccionales.

En su cuarto inciso se contempla el principio de la Debida Diligencia, mismo que se sustenta en que todos los servidores públicos deben actuar dentro de sus funciones con responsabilidad, eficiencia y agilidad, pues son responsables de sus acciones y omisiones. El último inciso, es más específico pues se refiere a los jueces que también son

²² **Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), 2009: 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.

Todas las servidoras y servidores de la Función Judicial, cualquiera sea su denominación, función, labor o grado, así como los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos a su cargo. Serán administrativa, civil y penalmente responsables por sus acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones, según los casos prescritos en la Constitución, las leyes y los reglamentos.

Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo injustificado, negligencia, error judicial, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley, de conformidad con las previsiones de la Constitución y la ley.

²³ Véase referencia presentada en la nota al pie 6.

²⁴ Véase referencia presentada en la nota al pie 2.

funcionarios públicos y que son responsables en los casos antes señalados a más de, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley.

Asimismo, en su Artículo 33²⁵, manda que el Estado ejercerá de forma inmediata el Derecho de Repetición contra los responsables del daño. Este Artículo encuentra plena concordancia con lo consagrado en la LOGJCC, pues también insta que el ejercicio de este derecho debe ser de forma inmediata y eficaz. No obstante, mientras la LOGJCC sostiene que la responsabilidad de los funcionarios o exfuncionarios se determina en función del grado de responsabilidad. El COFJ, contempla que todos serán deudores solidarios y que están obligados a pagar los intereses legales y costas judiciales correspondientes a esa fecha. Si bien se presenta una clara contradicción entre estos dos cuerpos normativos, lo mejor sería aplicarlo de la siguiente manera: por regla general y principal se tiene que buscar establecer la Responsabilidad de acuerdo al grado de participación, y como excepción, en caso de no contar con los elementos para establecer estos grados de Responsabilidad se considerarán como deudores solidarios.

El inciso segundo, establece la obligación de Procuraduría General del Estado en realizar todos los esfuerzos necesarios para que los recursos que fueran erogados por el Estado sean recuperados. Bien se sabe que Procuraduría General del Estado es la que se encarga de velar por el interés del Estado dentro de los procesos judiciales.

El inciso tres, regula que a los servidores o ex servidores presuntamente responsables del daño sean citados en sus domicilios o lugares de trabajo, los mismos contarán con las facilidades para garantizar sus derechos, en especial a la defensa. Pero debido a que se les otorga prerrogativas también se contempla la obligación de comparecer a juicio y presentar toda la prueba que este a su alcance. Deberán demostrar

²⁵ **Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), 2009: Art. 33.-** Repetición de lo Pagado por el Estado. - En los casos contemplados en el artículo anterior, el Estado ejercer 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.

La Procuraduría General del Estado tendrá la obligación de efectuar todas las acciones a fin de que los intereses del Estado no se vean conculcados y los recursos motivo de indemnización sean recuperados, bajo pena de destitución.

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. Las servidoras o servidores tendrán las más amplias garantías para ejercer su derecho a la defensa, pero están en la obligación de comparecer a juicio y aportar toda la prueba de que dispongan a fin de demostrar que los actos que originaron los perjuicios no se debieron a dolo o negligencia suya, sino al caso fortuito o a fuerza mayor. No se admitirá como causa de justificación el error inexcusable ni la existencia de orden superior jerárquica.

Si en la sentencia ejecutoriada se declara que las servidoras o los servidores no han justificado su conducta, se dispondrá que el Estado pague la indemnización por daños y perjuicios y por daño moral, y que de inmediato el Consejo de la Judicatura inicie el procedimiento coactivo contra las servidoras o los servidores responsables para el reembolso de lo que el Estado deba pagar al perjudicado.

que el daño ocasionado no se ha generado por dolo o culpa grave sino por caso fortuito o fuerza mayor. No obstante, es preciso contemplar lo establecido en el Artículo 337²⁶ del Código Orgánico Administrativo, que, a más de las dos anteriores eximentes de Responsabilidad, también establece a la culpa de la víctima o el hecho de un tercero. De igual manera, este Artículo sostiene que no se admite como causa de justificación el error inexcusable ni la existencia de orden superior jerárquica.

Por último, en su inciso final si no se ha justificado su conducta, se dispondrá el pago de la totalidad que erogó el Estado indemnizando al particular y se dispone que el Consejo de la Judicatura inicie el procedimiento coactivo. En cuanto a las atribuciones y deberes de los jueces que integran a los Tribunales Contencioso Administrativos se encuentra regulado en el Artículo 217 del COFJ, empero solo es de interés de esta investigación el numeral 14:

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.

(Código Orgánico de la Función Judicial)

Este numeral contempla que los Tribunales Contencioso Administrativos son los competentes para conocer los juicios de Repetición. Se encuentra en plena concordancia con lo consagrado en la LOGJCC, pues en su Artículo 67²⁷ sostiene que la demanda de Repetición se debe presentar ante estos Tribunales.

2.4 Código Orgánico General de Procesos (COGEP)

A continuación, en el contexto de la incorporación de la Constitución de la República del Ecuador, se promueve en el año 2015, el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), ley orgánica que también fue elaborado como parte de la reforma estructural estatal que se propuso con la nueva Constitución.

²⁶ Código Orgánico Administrativo (COA), 2017: Art. 337.- Eximentes de responsabilidad. El caso fortuito, la fuerza mayor, la culpa de la víctima o el hecho de un tercero son eximentes de responsabilidad.

²⁷ Véase referencia presentada en la nota al pie 6.

En su Artículo 40²⁸ el COGEP manda que cuando las instituciones del sector público son condenadas a través de una sentencia, el Estado tiene derecho de Repetición conforme lo establece la Constitución, COFJ y COA. Este Artículo en particular regula sobre la vulneración de los derechos de la naturaleza, pero en realidad se aplica en caso de cualquier vulneración de los derechos contemplados en la Constitución. Es preciso destacar, que al igual que los cuerpos normativos analizados anteriormente se establece a la figura de la Repetición como un derecho. Lo que constata la concordancia y coherencia existente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano en la forma que concibe a la Acción de Repetición, y su finalidad esencial de recuperar lo erogado.

En su Artículo 328²⁹ el COGEP en su primer inciso establece que cuando exista una sentencia que establezca la responsabilidad de agentes públicos; y personas de derecho privado que ejercen actividades estatales por concesión o delegación se dispondrá que se inicie la Repetición. Este Artículo se encuentra en plena concordancia con lo que consagra la Constitución en su Artículo 11 numeral 9³⁰, pues establece a los mismos sujetos como Responsables para la Repetición.

Además, es significativo atender que el Artículo manda ‘ordenará’, por tanto, es una obligación del Estado empezar la Repetición. Haciendo nuevamente hincapié en que la Repetición es más una obligación que un derecho a ejercer. También, reconoce que todos son responsables solidariamente hasta que se cubra con la totalidad de la obligación. Lo que genera discusión como ya se ha tratado en párrafos anteriores³¹. Por otro lado, en su segundo inciso establece que se tramitará por procedimiento ordinario y ante los jueces de lo contencioso administrativo, al igual que lo establece la LOGJCC y el COFJ.

²⁸ **Código Orgánico General de Procesos (COGEP), 2015: Art. 40.-** Prohibición de doble recuperación. Se prohíbe la doble recuperación de indemnizaciones si los terceros afectados han sido reparados a través de la acción de daños ambientales.

Cuando el Estado o las instituciones comprendidas en el sector público asuman la responsabilidad de reparar o cuando hayan sido condenadas a reparar materialmente mediante sentencia, en un proceso que declare la vulneración de los derechos de la naturaleza, el Estado ejercerá el derecho de repetición, de conformidad con el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

²⁹ **Código Orgánico General de Procesos (COGEP), 2015: Art. 328.-** Repetición. En los casos en que la sentencia declare la responsabilidad de las autoridades, servidoras o servidores públicos en el desempeño de sus cargos o las personas de derecho privado que ejerzan potestad pública en virtud de concesión o delegación a la iniciativa privada, se ordenará que se inicie el proceso de repetición contra todos aquellos, quienes tendrán responsabilidad solidaria hasta la solución total de la obligación.

La repetición se sustanciará ante las o los juzgadores de lo contencioso administrativo mediante procedimiento ordinario.

³⁰ Véase referencia presentada en la nota al pie 2.

³¹ Véase la crítica en página 21 párrafo 1.

2.5 Código Orgánico Administrativo (COA)

Al igual que los anteriores cuerpos normativos, el Código Orgánico Administrativo (COA) se incorpora en el marco de la nueva Constitución de la República del Ecuador del año 2008, en el año 2017 con el objeto de regular el procedimiento administrativo y la actuación de la Administración Pública.

El COA, en su Artículo 330³², se refiere a una figura jurídica indispensable, cuya tramitación y materialización en un procedimiento judicial es necesaria, al ser un presupuesto que da pauta para iniciar la Acción de Repetición, puesto que no se puede hablar de Repetición sin la existencia previa de un proceso de Responsabilidad. Así, este Artículo regula la Responsabilidad Extracontractual, estableciendo que en todos los casos el Estado tendrá derecho de Repetición. Es preciso acotar, que todos los cuerpos normativos analizados sostienen a la Repetición como un derecho.

Aun así, se considera fundamental esclarecer la diferencia entre la Responsabilidad Extracontractual y la Repetición, pues son instituciones jurídicas distintas que muchas veces se las asemeja como iguales, incurriendo en un craso error. La primera, es presentado por el administrado que ha sido víctima de un daño que le ha causado el Estado y se basa en criterios objetivos como: verificar la deficiencia en la prestación de un servicio público, corroborar el daño y que entre los dos primeros exista un nexo causal³³. Por otro lado, la Repetición por regla general es presentada por el Estado contra un servidor o ex servidor público que realizó una conducta, ya sea acción u omisión con dolo o culpa grave, basándose en criterios subjetivos. Una vez entendida la diferencia, es evidente que la Responsabilidad Extracontractual puede dar paso a la Repetición.

³² **Código Orgánico Administrativo (COA), 2017: 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 directamente por los daños que ocasionen y subsidiariamente el Estado.

En todos los casos el Estado ejercerá su **derecho a la repetición**.

³³ **Código Orgánico Administrativo (COA), 2017: Art. 331.-** Requisitos. Para la responsabilidad extracontractual se verificará la concurrencia de los siguientes requisitos:

1. La falta o deficiencia en la provisión de un servicio público o cualquier otra prestación al que el particular tenga derecho.
2. El daño calificado de conformidad con este Libro.
3. La existencia de un nexo causal entre el daño calificado y la acción u omisión de las administraciones públicas o el hecho dañoso que violente el derecho.

El Artículo 333³⁴ del COA sostiene la obligación que tiene el Estado en responder por daño calificado³⁵, causado a particulares, pero también la obligación de iniciar la Acción de Repetición contra los responsables que por dolo o culpa grave generaron el daño. Este Artículo reluce dos aspectos importantes. En primer lugar, en concordancia con el Artículo 11 numeral 9³⁶ de la Constitución de la República del Ecuador la obligación del Estado en reparar a los particulares y consecuentemente la obligación de iniciar la Repetición. En segundo lugar, es el primer artículo que se refiere a la Repetición como una ‘acción’ y no como un ‘derecho’ de manera expresa. No obstante, ello no debe generar confusión pues la acción se define como un derecho subjetivo³⁷.

El último Artículo que contempla la Acción de Repetición Judicial en el COA es el Artículo 344³⁸ y en su primer inciso manda que una vez se declare la Responsabilidad del Estado, el mismo debe pagar la totalidad de lo condenado. Una vez realizado el pago la máxima autoridad de la entidad debe proponer la Repetición que será a través de procedimiento ordinario de acuerdo al COGEP, ante los Tribunales Contencioso Administrativo. El inciso se encuentra en plena concordancia con lo establecido en los anteriores cuerpos normativos respecto al trámite y a la autoridad competente que lo conoce. Sin embargo, difiere con el Artículo 72 de la LOGJCC³⁹.

³⁴ **Código Orgánico Administrativo (COA), 2017: Art. 333.-** Responsabilidad por acciones u omisiones de servidores públicos. El Estado responde por el daño calificado, por acción u omisión de la o del servidor público y tendrá la obligación de ejercer la acción de repetición contra quienes, en el ejercicio de sus funciones, generaron el daño por dolo o culpa grave.

³⁵ **Código Orgánico Administrativo (COA), 2017: Art. 334.-** Daño calificado. Daño calificado es aquel que la persona no tiene la obligación jurídica de soportar o que resulte de la violación del principio de igualdad en el reparto de las cargas públicas y se deriva específica e inmediatamente de la acción u omisión de las administraciones públicas.

No se genera responsabilidad extracontractual del Estado, por los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquellos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones económicas que el ordenamiento jurídico pueda establecer para estos casos.

³⁶ Véase referencia presentada en la nota al pie 2.

³⁷ **Derecho Subjetivo:** Se refiere a la facultad derivada de una norma (Pereznieto, 1998).

³⁸ **Código Orgánico Administrativo (COA), 2017: 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.

La acción de repetición procede cuando el daño es consecuencia de la actuación u omisión con dolo o culpa grave de la o del servidor, que deberá ser declarada en el proceso judicial.

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.

La acción prescribirá en cuatro años contados a partir de la fecha en que se efectuó el pago único o el último, si se efectuó en cuotas.

La acción de repetición se aplicará también en el caso de terminación convencional prevista en el Libro II de este Código.

³⁹ Véase referencia presentada en la nota al pie 17.

Tabla 4*Diferencias normativas entre LOGJCC y COA*

Artículo 70 de la LOGJCC Artículo 344 del COA	Artículo 72 de la LOGJCC
Para iniciar la Repetición es necesario cancelar la totalidad de lo condenado.	Para iniciar la Repetición no es necesario cancelar la totalidad de lo condenado. Se puede pagar la totalidad o a cuotas

Fuente: Artículo 70 y 72 de la LOGJCC y Artículo 344 del COA.

El inciso segundo, contempla un presupuesto que en los anteriores cuerpos normativos no se reguló y es cuando varias instituciones son responsables, en este supuesto, tienen que proponer la Repetición de forma conjunta, coordinando para la presentación de las demandas. Esta regulación es fundamental porque suele ser común que dos o más instituciones sean declaradas responsables.

El inciso tercero, establece la procedencia de la Repetición, mismo que se ha tratado ampliamente en este capítulo. Procede cuando el daño es consecuencia de la conducta de los servidores o ex servidores públicos ‘acciones u omisiones’ donde se verifican el dolo o la culpa grave. En este momento, es preciso mencionar que esta culpa debe ser grave. Otro requisito de procedibilidad es que la Responsabilidad debe ser declarada en proceso judicial.

De igual forma, el inciso cuarto, contempla una situación tratada anteriormente y es la pluralidad de funcionarios públicos responsables, en este caso, la obligación de pago será solidaria y se dividirá en función de su grado de participación⁴⁰.

El inciso quinto manda “La acción prescribirá en cuatro años contados a partir de la fecha en que se efectuó el pago único o el último, si se efectuó en cuotas”. Este inciso va de acuerdo con el Artículo 67⁴¹ de la LOGJCC, pues ambos contemplan que la Repetición prescribirá en cuatro años a partir del pago de la totalidad. Sin embargo, la novedad de este Artículo es la posibilidad de realizar el pago a cuotas.

Tabla 5*Comparación LOGJCC y COA*

Artículo 67 de la LOGJCC	Artículo 344 del COA
Prescribe en cuatro años a partir del pago de la totalidad de lo condenado.	Prescribe en cuatro años a partir del pago de la totalidad o del último pago de lo condenado.

Fuente: Artículo 67 de la LOGJCC y 344 del COA.

⁴⁰ Véase referencia presentada en la nota al pie 31.⁴¹ Véase referencia presentada en la nota al pie 6.

2.6 Análisis Comparativo

Posterior al análisis de los diversos cuerpos normativos que regulan la figura jurídica de la Repetición, se puede colegir que, si bien se evidencian diversas contradicciones, también existen reglas claras para aplicar al iniciar la Acción Judicial de Repetición. Para ello, se han elaborado dos cuadros comparativos. El primero, contempla aquellas reglas que no presentan ningún tipo de contradicción, por tanto, su aplicación y seguimiento no debería generar confusión. El segundo, identifica y destaca las contradicciones normativas.

Tabla 6

Cuadro de Reglas Jurídicas sin Contradicciones en la Normativa Ecuatoriana

Lineamiento	Donde se regula
Se presenta ante los Tribunales Contencioso Administrativos	LOGJCC (Arts. 68,71) COGEP (Art. 328) COA (344)
Se tramita por procedimiento ordinario	LOGJCC (Art. 71) COGEP (Art. 328) COA (Art. 344)
La máxima autoridad de la entidad o cualquier persona puede presenta la demanda de Repetición	LOGJCC (Art. 68)
La máxima autoridad de la entidad asume el patrocinio de la causa	LOGJCC (Art. 68)
Se debe verificar que el daño se genero por dolo o culpa grave	LOGJCC (Art. 67) COA (Arts. 333, 344) COFJ (Art. 33)

Fuente: LOGJCC, COGEP, COA, CRE, COFJ.

Tabla 7

Cuadro de Reglas Jurídicas Con Contradicciones en la Normativa Ecuatoriana

Lineamiento	Donde se regula	Contradicción
Juez remite el expediente a la máxima autoridad de la entidad para que determine a los responsables	LOGJCC (Art. 20)	LOGJCC (Art. 68) Juez remite el expediente a la máxima autoridad de la entidad y a Procuraduría General del Estado. Cualquier persona puede poner en conocimiento el expediente.
Para iniciar la Repetición es necesario cancelar la totalidad de lo condenado	LOGJCC (Art. 67) COA (Art. 344)	LOGJCC (Art. 72) Para iniciar la Repetición no es necesario cancelar la totalidad de lo condenado
Prescribe en cuatro años a partir del pago de la totalidad de lo condenado	LOGJCC (67)	COA (Art. 344) Prescribe en cuatro años a partir del pago de la totalidad o del último pago de lo condenado.
Si son dos o más funcionarios son responsables solidariamente	COFJ (Art. 33) COA (Art. 344) COGEP (Art. 328)	LOGJCC (Art. 72) Si son dos o más funcionarios se determina la Responsabilidad por grado de participación
La única fuente es a sentencia condenatoria	CRE (Art. 11 n. 9) COFJ (Art. 15) COGEP (Art. 40) COA (Art. 344)	LOGJCC (Art. 67) Existen cuatro fuentes de la Repetición

Fuente: LOGJCC, COGEP, COA, CRE, COFJ.

CAPÍTULO 3

3 MARCO JURISPRUDENCIAL

3.1 Sentencia Corte Constitucional Del Ecuador 2022: Caso No. 71-17-EP

Esta sentencia realiza un análisis minucioso sobre la legitimación activa y los requisitos de presentar una investigación previa. En el caso particular el señor Javier Mauricio Mejía Herrera por sus propios y personales derechos, presenta una demanda de Acción de Repetición, cuya pretensión es solicitar que los responsables en cumplimiento por lo dispuesto en la Corte Constitucional del Ecuador en el caso ‘Mejía Idrovo vs Ecuador’ reembolsen inmediatamente al Estado ecuatoriano lo que había reparado.

Esta demanda fue rechazada dado que no existían las pruebas suficientes al no existir una investigación administrativa previa sobre las responsabilidades de los diferentes funcionarios demandados. Inconformes con esta resolución se presenta a la Corte Constitucional del Ecuador una Acción Extraordinaria de Protección (AEP) en contra de la sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional.

El fundamento de esta AEP se basa en que dicha sentencia impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación⁴², debido a que, por un lado, el Artículo 69 de la LOGJCC⁴³ manda que la máxima autoridad de la entidad, en este caso el Ministro de Defensa debería haber presentado una investigación previa a la presentación de la demanda, en el que conste y se identifiquen las personas presuntamente responsables de la violación de los derechos, como también, su actuaciones y omisiones que han acarreado dolo o culpa grave. Pero, también se toma en consideración al Artículo 68 de la mencionada ley⁴⁴ que manda que cualquier persona podrá interponer la acción de repetición, es decir, un tercero particular.

⁴² **Constitución de la República del Ecuador (CRE), 2008: Art. 76.-** En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

⁴³ Véase referencia presentada en la nota al pie 11.

⁴⁴ Véase referencia presentada en la nota al pie 7.

Por lo tanto, existe una contradicción que la Corte Constitucional debe analizar, en el sentido de cómo la máxima autoridad debe seguir la obligación de iniciar el procedimiento investigativo previo para presentar la Acción de Repetición cuando la demanda fue propuesta directamente por un particular, quien en dicho momento no contaba con ninguna investigación previa, ni instrumentos administrativos o judiciales que establezcan la presunta responsabilidad.

Así la Corte Constitucional distingue 2 tipos de legitimación activa con respecto a la Acción de Repetición: 1) la máxima autoridad de la entidad que asume el patrocinio legal de la causa y 2) cualquier persona que lo interponga. En el primer caso, la máxima autoridad tiene la obligación de realizar una investigación previa con el fin de identificar a los presuntamente responsables. En cambio, en el segundo caso, cuando la demanda es propuesta directamente por un tercero particular no tiene la obligación de contar con una investigación previa. Esto lleva a la conclusión que la Acción de Repetición en la legislación ecuatoriana tiene un carácter popular.

Además, esta sentencia da los requisitos necesarios para la admisibilidad de la Acción de Repetición:

- a. que el Estado haya sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o autos definitivos en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución de un organismo internacional de protección de derechos;
- b. que el Estado haya pagado la totalidad por concepto de reparación material a favor de la víctima;
- c. que la disposición de pago por concepto de reparación integral se haya producido como consecuencia de la conducta dolosa o culposa del funcionario o exfuncionario público debidamente comprobada;
- d. para casos en los que la máxima autoridad sea la legitimada activa, previo a la presentación de la demanda, esta deberá determinar la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos, a través de una investigación que no podrá extenderse por más del término de 20 días. La máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de que ya no continúen trabajando para dicha institución;

- e. si no se llega a determinar la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o Procurador General del Estado debe presentar la demanda de repetición en contra de la máxima autoridad de la entidad

(p. 8-9)

De estos requisitos la Corte Constitucional considera que el literal d) y e) no caben cuando la legitimación activa es ‘cualquier persona’. Es importante tomar a consideración que los requisitos en mención no podrán ser inobservados por las entidades públicas que inicien la acción o por la Procuraduría General del Estado dado que el incumplimiento de estas ocasionaría su improcedencia.

Por todo lo expuesto, esta sentencia al realizar una interpretación normativa amplia busca esclarecer contradicciones, no solo entre los Artículos 68 y 69 sino también en otros Artículos que en el Capítulo dos se identificaron. En primer lugar, manda los requisitos para la admisibilidad de la Repetición, enumerándolos de manera taxativa razón por la cual ninguno de ellos puede ser ignorado. Se realiza hincapié en el requisito de realizar la totalidad del pago de la Reparación antes de iniciar la Repetición resolviendo la contradicción previamente planteada en el Artículo 20 y 70 de la LOGJCC, pues se establecía que la Repetición debía ser inmediata. Por tanto, la Corte Constitucional de manera contundente sostiene que la Repetición se inicie posterior al pago total, con cualquiera de las alternativas de pago que se contemplan en la Ley.

Ahora bien, siguiendo con el requisito del justificativo del pago, se puede criticar que este sea un requisito de admisibilidad para cualquiera de los legitimados activos, puesto que un administrado ajeno al caso, no tiene los medios para adquirir el mismo, lo que es ilógico que la corte también lo considere para dicha posibilidad.

No obstante, si bien esta sentencia clarifica diversas cuestiones sustanciales de la aplicación de la Repetición, es insipiente en el requisito de verificar el dolo o culpa grave, pues no establece parámetros claros para diferenciar entre ellos, manteniendo la subjetividad desde el año 2008.

3.2 Sentencia Corte Constitucional Del Ecuador 2023: Caso No. 439-17-EP

Esta sentencia realiza precisiones respecto al requisito de procedibilidad de la investigación previa prevista en el Artículo 69⁴⁵ de la LOGJCC para activar la Acción de Repetición contra servidores públicos por violación de derechos. Es preciso considerar que esta sentencia se encuentra en concordancia con la línea jurisprudencial que la Corte Constitucional consideró en sentencia anterior, evidenciando criterios unificados.

Se presenta una demanda cuyo objetivo era repetir en contra de varios doctores que fueron demandados por el caso ‘Vera Vera y otros vs Ecuador’ dictada el 19 de mayo de 2011 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Demanda que se rechazó. Luego de haberse agotado todas las instancias procesales la entidad accionante propone una AEP.

La Corte Constitucional toma en consideración doctrina para explicar que esta institución jurídica de la Repetición tiene como su punto de partida la determinación de una responsabilidad eminentemente de carácter civil, en el que cualquier acto o actos que haya cometido una persona, contrarios a la ley, serán imputables a su autor. Esto a su vez, se repite en la culpa extracontractual o aquiliana, donde el fundamento es garantizar el orden público, por lo que, este tipo de daños pueden llevar a la Responsabilidad de un funcionario sea por acción u omisión.

Según la Sentencia 439-17-EP (2023):

La acción es la actividad positiva que puede dar lugar no solo a la determinación de responsabilidad civil sino incluso penal, mientras que la omisión, que en el presente caso la aplicable sería la intencional, es aquella que el agente estatal la efectúa con el ánimo de obtener un resultado daños.

(p. 2)

Por lo tanto, no sólo basta con establecer que el deceso en este caso del señor ‘Vera Vera’ fue resultado de un accionar irregular o de una omisión del agente público, sino también, que se efectuó con la intención de irrogar un daño, en el que se evidencie dolo o culpa grave.

⁴⁵ Véase referencia presentada en la nota al pie 11.

Este es el primer punto relevante de esta sentencia, el recalcar que la procedencia de la Acción de Repetición versa en que no cualquier culpa hace responsable al funcionario frente al Estado, sino debe tratarse de dolo o culpa grave para que se comprometa al patrimonio del agente. Es así que, otro grado de culpa en el obrar del funcionario lo asume patrimonialmente la entidad estatal que no podrá, por tanto, repetir lo pagado al servidor público. Implícitamente la norma establece que la administración está dispuesta a perdonar al funcionario o mejor asumir los daños que su conducta ocasionado si está ante una culpa leve o levísima.

Por su parte, la relevancia de esta sentencia se encuentra en el requisito *sine qua non* de la investigación previa a la presentación de la demanda de Repetición. Debido a que la ausencia de esta acarrea la inadmisión de esta figura. Frente a esta investigación que establece responsabilidades a cada uno de los agentes estatales, existe la garantía de presunción de inocencia a favor de los demandados.

Como segundo punto a tratar, la Corte Constitucional reitera la exigencia de una investigación prolija para la admisibilidad de la Acción de Repetición. A breves rasgos a esta institución se la conceptualiza como un mecanismo judicial que tiene una naturaleza civil por su carácter retributivo patrimonial. Cuyo objetivo es recuperar el patrimonio público de aquel servidor o ex servidor público que en ejercicio de sus funciones obró con dolo o culpa grave al realizar una acción o una omisión. Logrando el cumplimiento de la doble finalidad de la repetición, la primera, la recuperación del dinero pagado por el Estado a las víctimas que sufrieron de vulneración de sus derechos; y en segundo lugar la prevención de conductas antijurídicas atribuibles a sus funcionarios.

Además, esta sentencia busca unificarse con el precedente jurisprudencial de la Sentencia 71-17-EP/22 analizada *ut supra*, donde a más de los requisitos de admisibilidad de la Repetición. Ahora, se analiza detalladamente la investigación previa, que mediante informe o dictamen motivado de índole administrativo debe contener: 1) la identificación de los presuntos responsables, 2) explicación detallada de sus actuaciones sean acciones u omisiones; 3) y que las mismas hayan sido realizadas con dolo o culpa grave. Esta es una indagación puramente subjetiva en la que debe analizarse la intencionalidad del presuntamente responsable, pues si no actuó con dolo o culpa grave, aunque se haya declarado la Responsabilidad del Estado por los hechos, no procede la condena en contra de su agente, es decir la Repetición.

Además de esto, la Corte Constitucional expresa que el Procedimiento Administrativo Sancionatorio al interior de la institución accionada es un mecanismo idóneo para llevar a cabo investigaciones que pueden llegar a determinar la identidad de los funcionarios o exfuncionarios que por acción u omisión violaron ciertos derechos. Sin embargo, esto no implica que una investigación previa debe equipararse siempre con un Procedimiento Administrativo Sancionatorio, pero si puede ser considerado un mecanismo suficiente para cumplir la obligación de la entidad pública de determinar la identidad de los presuntos responsables.

3.3 Sentencia Corte Constitucional Del Ecuador 2025: 83-23-IS 2025

Esta sentencia realiza precisiones sobre el trámite de la Predeterminación de la Responsabilidad y el Juicio de Repetición. Los hechos se suscitan cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Pichincha declara a un predio de utilidad pública para ampliar la Autopista General Rumiñahui. El GAD de Pichincha realiza el pago de USD 279.739 a los legítimos poseedores no dueños. La verdadera propietaria del predio presenta una Acción de Protección (AP) debido a que el proceso de expropiación fue irresponsable y se vulneró el derecho a la propiedad. Se acepta la AP y lo relevante es que la jueza ordena que se inicie el Juicio de Repetición contra los funcionarios responsables que realizaron el proceso de expropiación y pago.

El GAD de Pichincha nunca inició el Juicio de Repetición dispuesto por la jueza. Es por ello, que se presenta y acepta la acción de incumplimiento de sentencia, al constatar que durante ocho años la entidad pública no realizó los esfuerzos necesarios para iniciar el Juicio de Repetición. Ahora bien, el problema que se suscita es el siguiente, el GAD de Pichincha se justifica en que le corresponde a la Contraloría General del Estado (CGE) establecer responsabilidades debido a que es el ente que ejerce control tanto interno como externo y por tanto el encargado dentro de sus funciones de establecer responsabilidades.

El GAD de Pichincha alega que no hubo incumplimiento por tres razones: 1) A la CGE le corresponde llevar a cabo las auditorías y ejecutar sus informes. 2) Le correspondía únicamente a CGE establecer a los responsables. 3) No era posible iniciar el Juicio de Repetición sin una decisión firme de CGE. Por otro lado, la CGE establece que ello no exime al GAD de Pichincha de realizar todos los esfuerzos y procesos internos necesarios para determinar responsabilidades. Es ahí, donde se verifica una contradicción de quien es el encargado de determinar a los responsables y de iniciar el Juicio de Repetición.

La Corte Constitucional pronunciándose de la siguiente manera, que el inicio de una Acción de Repetición no depende de las actuaciones de CGE. La entidad pública, en este caso, el GAD de Pichincha es el obligado a realizar la investigación interna y posterior a ello, iniciar el Juicio de Repetición. Si bien es cierto que, la CGE asumió el trabajo investigativo para identificar a los responsables, ello no desemboca en que la CGE es la que debió iniciar la Repetición, de hecho, solo facilito y colaboro con el GAD de Pichincha quien era a quien le correspondía iniciar la Repetición. La Corte Constitucional encuentra responsable al GAD de Pichincha debido a que incumplió con el inicio del Juicio de Repetición y ya es inejecutable por encontrarse prescrita la acción.

Lo trascendental de esta sentencia radica en que se establece que la Predeterminación de Responsabilidad y el Juicio de Repetición son diferentes. Siendo el primero, un trámite meramente administrativo y el segundo un procedimiento judicial que le corresponde a la entidad responsable. Estableciendo que el GAD de Pichincha no dependía de ningún pronunciamiento de la CGE. Esta Sentencia, confirma la ambigüedad y contradicción normativa que existe en torno a la Acción de Repetición y por ello sigue generando confusión en que institución pública es la competente, tanto en determinar la responsabilidad como en iniciar el juicio de repetición. Esta sentencia sienta un precedente jurisprudencial indispensable para proteger los recursos estatales y pretender recuperar ya sea parcial o totalmente lo que se le eroga al estado por negligencia dolo o culpa en las acciones u omisiones de sus funcionarios o exfuncionarios públicos.

Tabla 8

Resumen Comparado de Jurisprudencia Constitucional en materia de Repetición

Sentencia 71-17- EP (2022)	Sentencia 439-17-EP (2023)	Sentencia 83-23-IS (2025)
<p>Analiza la Contradicción entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 69: la Máxima Autoridad debe presentar Investigación Previa para identificar a los responsables ya sean por acciones u omisiones • Artículo 68: Cualquier persona puede interponer la Acción de Repetición <p>Esta sentencia propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dos posibilidades de Legitimación Activa: <ul style="list-style-type: none"> - Si presenta la demanda la <u>Máxima Autoridad</u> tiene la obligación de realizar la Investigación previa - Si presenta la demanda <u>cualquier persona</u>: no es obligatorio la realización de la Investigación previa <p>Por lo tanto, extiende las posibilidades de ejercer la Acción de Repetición</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presenta los requisitos para la admisibilidad de la Acción de Repetición. <ol style="list-style-type: none"> a. Que el Estado haya sido condenado mediante: <ol style="list-style-type: none"> 1) Sentencia de un proceso de garantías jurisdiccionales, 2) Auto definitivo de un proceso de garantías jurisdiccionales, 3) Sentencia de un organismo internacional de protección de derechos, y 4) Resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos. b. Que el Estado haya pagado la totalidad por concepto de Reparación c. Que sea consecuencia de una actuación dolosa o gravemente culposa debidamente comprobada del agente o exagente estatal d. Si la máxima autoridad es la legitimada activa, debe realizar la investigación previa (en un término máximo de 20 días). b) La máxima autoridad está obligada a identificar al presunto responsable c) Si no se determina la identidad de los presuntos responsables, el Procurador General del Estado debe presentar la demanda de Repetición en contra de la máxima autoridad. 	<p>Analiza la Culpa como elemento de la Repetición</p> <p>Para la Acción de Repetición no cabe cualquier culpa.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Culpa leve y levisima: en caso de ser responsable por estos dos tipos de culpa se entiende que la Administración condona los valores en concepto de definición al funcionario - Culpa grave: en caso de ser responsable por este tipo de culpa el patrimonio del funcionario o exfuncionario se encuentra comprometido. <p>Esta sentencia propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Requisitos de procedibilidad de la Investigación Previa: Considera a esta investigación como un requisito <i>sine qua non</i> para la Repetición. Esta debe contener: <ol style="list-style-type: none"> A. Identificación de los presuntos responsables B. Cuáles fueron sus acciones u omisiones C. Si estas actuaciones fueron realizadas con dolo o culpa grave (naturaleza subjetiva) <p>También considera que si existe un procedimiento administrativo sancionatorio sobre los mismos hechos sería considerado un igual con la Investigación Previa. Pero en caso de no haberlo no se debe iniciar este procedimiento sino simplemente la Investigación Previa</p>	<p>Analiza que la Predeterminación de Responsabilidades no es igual a la Acción de Repetición</p> <ul style="list-style-type: none"> • Predeterminación de responsabilidad: trámite administrativo. Le corresponde a la CGE. • Juicio de Repetición: procedimiento judicial. Le corresponde a la entidad responsable. <ol style="list-style-type: none"> 1. Trámite Administrativo por CGE. 2. Procedimiento Judicial le corresponde a la Máxima Autoridad 3. CGE no debe iniciar Acción de Repetición. 4. Ninguna entidad debe esperar pronunciamiento de CGE para iniciar la Repetición. 5. De hecho, las entidades públicas tienen la obligación de realizar una investigación interna. <p>Esta sentencia propone:</p> <p>Si bien la CGE, es la entidad pública que en principio le corresponde la determinación de responsables, si la misma no se ha pronunciado. Es obligación de la entidad responsable realizar la investigación interna e iniciar la repetición.</p>

CAPÍTULO IV

4. PERSPECTIVA COMPARADA: UN ACERCAMIENTO AL DERECHO COLOMBIANO

Es importante considerar al Derecho Comparado, con la finalidad de analizar las semejanzas y diferencias que existen entre el ordenamiento jurídico ecuatoriano con el Derecho Colombiano en la aplicación de la Repetición. Asimismo, el abordar esta herramienta patrimonial en su aplicabilidad en otros países da la posibilidad de revisar ciertas estrategias que pueden ser empleadas en el contexto ecuatoriano.

En este sentido, la Repetición en el ordenamiento jurídico colombiano, se encuentra conceptualizada e identificada en cuanto a presupuestos, elementos y procedimientos, lo cual permite enriquecer el estudio antes realizado en materia de Repetición. Sobre el concepto de Repetición, la Corte Constitucional Colombiana en Sentencia C-338 de 2006 expresa que:

La responsabilidad patrimonial de los servidores del Estado no es de carácter sancionatorio (ni penal ni administrativo), sino resarcitorio, toda vez que la acción de reembolso que consagra el artículo 90 de la Constitución está prevista para que el Estado la ejerza con el único propósito de reintegrar a las arcas públicas el valor de la condena que hubo de pagar como consecuencia del actuar doloso o gravemente culposo de sus agentes.

(Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2020, p. 6)

Al igual que en Ecuador, la Repetición se encuentra consagrada en la Constitución Política de Colombia (1991), específicamente en su Artículo 90⁴⁶, lo que permite realizar una comparación constitucional de esta figura jurídica. Por un lado, en la Constitución de la República del Ecuador (2008), específicamente en su Artículo 11 numeral 9⁴⁷, manda que el Estado ejercerá la Repetición inmediatamente contra las personas responsables del daño, sin detallar los presupuestos de dicha acción. Por su parte, la Constitución Política de Colombia (1991), manda expresamente que la Repetición procederá contra el funcionario por acción u omisión, siempre que exista culpa grave o dolo.

⁴⁶ **Constitución Política de Colombia (CP), 1991: Art. 90.-** El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

⁴⁷ Véase referencia presentada en la nota al pie 2.

Cabe señalar que, si bien el texto constitucional ecuatoriano no ahonda en estos requisitos, su desarrollo se encuentra en diversa normativa infra constitucional como la LOGJCC, COFJ, COGEP y COA, nuevamente recordando la pluralidad normativa a la cual se ha hecho alusión. En dichos cuerpos normativos se precisa que la Acción de Repetición podrá ejercerse contra el funcionario cuando su actuación u omisión haya sido dolosa o gravemente culposa. Por tanto, y en este simple análisis, la Repetición tanto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano como colombiano se asemejan en los presupuestos fundamentales para que resulte procedente esta figura.

Es preciso indicar que, a diferencia del ordenamiento jurídico ecuatoriano, en el que la dispersión normativa no permite un estudio integral de la figura de la Repetición y genera confusión por su regulación segmentada e incompleta. En Colombia existe una normativa específica que regula la determinación de la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado, a través del ejercicio de la Acción de Repetición y del Llamamiento en garantía con fines de Repetición, esta es, la Ley 678 de 2001.

Esta Ley es un fiel reflejo que, entre estos dos ordenamientos jurídicos pueden existir aspectos que ambos contemplan, como también otros que no han sido regulados en la legislación ecuatoriana, o no han sido tratados a través de precedentes. Por ello, resulta relevante su análisis para poder emitir una recomendación y considerar su incorporación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

La Ley 678-2001 parte de la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos, así como de los particulares que desempeñen funciones públicas. A ellos son a quienes se les puede presentar una Acción de Repetición o el Llamamiento en Garantía con fines de Repetición. Esta última figura constituye un mecanismo inexistente en Ecuador, siendo desarrollada en Colombia por la norma antes mencionada y por la Sentencia C-484 de 2002, en la que se explica que su punto de partida es la Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual se puede presentar cuando el daño ocasionado por el agente público proviene de una conducta dolosa o gravemente culposa (Sentencia C-484, 2002).

Esta figura constituye un mecanismo procesal que permite a la entidad pública afectada; o el Ministerio Público, que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano es la Procuraduría General del Estado; puedan solicitar la vinculación del agente presuntamente responsable mediante esta figura del Llamamiento en Garantía. Es así, que permite que en la misma causa se determine tanto la Responsabilidad Estatal como

la del funcionario. Sin embargo, es importante precisar que la entidad pública no podrá ejercer esta facultad si, al contestar la demanda, ha propuesto como excepciones la culpa exclusiva de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2020).

Este mecanismo del Llamamiento en Garantía con fines de Repetición resulta especialmente positivo y novedoso de aplicar en Ecuador, debido que permite evitar situaciones como las que suelen presentarse en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Como en el caso del proceso de Responsabilidad Extracontractual del Estado, la entidad pública sostiene que no existió culpa grave ni dolo y que sus funcionarios actuaron de manera correcta. Para de forma ulterior, al iniciar el proceso de Repetición, argumentar lo contrario y atribuirles responsabilidad. La incorporación de esta figura procesal previene tales contradicciones, pues otorga la posibilidad de que, desde el inicio del proceso, el Estado ponga en conocimiento del Tribunal que la actuación del funcionario fue dolosa o gravemente culposa, lo cual no solo garantiza coherencia en la defensa estatal, sino que además agiliza la determinación de las responsabilidades.

En cuanto a su naturaleza jurídica, el Artículo 2⁴⁸ de la mencionada Ley manda que la Acción de Repetición es de carácter civil y patrimonial. Esta calificación coincide con la postura que tanto la Corte Constitucional como en la normativa ecuatoriana sostiene: “A esta institución se la conceptualiza como un mecanismo judicial que tiene una naturaleza civil por su carácter retributivo patrimonial” (Sentencia No. 439-17-EP/23, 2023).

Asimismo, en el mismo Artículo antes mencionado se expresa que se realizará esta acción en contra del servidor o ex servidor cuando el Estado haya efectuado un pago indemnizatorio derivado de condena, conciliación u otra forma de terminación del conflicto. En Ecuador, la Corte Constitucional ha señalado requisitos necesarios para la admisibilidad de la Repetición, tanto en las sentencias 71-17-EP/22 y 439-17-EP/23, como también en la LOGJCC en su Artículo 67⁴⁹, restringiéndola netamente a las fuentes mencionadas en el Capítulo 2 de este estudio para garantías jurisdiccionales e identificando solo a la sentencia como única fuente para los demás casos de Repetición.

⁴⁸ **Ley 678 de 2001, 2001: Art. 2.- Acción de repetición.** La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial.

⁴⁹ Véase referencia presentada en la nota al pie 6.

Por tanto, en Ecuador no se contempla la amplitud de fuentes que permite el sistema colombiano, lo cual podría ser beneficioso considerar, ya que otorgaría mayores vías para iniciar esta figura.

Sumado a ello, el ordenamiento jurídico colombiano reconoce que la Repetición cumple con fines retributivos y preventivos. Esta visión es compartida por la normativa y jurisprudencia ecuatoriana, que reconoce idénticas finalidades, al buscar el reembolso de lo pagado por el Estado. Esto se puede evidenciar en la Sentencia No. 439-17-EP/23 (2023), donde se trata la doble finalidad de la Repetición: “Por un lado, esta acción especial busca recuperar el dinero pagado por el Estado a las víctimas que han sufrido vulneraciones a sus derechos, protegiendo el patrimonio público; y, por otro, busca prevenir conductas antijurídicas atribuibles a funcionarios del Estado” (p. 8).

De igual manera ambos ordenamientos jurídicos coinciden en que el ejercicio de esta acción es obligatorio para las entidades públicas y que les corresponde a los Tribunales Contencioso Administrativos la competencia de estas acciones. Incluso en Colombia debe ser el mismo Tribunal que conoció del proceso de Responsabilidad Patrimonial del Estado, garantizando coherencia y celeridad procesal, un aspecto que merece ser considerado para su implementación en Ecuador.

Como siguiente tema a desarrollar, es imprescindible analizar los procedimientos de Repetición establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano. De acuerdo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2020), existe el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial.

En cuanto a la instancia administrativa, esta se realiza ante el Comité de Conciliación, el cual se encarga de analizar, estudiar y formular políticas para prevenir daños antijurídicos y defender los intereses de las entidades estatales. Asimismo, puede promover soluciones a través de los medios alternativos de resolución de conflictos. Este comité está integrado por i) la máxima autoridad o representante legal de la entidad; ii) el funcionario encargado de organizar el gasto de la institución; iii) Un abogado de la entidad y iv) dos funcionarios de nivel directivo o administrativo, siendo estos miembros permanentes. Todos ellos tienen como función evaluar los procesos de predeterminación de responsabilidad, con el fin de verificar si luego de la obligación del Estado a reparar al administrado, puede iniciar la Acción de Repetición o el Llamamiento en Garantía con fines de Repetición. La decisión que tome este Comité de Conciliación se justifica en una Acta debidamente fundamentada.

De este modo, el Comité de Conciliación previo al proceso judicial de Repetición debe tener conocimiento del justificativo de pago, y los antecedentes específicos del caso. Con la finalidad de nombrar a un profesional del derecho para que realice tanto una proyección del caso, como la ficha técnica de Repetición.

La ficha técnica, como herramienta que facilita la gestión procesal, recopila información trascendental que contribuye a la celeridad y precisión en la fundamentación de la Repetición. El uso y aplicación de este instrumento en el ordenamiento jurídico ecuatoriano podría compararse a la investigación previa, la cual no se encuentra detallada como la ficha técnica colombiana. En consecuencia, debe contener la siguiente información determinante para la valoración y decisión sobre la procedencia o improcedencia de la Repetición:

Tabla 9

Información requerida en la ficha técnica de la Acción de Repetición

1	Motivo de la repetición	14	Se presentó llamamiento en garantía con fines de repetición
2	Origen de la reparación patrimonial	15	Nombre de agente o ex agente sobre el que recae acción de repetición
3	Fecha ejecutoria de la providencia judicial que originó el pago	16	Resumen hechos
4	Fecha de vencimiento del pago de la condena impuesta	17	Las funciones del agente se enmarcan en el hecho dañoso
5	Fecha de caducidad de la acción de repetición	18	Existe un nexo causal entre la conducta y el daño antijurídico
6	Capital pagado por la entidad	19	La conducta del agente fue dolosa o gravemente culposa
7	Total intereses pagados por la entidad	20	Se tiene prueba idónea del pago de la sentencia condenatoria o conciliación
8	Total pagado por la entidad	21	Decisión del comité de conciliación
9	Fecha del último pago de la entidad	22	Fecha del acta de comité en el que se analizó el caso
10	Presunciones	23	Se radica acción de repetición en el despacho judicial
11	Es caso prioritario por caducidad	24	Numero único de radicación de la acción de repetición
12	Registrar el número único de radicación del proceso que originó la acción de repetición	25	Despacho judicial de la acción de repetición
13	Despacho del proceso que origina la acción de repetición	26	Existe ánimo conciliatorio del agente estatal

Fuente: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2020, (p. 14)

Tras la realización de dicha ficha por parte del abogado de la entidad, se debe elaborar el memorando de convocatoria al Comité de Conciliación. En la fecha señalada de la convocatoria se delibera sobre los presupuestos de procedencia de la Repetición que debe plasmarse en un Acta debidamente firmada por los cinco integrantes. Esta debe contener y cumplir con los siguientes requisitos:

1. Acreditación de la existencia de una condena judicial o acuerdo conciliatorio que imponga una obligación patrimonial a cargo de la entidad estatal.
2. Acreditación del pago de la indemnización efectuada por parte de la entidad pública condenada o comprometida en el acuerdo. A través de comprobantes de pago, que la suma sea la misma que la que consta en la condena o acuerdo, constancia que lo ha recibido la víctima y que todos estos sean legibles
3. Determinación de la calidad jurídica del demandado, ya sea en su condición de agente o ex agente del Estado, o como particular que ejerza funciones públicas.
4. Calificación provisional de la conducta atribuida al agente estatal, determinante del daño, como dolosa o gravemente culposa.
5. Identificación del nexo causal entre la conducta del agente estatal y el daño antijurídico, estableciendo la relación directa entre el actuar u omitir del funcionario y la obligación patrimonial asumida por la entidad estatal.

(Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2020, p. 12)

Los dos primeros requisitos son fundamentales puesto que su incumplimiento implica la improcedencia de esta figura jurídica hecho que deberá constar expresamente en el Acta correspondiente.

Respecto al cuarto numeral, se debe considerar como un aspecto innovador de la legislación colombiana la inclusión de causales específicas en las que se presume el dolo del agente público, previstas en su Artículo 5⁵⁰, así como la presunción de culpa grave regulada en su Artículo 6⁵¹. Estos dos artículos fueron modificados posteriormente por

⁵⁰ **Ley 678 de 2001, 2001: Art 5.-** Dolo. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:

1. Que el acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación.
2. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
3. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial.
4. . Obrar con desviación de poder

⁵¹ **Ley 678 de 2001, 2001: Art. 6.-** Culpa grave. Se presumirá que la conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la Ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.

los Artículos 39 y 40 de la Ley 2195 de 2022. El contar con causales específicas para determinar si existió dolo o culpa grave del funcionario aportan mayor seguridad jurídica y reducen la discrecionalidad de las autoridades y jueces al determinar la existencia de estos dos presupuestos. En contraste con el ordenamiento jurídico ecuatoriano en el que persiste un alto grado de subjetividad ante la ausencia de causales tipificadas en la múltiple normativa vigente, por lo que debería regularse en una forma similar.

Adicionalmente, es preciso considerar que estos requisitos facilitan la comprobación de la responsabilidad de los agentes estatales, constituyendo prueba idónea. Dicha prueba debe incluir las funciones del cargo del funcionario, eventuales errores, la valoración de la buena o mala fe, y el grado de conciencia o intención en el incumplimiento. Estos elementos constituyen parámetros esenciales para sustentar la procedencia de la Acción de Repetición y garantizar la efectiva recuperación de las arcas públicas. También debe constar la revisión de si ha operado o esta próxima a caducar la Repetición. Es importante destacar que, según el Artículo 11⁵² el plazo de la caducidad en la normativa colombiana es de cinco años, a diferencia el ordenamiento ecuatoriano que establece un plazo de cuatro años.

Luego del análisis integral de los aspectos antes mencionados, el Comité de Conciliación debe emitir una decisión y sentarla en Acta. Por un lado, en caso considerarse procedente la figura de la Repetición se debe asignar este proceso al profesional de defensa para la presentación de la demanda. Por otro lado, de ser improcedente se debe informar al Ministerio Público, adjuntando como constancia: la Ficha Técnica, el Acta del Comité y la copia del pago.

Todo lo anterior se encuentra en consonancia con lo que manda el Artículo 13⁵³ de la Ley 678 de 2001 que regula la conciliación extrajudicial. Esta se efectúa siempre que no exista proceso judicial en curso, de darse dicho acuerdo dentro de los 3 días siguientes se remitirá al juez competente para que decida sobre su aprobación o rechazo.

⁵² **Ley 678 de 2001, 2001: Art 11.- Caducidad.** La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de cinco (5) años contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en el Artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El término de caducidad dispuesto en el presente Artículo aplicara a las condenas, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley que quede ejecutoriada con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley.

⁵³ **Ley 678 de 2001, 2001: Art 13.- Conciliación extrajudicial.** Siempre que no exista proceso judicial y en los mismos términos del artículo anterior, las entidades que tienen el deber de iniciar la acción de repetición podrán conciliar extrajudicialmente ante los Agentes del Ministerio Público o autoridad administrativa competente de acuerdo con las reglas vigentes que rigen la materia. Logrado un acuerdo conciliatorio, dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración se remitirá al juez o corporación competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efectos de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable.

Previo a iniciar el proceso judicial, es importante recordar quienes se encuentran legitimados para iniciar esta acción son: i) La entidad pública a través de su Comité de Conciliación o su representante legal de no tener dicho comité, el cual debe en un plazo no superior a seis meses iniciar esta acción. De no hacerlo están legitimados ii) El Ministerio Público, institución similar a la prevista en el Ecuador, donde la Procuraduría General del Estado está facultada para iniciar la acción cuando la entidad correspondiente no lo haga; iii) El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o quien haga sus veces, en este caso no existe entidad idéntica en Ecuador; y iv) Cualquier ciudadano, esto de acuerdo al Artículo 8⁵⁴ de la Ley 678-2001.

Se debe tramitar ante los Tribunales Contenciosos Administrativos a través de procedimiento ordinario⁵⁵. Este inicia con la presentación de la demanda que debe cumplir con los requisitos generales de cualquier demanda más otros particulares como: 1) La presentación de prueba de una sentencia condenatoria, auto de aprobación de conciliación u otra providencia que origine la obligación de pago a cargo de la entidad pública; 2) La acreditación del pago indemnizatorio realizado al beneficiario, mediante la presentación del comprobante de pago y que sea acompañada de la constancia de recibido por parte del beneficiario, asegurando que toda la documentación sea legible; 3) La demostración del dolo o culpa grave con la que actuó el servidor o ex servidor público, o los particulares investidos de funciones públicas que presuntamente son responsables de la condena contra la entidad, utilizando para ello presunciones, documentos, testimonios, peritajes u otros medios probatorios que generen convicción de la conducta del agente.

Se recomienda aportar la totalidad del expediente administrativo con el cual se declaró responsable a la entidad, pues en el constan pruebas fundamentales para el

⁵⁴ **Ley 678 de 2001, 2001: Art 8.-** Legitimación. En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la Ley.

Si no se iniciare la acción de repetición en el término y por la entidad facultada que se menciona anteriormente, podrá ejercitar la acción de repetición:

1. El Ministerio Público.

2. El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o quien haga sus veces.

PARÁGRAFO 1. Cualquier persona podrá requerir a las entidades legitimadas para que instauren la acción de repetición, la decisión que se adopte se comunicará al requirente.

PARÁGRAFO 2. Si el representante legal de la entidad directamente perjudicada con el pago de la suma de dinero a que se refiere este Artículo no iniciare la acción en el término estipulado, estará incurso en falta disciplinaria que se impondrá de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Disciplinario vigente para determinar la levedad o gravedad de las faltas disciplinarias.

⁵⁵ **Ley 678 de 2001, 2001: Art 10.- Procedimiento.** La acción de repetición se tramitará de acuerdo con el procedimiento ordinario previsto en el Código Contencioso Administrativo para las acciones de reparación directa.

proceso de Repetición. Es indispensable también incluir el Acta del Comité de Conciliación, la estimación razonada de la cuantía y de haberlo la ficha técnica.

Por otro lado, es importante destacar que, si no se logra la conciliación extrajudicial, se podrá acudir a la conciliación judicial, regulada en el Artículo 12⁵⁶, en esta etapa se realizará una Audiencia de Conciliación en la que será posible llegar a acordar la disminución del capital solicitado, de acuerdo a los ingresos y patrimonio del funcionario o exfuncionario a quien se esta repitiendo, siempre y cuando no resulte lesivo para los intereses del Estado.

Tabla 10

Parámetros de reducción de capital en conciliaciones judiciales y extrajudiciales por rango de ingresos y patrimonio

Rango de ingresos (SMLMV)	Patrimonio (SMLMV)	Pago mínimo acordado (%)
Entre 0 y 10	Igual o inferior a 150	50% de lo pretendido
Entre 10 y 15	Superior a 150 e igual o inferior a 250	60% de lo pretendido
Entre 15 y 20	Superior a 250 e igual o inferior a 300	70% de lo pretendido
Más de 20	Igual o superior a 300	80% de lo pretendido

Fuente: Artículo 12 de la Ley 678 de 2001.

En esta tabla se evidencia que, de acuerdo a los salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) y el patrimonio del funcionario o exfuncionario. Se puede llegar a una conciliación en la que se disminuye el pago total mediante la fijación de un porcentaje mínimo determinado en función de los dos estándares anteriores. Esto contribuye a que sea viable y efectiva la Repetición, pues permite que, mediante estos mecanismos de disminución del capital, se pueda recuperar al menos una parte de los recursos públicos erogados por el Estado. De esta forma, no solo se garantiza el principio de responsabilidad de los agentes estatales frente a los daños ocasionados por su conducta dolosa o gravemente culposa, sino que también se fortalece la función preventiva y retributiva de

⁵⁶ **Ley 678 de 2001, 2001: Art 12.- Conciliación judicial.** En los procesos de repetición, de oficio o a solicitud de parte, habrá lugar a una audiencia de conciliación. La entidad citada podrá conciliar sobre fórmulas y plazos para el pago y sobre el capital a pagar siempre y cuando el acuerdo que se logre no sea lesivo para los intereses del Estado.

En el marco de la conciliación la entidad pública podrá disminuir el capital solicitado en su pretensión conforme a los siguientes criterios:

- Si el sujeto de repetición devenga entre 0 y 10 SMLMV y tiene un patrimonio igual o inferior a 150 SMLMV podrá llegarse a un acuerdo en el cual este se comprometa a realizar un pago mínimo correspondiente al 50% de lo pretendido en su contra.
- Si el sujeto de repetición devenga entre 10 y 15 SMLMV y/o tiene un patrimonio superior a 150 SMLMV e igual o inferior a 250 SMLMV podrá llegarse a un acuerdo en el cual este se comprometa a realizar un pago mínimo correspondiente al 60% de lo pretendido en su contra.
- Si el sujeto de repetición devenga entre 15 y 20 SMLMV y/o tiene un patrimonio superior a 250 SMLMV e igual o inferior a 300 SMLMV podrá llegarse a un acuerdo en el cual este se comprometa a realizar un pago mínimo correspondiente al 70% de lo pretendido en su contra.
- Si el sujeto de repetición devenga más de 20 SMLMV y/o tiene un patrimonio igual o a 300 SMLMV podrá llegarse a un acuerdo en el cual este se comprometa a realizar un pago mínimo correspondiente al 80% de lo pretendido en su contra.

Para la aplicación de estos criterios, el Comité de Conciliación de la entidad que ejerce la acción de repetición, o el representante legal en aquellas entidades que no tienen la obligación de constituir Comité, adoptará la decisión luego de un análisis en torno a la gravedad de la conducta y al cumplimiento de los requisitos económicos aquí expuestos.

El sujeto de repetición para acceder a estas fórmulas conciliatorias deberá allegar los documentos que demuestren sus ingresos y patrimonio.

El juez o magistrado deberá aprobar el acuerdo, si encuentra demostrados los criterios.

la Repetición asegurando su operatividad y evitando sea un simple enunciado normativo sin aplicación real.

Para que estos criterios sean aplicables, tanto en la conciliación extrajudicial como judicial, el Comité de Conciliación o el representante legal de dicha entidad de no existir comité, debe realizar un análisis de la gravedad de la conducta y verificar el cumplimiento de los requisitos económicos expuestos. Además, el agente estatal interesado en acogerse a estas fórmulas conciliatorias debe presentar los documentos que demuestren sus ingresos y patrimonio. Posteriormente, el juez o magistrado competente deberá aprobar el acuerdo, si encuentra demostrados los criterios.

La regulación de estos porcentajes para disminuir el capital en caso de conciliación debería implementarse en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, pues permitiría al Estado recuperar, al menos, una parte de los valores reparados, considerando que actualmente esta figura no se encuentra regulada de la mejor manera por la multiplicidad normativa y los precedentes emergentes, resultando preferible recuperar algo, aunque no sea la totalidad.

Otro tema fundamental que se encuentra regulado en Colombia y no en Ecuador es el acuerdo de pago⁵⁷, mediante el cual, una vez ejecutoriada la sentencia de Repetición se pueden realizar estos acuerdos para condonar parte del capital tomando en consideración lo siguiente:

⁵⁷ **Ley 678 de 2001, 2001: Art 13-1.- Acuerdos de Pago.** Una vez ejecutoriada la decisión y en el marco del proceso ejecutivo debido a la condena obtenida en virtud de la acción de repetición o en el proceso por jurisdicción coactiva, cuando la condena se obtuvo por el llamamiento en garantía con fines de repetición, se podrán realizar acuerdos de pago en los cuales se podrá condonar parte del capital conforme a los siguientes preceptos:

- a) Si el sujeto de repetición devenga entre 0 y 10 SMLMV y tiene un patrimonio igual o inferior a 150 SMLMV podrá llegarse a un acuerdo en el cual este se comprometa a realizar un pago mínimo correspondiente al 65% del capital de la condena.
- b) Si el sujeto de repetición devenga entre 10 y 15 SMLMV y/o tiene un patrimonio superior a 150 SMLMV e igual o inferior a 250 SMLMV podrá llegarse a un acuerdo en el cual este se comprometa a realizar un pago mínimo correspondiente al 75% del capital de la condena.
- c) Si el sujeto de repetición devenga entre 15 y 20 SMLMV y/o tiene un patrimonio superior a 250 SMLMV e igual o inferior a 300 SMLMV podrá llegarse a un acuerdo en el cual este se comprometa a realizar un pago mínimo correspondiente al 85% del capital de la condena.
- d) Si el sujeto de repetición devenga más de 20 SMLMV y/o tiene un patrimonio igual o a 300 SMLMV podrá llegarse a un acuerdo en el cual este se comprometa a realizar un pago mínimo correspondiente al 95% del capital de la condena.

PARÁGRAFO . Se podrá realizar una condonación de intereses del 100% si el sujeto de repetición realiza el pago en un término máximo de un año después de la ejecutoria de la sentencia, hasta en un 50% si realiza el pago en un término máximo de 2 años, y hasta en un 30% si realiza el pago dentro de un término máximo de 3 años. Esta condonación se podrá aplicar a las conciliaciones judiciales y extrajudiciales dispuestas en los Artículos 12 y 13 de esta Ley.

Tabla 11*Condonación de capital en acuerdo de pago según los ingresos y patrimonio del sujeto de repetición*

Rango de ingresos (SMLMV)	Patrimonio (SMLMV)	Pago mínimo del capital de la condena (%)
Entre 0 y 10	Igual o inferior a 150	65%
Entre 10 y 15	Superior a 150 e igual o inferior a 250	75%
Entre 15 y 20	Superior a 250 e igual o inferior a 300	85%
Más de 20	Igual o superior a 300	95%

Fuente: Artículo 13-1 de la Ley 678 de 2001.**Tabla 12***Condonación de intereses en acuerdo de pago según tiempo de pago*

Tiempo de pago desde ejecutoria de sentencia	Porcentaje de condonación de intereses
Hasta 1 año	100%
Hasta 2 años	50%
Hasta 3 años	30%

Fuente: Artículo 13-1 de la Ley 678 de 2001.

Ahora, es necesario analizar la diferencia de la condonación en la conciliación con la condonación en el acuerdo de pago. En cuanto a esta disminución de capital por conciliación sea extrajudicial o judicial, constituye un beneficio cuya naturaleza es la de un método alternativo de resolución de conflictos que permite alcanzar acuerdos para reducir tanto el capital adeudado como los intereses generados. Dicho beneficio busca incentivar al agente público de pagar voluntaria y anticipadamente antes o durante el litigio, pudiendo evitar la prolongación de los procesos y contribuyendo a descongestión de la administración de justicia.

Por su parte, la condonación en el acuerdo de pago aplica cuando ya existe una sentencia ejecutoriada que responsabiliza al agente estatal y que busca que el Estado obtenga el reembolso de lo reparado, encontrándose el proceso en la fase de ejecución o cobro coactivo. En esta etapa, la entidad puede realizar estos acuerdos de pago con el funcionario, permitiendo condonaciones parciales del capital y de intereses que varían en función de la oportunidad del pago. No obstante, ambas condonaciones no pueden aplicarse de forma acumulativa en un mismo caso. Es decir, si en la etapa de conciliación se acordó la reducción del capital adeudado, no es procedente aplicar nuevamente una condonación sobre ese capital ya condonado para un acuerdo de pago.

Estos mecanismos buscan facilitar la recuperación del erario público, donde la obligación va acorde a la capacidad económica del agente estatal responsable, lo cual garantiza mayor efectividad en el cumplimiento de la Acción de Repetición.

CAPÍTULO V:

5. ANÁLISIS DE RESULTADOS: VOCES Y PERSPECTIVAS SOBRE LA REPETICIÓN

No es desconocido que el Derecho pertenece a una rama meramente social, entendido como aquello que regula y estudia a la sociedad, perfeccionando este término, a las diversas sociedades humanas. Por tanto, resulta habitual la necesidad por entender la relación que existen entre la sociedad y el Derecho. Para ello, es importante recordar la disciplina de la sociología del Derecho que según el criterio del doctrinario Max Weber (1964), parte de la ‘sociología comprensiva’, misma que trata de comprender el actuar social y sus posibles y diversas consecuencias. (Monereo, 2023).

En esta investigación como se ha podido verificar emplea una metodología jurídico-social, entendido que no solo estudia y analiza la regulación de la Repetición en el ordenamiento jurídico ecuatoriano sino como ello se aplica en la sociedad. En base a ello se identifican las falencias y necesidades por regular.

La presente exploración investigativa cuenta con un enfoque descriptivo y exploratorio. Desde el enfoque descriptivo se detalla y sistematiza todo lo relacionado con la Repetición como su doctrina, normativa y precedentes. Desde el enfoque exploratorio, se abarca en este Capítulo los problemas prácticos que giran en torno a la Repetición al considerarla como un fenómeno dinámico en el que interactúa la Administración Pública y la confianza de los ciudadanos.

Se emplea una metodología mixta: En cuanto al enfoque cualitativo, se sustenta en realizar entrevistas a dos de los Jueces del Tribunal Contencioso Administrativo Distrital 3, con sede en la ciudad de Cuenca, con la finalidad de obtener sus criterios técnicos y profesionales desde la perspectiva interna del Consejo de la Judicatura. Por su parte, en el componente cuantitativo, se realizan encuestas a profesionales especialistas en Derecho Público Administrativo; funcionarios del Tribunal Contencioso Administrativo Distrital 3, incluyendo jueces y secretarios; y miembros de la academia comprendiendo estudiantes y profesores.

5.1. Entrevistas: La Opinión Jurisdiccional. Un Enfoque desde el Tribunal Contencioso Administrativo Distrital 3

La entrevista es una técnica que se encuentra dentro de la metodología cualitativa para la recolección de datos, donde el entrevistador-investigador obtiene el material primario; y, posterior a ello, realiza un análisis integral a través de procesos de interpretación para obtener información de calidad que dan respuesta al problema planteado. Por ello, se ha planteado el empleo de esta técnica con el objetivo de obtener los criterios técnicos y profesionales de estos dos jueces.

5.1.1 Entrevista a Juez 1

Como un primer acercamiento, el Juez 1 destaca y considera firmemente que la Repetición constituye un derecho del Estado que se materializa a través de una acción destinada a recuperar los recursos públicos del Estado. Alude a que, si bien la Repetición se encuentra contemplada en el ordenamiento jurídico las principales razones que impiden que se inicie, de manera lamentable, apuntan a situaciones de orden político.

Es de conocimiento que, el Ecuador desde su nacimiento como república, ha contado con funcionarios públicos que al ocupar cargos políticos se caracterizan por su autoritarismo y arbitrariedad, ejerciendo funciones sin límites, en especial los de mayor jerarquía, tendiendo a evitar que se clarifiquen normas que en un futuro podrían emplearse en su contra. Así, se prioriza la protección personal frente a la responsabilidad que se puede derivar del ejercicio de sus funciones como servidores públicos.

Respecto a un ámbito más normativo, el Juez 1 señala que dentro de la perspectiva formal resulta lógico que tanto PGE como las entidades públicas sean el legitimado activo de la Repetición, que realmente el problema surge en la práctica, pues se parte de la idea de que las instituciones son permanentes y perduran en el tiempo, sin embargo, los funcionarios públicos no lo son, es así que muchas veces las personas que asumen el patrocinio de la Repetición no tienen conocimiento directo, inmediato, ni profundo de los hechos. Esto debido a la frecuente rotación que existen en las instituciones públicas que dificulta de manera grave la inmediatez y seguimiento claro de estas acciones.

A ello, se le suma otro problema de orden práctico respecto al término de la investigación previa. La norma manda que se tiene el término de veinte días, tiempo que el Juez 1 considera totalmente insuficiente para realizar el complejo proceso de predeterminación de responsabilidades. Adicional a ello, Juez 1, realiza un paralelismo

con los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, específicamente los sumarios administrativos donde se tiene un plazo de seis meses para la investigación, por tanto, sugiere que el tiempo debería incrementar a un plazo razonable de seis meses.

También se dialoga sobre otro aspecto fundamental para la Repetición discutido en el Capítulo Normativo. El Juez 1, no duda en su respuesta y destaca que claramente es el pago total de lo condenado, el punto de inicio para esta figura. Pues la Repetición se basa en la idea de que el Estado recupere lo gastado, no lo pendiente de pago. Es simple, se basa en la Teoría de los Daños y Perjuicios, donde el daño debe ser cierto, en este caso, si el Estado no paga por completo no puede reclamar.

Respecto a la efectividad de la Repetición, en cuanto si el servidor o ex servidor no cuenta con los recursos necesarios, el Juez 1 expone el siguiente criterio: la Repetición se vuelve ineficaz, debido a que el ejercicio de la función pública no es solo una responsabilidad personal sino personalísima. Por lo tanto, resultaría injusto que esta deuda se pueda heredar. Dentro de la misma línea, plantea que los montos de Repetición suelen ser elevados y que, si estos montos superan el millón de dólares de igual manera se vuelve ineficaz, pues es muy poco probable que el patrimonio de un funcionario público supere dicho valor.

Por otro lado, se ha identificado que una de las mayores dificultades de la Repetición son los criterios subjetivos como el dolo y la culpa grave. Sin embargo, el Juez 1, establece que cada caso es diferente y cuenta con sus propias particularidades. Por tanto, que tasarlos y encasillarlos sería un limitante, más se encuentra de acuerdo con la posibilidad de establecer parámetros generales y situaciones ejemplificadoras.

Otro punto tratado en la entrevista fue la coexistencia de la predeterminación de responsabilidades que realiza CGE y la investigación previa. El Juez 1 sostiene que pueden coexistir, pero se debe tener precaución con el principio *Non bis in ídem*, no se puede condenar dos veces por la misma actuación. Considera interesante la posibilidad de que CGE, al ser un órgano técnico y de control son valiosos sus informes pues le da robustez cuando el Estado quiera fundamentar la Repetición, al ser este un requisito.

Por último, el Juez 1 brinda sugerencias y recomendaciones para que la Repetición sea efectiva en el país. Sostiene que, si bien la mayoría de los profesionales del derecho consideran que debería existir una ley específica, olvidan los principios básicos del Derecho como lo son la tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia (un juez no puede

denegar la administración de justicia por falta o oscuridad de ley)⁵⁸. Basado en esos principios los jueces tienen la obligación de administrar justicia, recurriendo a las diversas fuentes del derecho. Claro está, lo óptimo sería crear normas específicas pues la ley orienta de mejor manera tanto a los jueces, instituciones y demandados. En consecuencia, propone que se debería especificar la normativa.

5.1.2 Entrevista a Juez 2

El criterio del Juez 2, difiere del Juez 1, por cuanto considera que la Repetición es una obligación del Estado, pues implica que el Estado desembolsa dinero y no se puede permitir perder el erario público por las actuaciones u omisiones dolosas o gravemente culposas de sus servidores y ex servidores. Señala que, desde su perspectiva subsidiariamente viene el derecho del Estado a repetir lo pagado, mismo que se ejerce a través de una acción. Es así, que el Juez 1 contempla a la Repetición como una obligación del Estado y a la acción como una consecuencia natural de cumplir con esa obligación.

Sostiene que los principales motivos por lo que no es efectiva la Repetición es primero, por desconocimiento y segundo, por conveniencia e interés, a los servidores públicos no les conviene que las normas de la Repetición estén claras, pues en el futuro podrían ser sujetos pasivos de dicha acción. Por otro lado, respecto a la legitimación activa difiere de lo establecido en la norma, pues destaca que tanto la PGE como las entidades públicas que deben iniciar esta acción tienen intereses, lo que demuestra un sesgo evidente. Por ello, el Juez 2 aconseja que bajo su criterio la entidad correspondiente debería ser la Defensoría del Pueblo, pues es más sencillo garantizar su objetividad.

Se plantea la contradicción normativa identificada en el Capítulo Normativo y se dialoga respecto a si el pago debe ser completo o puede iniciarse con lo pendiente de pago. El Juez 2, establece que no hay otra manera que pagar completamente lo condenado, debido a que, si el Estado debe aún dinero, se podrían aumentar los intereses. Por tanto, el Juez 2 siempre recomienda una constancia de satisfacción de pago o un acta de entrega recepción, requisito precisamente solicitado por la norma.

Dentro del tema de la Repetición, se consulta al Juez 2, si cree que la acción se vuelve ineficaz cuando el funcionario o exfuncionario no tiene los recursos suficientes. Él sostiene la idea de que debería partir del punto que las deudas se heredan, por tanto, las deudas contra el Estado corren la misma suerte. Respecto a la determinación de la

⁵⁸ Código Civil (CC), 2005: Art. 18.- Los jueces no pueden suspender ni denegar la administración de justicia por oscuridad o falta de ley[...].

actuación u omisión como dolosa o culposo, el Juez 2, destaca que en el tema de la Repetición casi siempre va a ser culposa debido a que si se presencia dolo se debe acudir primero al ámbito penal y posteriormente se podría aplicar la Repetición.

Por último, el Juez 2, recomienda que para que la Repetición sea efectiva se debería realizar varias reformas en el ámbito normativo, sugiere que debería ser en la LOSEP, pues los funcionarios públicos deben saber las consecuencias que pueden tener en el ejercicio de sus funciones y entender que tienen límites. También sugiere que se deberían otorgar herramientas a las instituciones de control tales como SRI, CGE para que dentro de sus informes puedan determinar responsabilidades estatales. Estas sugerencias se basan en el criterio de la prevención, pues mientras más claras son las normas establecidas, los funcionarios son conscientes de las consecuencias que pueden acarrear en el ejercicio de sus funciones.

5.1.3. Análisis Comparativo de Criterios de los Jueces

Al realizar una comparación entre los criterios del Juez 1 y 2, se evidencia que coinciden en ciertos criterios como en la ineficiencia de la figura, la misma que se ha visto truncada por los intereses políticos de los funcionarios públicos que se encuentran en el poder. De igual manera, ambos sostienen que el pago del Estado debe ser total para poder iniciar la Repetición.

Sin embargo, sus divergencias radican en la eficiencia de la acción frente a funcionarios insolventes, pues el criterio del Juez 1, es que se vuelve ineficaz debido a que las obligaciones son personalísimas y no debería aludir a ninguna otra persona más que al propio funcionario. No obstante, el Juez 2, difiere de ese criterio, pues al ser una deuda con el Estado se debería heredar. Asimismo, discrepan en la legitimación activa de la Repetición, pues el Juez 1 va acorde a lo que manda la norma, pues esta le corresponde tanto a PGE como a las entidades públicas. No obstante, el Juez 2 sostiene que debido a que PGE tiene intereses implicados lo mejor sería que se atribuya la legitimación activa a la Defensoría del Pueblo, con la finalidad de que exista objetividad.

Tabla 13*Comparación de Perspectivas en torno a la Repetición*

Criterios	Similares	Diferentes
Repetición: ¿acción, derecho, obligación?		Juez 1: Derecho Juez 2: Obligación
Razones no se inicia Repetición	Juez 1 y 2 coinciden que la principal razón es por interés políticos	
Legitimación Activa		Juez 1: Procuraduría y Entidades Públicas Juez 2: Propone que debería ser la Defensoría del Pueblo
Pago total o pago parcial	Juez 1 y 2 coinciden que el pago debe ser total	
Funcionario sin recursos		Juez 1: se vuelve ineficaz, es personalísima Juez 2: no se vuelve ineficaz, las deudas se heredan
Elementos Subjetivos: Dolo y Culpa		Juez 1: son criterios subjetivos que deben tener lineamientos generales Juez 2: en la Repetición se presencia la culpa
Recomendaciones	Juez 1 y 2 destacan la necesidad de fortalecer el marco normativo.	

Fuente: Entrevista Juez 1 y Juez 2

5.2. La Repetición en Cifras: Aproximación Empírica a través de Encuestas

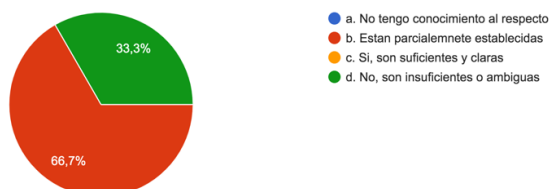
A diferencia de la entrevista, la encuesta constituye una técnica que pertenece a la metodología cuantitativa para la recolección de datos. La encuesta se aplica a una muestra representativa de personas e implica la presentación de un formulario de preguntas, en esta investigación se realizaron cinco preguntas de opción múltiple a 73 personas entre ellas profesionales en derecho público, funcionarios públicos que forman parte del Tribunal Contencioso Administrativo y a la Academia entre ellos estudiantes y profesores de la Facultad de Ciencias Jurídicas, escuela de Derecho de la Universidad del Azuay.

5.2.1. Repetición desde una Mirada Institucional: Encuestas a los Funcionarios Públicos del Tribunal Contencioso Administrativo

Figura 1

Pregunta 1 de la Encuesta Realizada a los Integrantes del Tribunal Contencioso Administrativo Distrital 3

1. ¿Considera que las normas procesales vigentes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano establecen vías suficientes para la activación y resolución de la Acción de Repetición?
9 respuestas



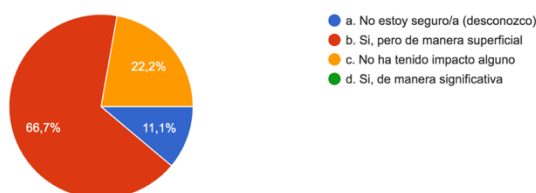
Fuente: Encuesta Tribunal Contencioso Administrativo Distrital 3

Dentro del análisis de la ‘Pregunta 1’, se destaca que el 66,7% de los miembros del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo sostienen que las normas procesales se encuentran parcialmente establecidas. Asimismo, el 33% de los encuestados sostiene que las normas procesales son insuficientes y ambiguas, lo que refleja una insatisfacción respecto al desarrollo normativo. Por tanto, se presencia un consenso total de desaprobación y descontento con las normas procesales actualmente establecidas respecto a la Repetición, pues las mismas no presencian sistematización, claridad ni operatividad, evidenciando su carencia normativa, así generando inseguridad jurídica.

Figura 2

Pregunta 2 de la Encuesta Realizada a los Integrantes del Tribunal Contencioso Administrativo Distrital 3

2. ¿Cree que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha fortalecido el marco de la Acción de Repetición en el país?
9 respuestas



Fuente: Encuesta Tribunal Contencioso Administrativo Distrital 3

Los resultados de la ‘Pregunta 2’ muestran que el 66,7% considera que la jurisprudencia si ha colaborado en cierto modo para suplir los vacíos y deficiencias normativas sobre la Repetición. Evidenciando como resultado una falta de desarrollo jurisprudencial de la Corte en la figura de la Repetición.

El 22,2% de los encuestados reconocen que la jurisprudencia de la Corte

Constitucional, empero sostienen que no ha tenido ningún impacto, destacando la necesidad de la Corte en intensificar su papel y construir un marco jurisprudencial más robusto y efectivo. Por último, el 11,1% de los encuestados responde que desconoce sobre la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la Repetición, este dato resulta sumamente preocupante pues, si los funcionarios públicos que se desenvuelven en ese ámbito no conocen sobre la jurisprudencia desarrollada por la Corte en la Repetición, no se puede esperar su aplicación. En inferencia, estos resultados destacan un escueto desarrollo de la Corte Constitucional en materia de Repetición.

Figura 3

Pregunta 3 de la Encuesta Realizada a los Integrantes del Tribunal Contencioso Administrativo Distrital 3



Fuente: Encuesta Tribunal Contencioso Administrativo Distrital 3

Los datos evidencian que de todos los encuestados, el 77,8%, considera a la calificación de la actuación del funcionario como dolosa o culposa como el aspecto complejo. Este resultado demuestra la clara necesidad de regular en el ordenamiento jurídico de forma más clara y extensa para evitar esta dificultad probatoria subjetiva y corregir este vacío.

El 11,1% de los encuestados considera que la identificación del funcionario responsable es el mayor desafío, lo que demuestra que respecto a este requisito aun hay vacíos normativos que dificultan verificar aquello de manera sencilla y eficaz. Por último, el otro 11,1% señala que el requisito mas complejo de demostrar es la existencia de una sentencia previa que declara la Responsabilidad del Estado. No obstante, se difiere de este último resultado, pues claro es, que para iniciar la Repetición se debe contar con previamente con un proceso de Responsabilidad Extracontractual del Estado y su respectiva sentencia.

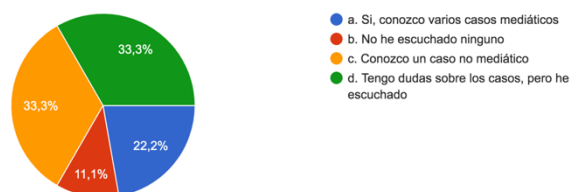
Es así, que se analiza en conjunto los resultados, se concluye que existe una falta de claridad normativa en cuanto a los elementos para iniciar la Repetición, especialmente

en la calificación de la actuación del funcionario como dolosa o culposa y en la identificación del funcionario responsable.

Figura 4

Pregunta 4 de la Encuesta Realizada a los Integrantes del Tribunal Contencioso Administrativo Distrital 3

4. ¿Ha escuchado o conoce de algún caso mediático o relevante de Acción de Repetición en el Ecuador que haya sido resuelto?
9 respuestas



Fuente: Encuesta Tribunal Contencioso Administrativo Distrital 3

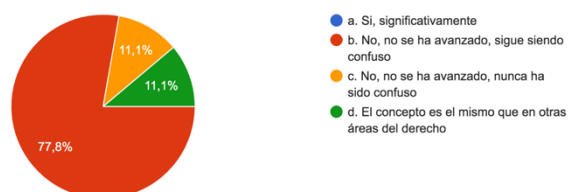
Los resultados de la ‘Pregunta 4’, demuestra el conocimiento que tienen los miembros del Tribunal Contencioso Administrativo 3 respecto a los casos de Repetición, realmente los resultados son diversos. Un primer 33,3%, sostiene que conoce casos, pero no son mediáticos. El otro 33,3%, contempla que no está seguro de los casos pero que en algún momento ha escuchado sobre alguno. Un 22,2%, destaca que si conoce varios casos mediáticos. De ello, se puede dilucidar que alrededor de un 88,8%, en algún momento ha escuchado algún caso de Repetición, lo que resulta motivador. Pues si bien la figura tiene varias deficiencias en su regulación el Estado tiene la intención de presentar la acción.

Un 11,1% de los encuestados destaca que no conoce ninguno, siendo integrante del Tribunal, ello refleja la falta de operatividad y efectividad que tiene la Repetición, debido a que no se presenta esta acción.

Figura 5

Pregunta 3 de la Encuesta Realizada a los Integrantes del Tribunal Contencioso Administrativo Distrital 3

5. En la Acción de Repetición, ¿Cree que se ha avanzado en la conceptualización jurídica de ‘dolo’ y ‘culpa grave’?
9 respuestas



Fuente: Encuesta Tribunal Contencioso Administrativo Distrital 3

La ‘Pregunta 5’ muestra un consenso casi total respecto a la conceptualización del dolo y la culpa grave, destacando que un 77,8% de los encuestados sostiene que no se ha

avanzado y que sigue siendo bastante confuso. Ello confirma la imprecisión conceptual que conlleva a una gran dificultad para ejercer la Repetición.

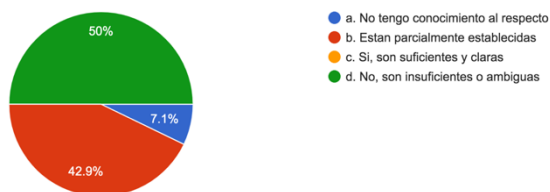
Por otro lado, el 11,1%, confirma que nunca lo han considerado confuso y es plenamente aplicable de esa forma. Por último, el otro 11,1%, de acuerdo a esta línea confirma que el concepto es el mismo que se emplea en otras áreas del derecho. Esto sugiere que los funcionarios al realizar una interpretación personal no lo consideran confuso, empero, la práctica judicial destaca una situación distinta. De igual manera, el hecho de que ningún funcionario respondió que se ha evolucionado de manera significativa demuestra la ausencia de desarrollo en el ordenamiento jurídico.

5.2.2. Repetición desde la Experiencia Jurídica: Encuestas a los Profesionales del Derecho.

Figura 6

Pregunta 1 de la Encuesta Realizada a Profesionales del Derecho

1. ¿Considera que las normas procesales vigentes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano establecen vías suficientes para la activación y resolución de la Acción de Repetición?
14 respuestas



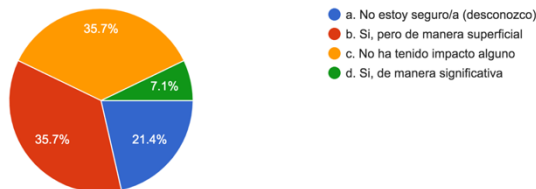
Fuente: Encuesta a Profesionales de Derecho Administrativo

La 'Pregunta 1', refleja que el 50% de los Profesionales encuestados sostienen que las normas procesales sobre la figura de la Repetición son insuficientes y ambiguas. Existe también un 42,9% que contempla que son normas parcialmente establecidas. Por tanto, se refleja la presencia de una regulación normativa pero la misma es deficiente, incompleta y poco efectiva. Finalmente, un 7,1% demuestra no tener conocimiento profundo sobre el tema, lo que demuestra que desconocen sobre la regulación de esta figura, lo que genera inconformidad, pues se entendería que al ser Profesionales en esa área sus conocimientos deberían ser vastos.

Figura 7

Pregunta 2 de la Encuesta Realizada a Profesionales del Derecho

2. ¿Cree que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha fortalecido el marco de la Acción de Repetición en el país?
14 respuestas



Fuente: Encuesta a Profesionales de Derecho Administrativo

Los resultados de la ‘Pregunta 2’ son dispersos, pues no se divisa una tendencia clara. Empero la respuesta en el literal b y c son respuestas no excluyentes. Por tanto, un 35,7% sostiene que la jurisprudencia de la Corte Constitucional su ha fortalecido la figura de la Repetición, pero de manera superficial. Asimismo, otro 35,7% contempla que la Jurisprudencia no ha tenido impacto alguno, pues no se ha logrado consolidar hasta el momento un marco regulatorio de gran envergadura.

Por otro lado, tenemos un 21,4% afirma no tener conocimiento alguno del tema, lo que refleja un déficit en el conocimiento y socialización de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Y tan solo un 7,1%, sostiene que la jurisprudencia si ha tenido un gran impacto.

Figura 8

Pregunta 3 de la Encuesta Realizada a Profesionales del Derecho

3. ¿Cuál de los siguientes elementos considera que es el más complejo para establecer una Acción de Repetición?
14 respuestas



Fuente: Encuesta a Profesionales de Derecho Administrativo

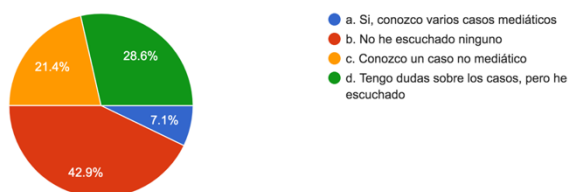
Dentro del análisis de la ‘Pregunta 3’, se evidencia una tendencia clara, pues un 71,4%, contempla que el elemento más complejo para iniciar la Repetición es la calificación de la actuación del funcionario como dolosa o culposa, pues la acreditación de este elemento subjetivo complica la efectividad de la figura, confirmando la necesidad de una regulación mas clara en el ámbito probatorio.

Por otro lado, el 21,4%, sostiene que el elemento más complicado de demostrar es la identificación del funcionario responsable, confirmando la necesidad de mejorar el amplio regulatorio en cuanto a la investigación previa e identificación del funcionario. Por último, un 7,1%, considera que el obstáculo de la Repetición es la existencia de una sentencia previa que declare la Responsabilidad del Estado.

Figura 9

Pregunta 4 de la Encuesta Realizada a Profesionales del Derecho

4. ¿Ha escuchado o conoce de algún caso mediático o relevante de Acción de Repetición en el Ecuador que haya sido resuelto?
14 respuestas



Fuente: Encuesta a Profesionales de Derecho Administrativo

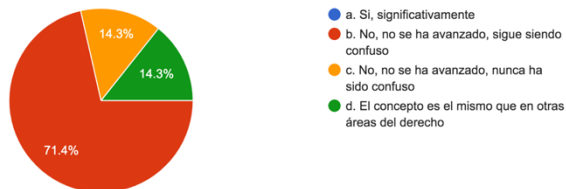
Un 42,9%, sostienen que no conocen un caso mediático o relevante de la figura de la Repetición, evidenciando un desconocimiento profesional en la aplicación de esta acción. Resultado que es coherente con la escasa y confusa regulación normativa. Por otro lado, un 28,6% sostiene que si ha escuchado de casos, pero tiene dudas sobre los mismos, lo que implica que si bien han escuchado de algunos casos referentes a la Repetición no conocen los detalles sobre los mismos. Lo que refleja no ser completamente desconocida, pero si escasa en su difusión y relevancia.

Asimismo, un 21,4%, sostiene que conocen un caso pero que no es mediático, lo que indica que los Profesionales tienen en cierto grado conocimiento sobre casos prácticos aun así no sean de gran relevancia jurídica. Por último, un 7,1% de los Profesionales contemplan que, si conocen varios casos mediáticos respecto a esta figura. Sin embargo, ello refleja un problema tanto social como profesional debido al escaso conocimiento que existe en cuanto a la Repetición aplicada en la práctica judicial.

Figura 10*Pregunta 5 de la Encuesta Realizada a Profesionales del Derecho*

5. En la Acción de Repetición, ¿Cree que se ha avanzado en la conceptualización jurídica de 'dolo' y 'culpa grave'?

14 respuestas



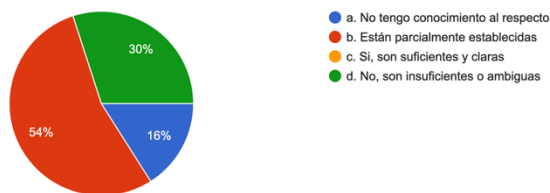
Fuente: Encuesta a Profesionales de Derecho Administrativo

Se evidencia una tendencia absoluta, debido a que el 71,4% de los encuestados destacan que la conceptualización tanto del 'dolo' como de 'culpa grave' es confusa, generando problemas en su aplicación. Un primer 14,3%, sostiene que el concepto es el mismo que en otras áreas del derecho. El otro 14,3%, contempla que estos dos conceptos nunca han sido confusos. Ello, refleja que existe un pequeño grupo de Profesionales que no presencian confusión en la conceptualización de estos términos. Empero, la mayoría de los Profesionales encuestados sostienen que los términos son confusos.

5.2.3. Entre Aulas: Encuestas a la Comunidad Académica**Figura 11***Pregunta 1 de la Encuesta Realizada a la Comunidad Académica*

1. ¿Considera que las normas procesales vigentes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano establecen vías suficientes para la activación y resolución de la Acción de Repetición?

50 respuestas

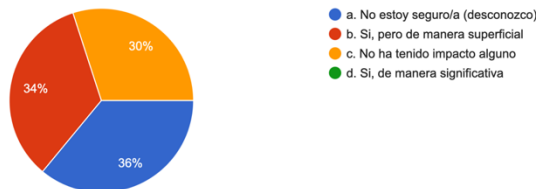


Fuente: Encuesta a la Comunidad Académica

En la 'Pregunta 1' se presencia una tendencia mayoritaria, donde el 54% de los encuestados indican que las normas procesales en el ordenamiento jurídico ecuatoriano están parcialmente establecidas. Asimismo, el 30% de los encuestados indican que las normas procesales son insuficientes y ambiguas, lo reafirma la necesidad de una reforma integral al ordenamiento jurídico respecto a esta figura. Por último, un 16% de los encuestados contemplan que no tienen conocimiento alguno, lo que refleja una necesidad de reforzar los conocimientos respecto a esta figura.

Figura 12*Pregunta 2 de la Encuesta Realizada a la Comunidad Académica*

2. ¿Cree que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha fortalecido el marco de la Acción de Repetición en el país?
50 respuestas



Fuente: Encuesta a la Comunidad Académica

Se verifica en la ‘Pregunta 2’ que la Academia tiene una opinión dividida respecto a la jurisprudencia que ha desarrollado la Corte Constitucional. En una respuesta mayoritaria tenemos al 36% de los encuestados que indican que desconocen sobre la jurisprudencia de la CC. Dentro de la misma línea tenemos el 30%, que sostiene que no ha tenido ningún impacto. Recalcando la necesidad de la CC en desarrollar jurisprudencia robusta. Por otro lado, tenemos al 34%, un grupo minoritario, que sostiene que si ha tenido impacto la jurisprudencia de la CC.

Figura 13*Pregunta 3 de la Encuesta Realizada a la Comunidad Académica*

3. ¿Cuál de los siguientes elementos considera que es el más complejo para establecer una Acción de Repetición?
50 respuestas



Fuente: Encuesta a la Comunidad Académica

El 58%, sostiene que el elemento más complejo de demostrar es la calificación de la actuación del funcionario como dolosa o culposa. Evidenciando que el elemento subjetivo es el más complicado de verificar. El 24% de los encuestados sostienen que es la cuantificación del monto a recuperar, en lo cual se difiere con los encuestados pues cuando se condena al Estado en los casos de Responsabilidad se establece de forma clara el monto a recuperar. Por último, un 14% de los encuestados contempla que el elemento más complicado es la existencia de una sentencia previa, en lo mismo se discrepa pues en los procesos de Responsabilidad siempre se obtiene una sentencia. Ello demuestra un desconocimiento de la Academia en esta figura.

Figura 14*Pregunta 4 de la Encuesta Realizada a la Comunidad Académica*

4. ¿Ha escuchado o conoce de algún caso mediático o relevante de Acción de Repetición en el Ecuador que haya sido resuelto?
50 respuestas

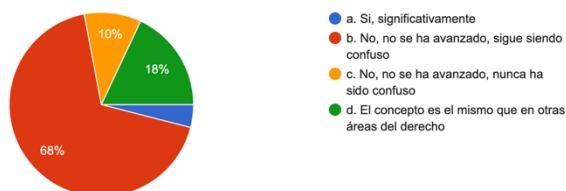


Fuente: Encuesta a la Comunidad Académica

Se refleja una orientación mayoritaria, pues el 54% de los encuestados sostienen que no han escuchado ningún caso mediático de la Repetición, lo que evidencia una falta de aplicabilidad de esta figura. Confirmando de esta manera la escasa regulación normativa y jurisprudencial. Subsiguientemente se evidencia que, un 24% de los encuestados que afirman conocer un caso mediático. Por último, un grupo minoritario, del 18%, contempla que han escuchado de algún caso, pero tienen dudas al respecto.

Figura 15*Pregunta 5 de la Encuesta Realizada a la Comunidad Académica*

5. En la Acción de Repetición, ¿Cree que se ha avanzado en la conceptualización jurídica de 'dolo' y 'culpa grave'?
50 respuestas



Fuente: Encuesta a la Comunidad Académica

Se verifica una preferencia absoluta, ya que el 66% de los encuestados sostiene que el concepto de los elementos subjetivos 'dolo' y 'culpa' no ha avanzado y sigue siendo confuso lo que genera problemas en su efectividad. Un 16% de los encuestados sostiene que el concepto es el mismo que en otras áreas del derecho. Un 10%, un grupo minoritario, contempla que no se ha avanzado en la conceptualización. No obstante, la mayoría de los encuestados sostiene lo contrario, pues consideran a los términos confusos.

5.2.4. Análisis Comparativo de Criterios de los Tres Grupos Encuestados: Tribunal Contencioso Administrativo, Profesionales de Derecho Administrativo y Academia

En la ‘Pregunta 1’, se verifica que ninguno de los 73 encuestados contempla que las normas procesales de la Repetición son suficientes y claras. Se aprecia un consenso total entre todos los encuestados sobre la absoluta necesidad de reformar la normativa.

La primera opción más seleccionada es la opción b, las normas procesales están parcialmente establecidas, lo que verifica que aunque la Repetición se encuentra regulada en el ordenamiento jurídico ecuatoriano carece de un desarrollo robusto, claro o completo. La segunda opción más preferida es la opción d, las normas procesales son insuficientes o ambiguas. Opción que no es excluyente de la b, pues si las normas procesales están parcialmente establecidas consecuentemente son insuficientes o ambiguas.

En la ‘Pregunta 2’, se evidencia una tendencia clara, pues se verifica que la mayoría de los encuestados contempla que la CC si ha realizado un desarrollo jurisprudencial, este ha impactado de manera superficial en la práctica judicial de esta figura. Se demuestra que los encuestados tienen desconfianza sobre el impacto real de la jurisprudencia de la CC.

En la ‘Pregunta 3’, contempla una tendencia mayoritaria, pues existe un consenso generalizado en que el elemento más complejo de probar es la calificación de la conducta del funcionario como dolosa o culposa. Estableciéndola así como el principal obstáculo para la efectividad de esta figura. De hecho, este acuerdo confirma que la verificación de estos elementos subjetivos son un factor crítico para la aplicación de esta acción.

En la ‘Pregunta 4’, dos grupos de los tres encuestados evidencian una tendencia clara, responden el literal b, el cual hace referencia que no han escuchado ningún caso mediático de Repetición. Lo que conlleva que los casos de Repetición no son de conocimiento público o que de hecho no alcanzan la difusión necesaria para el conocimiento de sus ciudadanos, demostrando que su aplicabilidad es sumamente baja.

En la ‘Pregunta 5’ se verifica que hay una tendencia evidente, pues la mayoría opta por la respuesta b, misma que sostiene que no se ha avanzado en los conceptos de ‘dolo’ y ‘culpa grave’ en la Repetición. Lo que presencia una clara confusión en la conceptualización de estos elementos subjetivos. Esto contempla una observación severa y categórica por todos los encuestados evidenciando la deficiente conceptualización de estos conceptos.

RECOMENDACIONES

Durante este estudio jurídico-social, se ha realizado un exhaustivo análisis de las diversas aristas en las que se contempla a la Repetición, como lo es: 1) Marco Doctrinal, 2) Marco Normativo, 3) Marco Jurisprudencial, 4) Marco de Derecho Comparado, y 5) Marco Práctico. Lo que demuestra un estudio integral que permite múltiples líneas de exploración para abordar diversos aspectos de fortalecimiento y operatividad de esta figura patrimonial de interés público.

Como se evidenció en el Capítulo 2, es la LOGJCC la que contiene normativa más extensa y amplia en cuanto a Repetición. Sin embargo, esta es una norma especializada en materia constitucional, por lo que, es aplicable únicamente en procesos de garantías jurisdiccionales. No obstante, al ser la única de los cinco cuerpos normativos estudiados, que contiene detalladamente requisitos de admisibilidad, forma de presentación de la demanda, modalidades de legitimación activa, condiciones para presentar la Repetición y la necesidad de realizar un informe previo para predeterminar a los presuntos agentes responsables.

Se debería, plantear como recomendación, la realización de una reforma al COA, cuerpo normativo que solo contiene el Artículo 344⁵⁹ en materia de Repetición. Esta reforma constaría en crear un apartado similar al de Responsabilidad Extracontractual del Estado, pero sobre Repetición, lo que implicaría que se recojan los Artículos y lineamientos de la LOGJCC de manera análoga en el COA. Así, se podría configurar un procedimiento unificado de Repetición aplicable a todos los casos posibles, fortaleciendo a la seguridad jurídica y recuperación del erario público.

Asimismo, el implementar las recomendaciones explicadas a continuación tanto en la LOGJCC como en el COA, dará una armonización a la normativa ecuatoriana, donde se resolverán vacíos y contradicciones que desde el 2008 hasta el presente año 2025 han impedido que pueda lograrse la Repetición.

En relación a los requisitos de admisibilidad de esta figura, se consideran las siguientes recomendaciones.

En cuanto a las fuentes: Resultaría fundamental que, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, pueda habilitarse una mayor amplitud de fuentes para la Repetición. Puesto

⁵⁹ Véase referencia presentada en la nota al pie 38.

que se encuentra limitado exclusivamente a sentencias, salvo la LOGJCC que da cuatro fuentes de Repetición⁶⁰. Esta extensión de fuentes se basa en lo estudiado en el Derecho Colombiano, pues, cabe Repetición en vías como la transacción, la mediación, la conciliación u otros medios alternativos de resolución de conflictos. Por tanto, la recomendación sería que la fuente puede ser cualquier tipo de Resolución, que tenga como característica indispensable la reparación económica del Estado al administrado. El simple hecho de configurar este factor permitiría diversificar la posibilidad de reintegrar en el mayor número de casos el patrimonio estatal.

En cuanto a la legitimación activa: Es correcto que tanto la máxima autoridad de la entidad como cualquier persona pueda iniciar la Repetición, al ser un asunto de interés popular. No obstante, si la acción es planteada por un particular, la entidad pública debe tener conocimiento inmediatamente de la calificación de la demanda, para así poderla reformar y conjuntamente presentar aquellos documentos que el administrado no tenía la capacidad de conseguir, como: investigación previa para predeterminar a los agentes presuntamente responsables, el justificativo del pago total y el expediente administrativo.

En cuanto a la investigación previa: Se recomienda que la entidad estatal que soportó directamente el desembolso de valores por concepto de reparación económica al administrado, inicie la investigación previa. Ello, de manera inmediata y posterior a la sentencia de Responsabilidad Estatal, con todos los requisitos reconocidos en la Sentencia 439-17-EP, bajo criterios técnicos y objetivos. Ahora bien, se ha estudiado que la Repetición solo cabe cuando se ha pagado la totalidad de lo reparado por el Estado, recordando la teoría de las obligaciones como una obligación principal ‘responsabilidad’ y obligación accesoria ‘repetición’. Por tanto, esta investigación será la única que no se debería regir e iniciar tras el pago total sea único o último de la obligación del Estado por concepto de reparación. Esta inmediatez se debe a la frecuente rotación de personal en las instituciones públicas, lo que podría generar que, si se retarda y espera a que se pague la totalidad para iniciar dicha investigación, los nuevos funcionarios desconozcan los hechos y realicen un informe carente de sustento probatorio que reduciría considerablemente las posibilidades de obtener una sentencia favorable de Repetición.

Ahora bien, otro tema relacionado a la investigación previa es el termino de 20 días, que bajo el análisis realizado es poco para poder predeterminar responsabilidades. Por lo

⁶⁰ Véase referencia presentada en la nota al pie 6.

que, se recomienda un plazo de 6 meses, criterio tomado por lo opinión de uno de los jueces entrevistados, considerando que se tiene 6 meses plazo para un sumario administrativo, por lo que se considera un plazo coherente. Como por la normativa y practica jurídica del Derecho Colombiano, esto se justifica, ya que para iniciar la Repetición uno de los legitimados activos es el Comité de Conciliación. Encargado de realizar la ficha técnica y el acta correspondiente, documentos que deben ser emitidos en un plazo no mayor de 6 meses para poder iniciar la demanda.

Ahora bien, existen varias posibilidades para contar el término para realizar la investigación previa: Bajo la posibilidad de que la demanda sea presentada por el particular, los 20 días ‘6 meses recomendados’ deberían contarse desde la fecha de calificación y puesta en conocimiento de la entidad pública para que realice esta investigación. Otorgando un margen razonable para que la entidad a través de su máxima autoridad pueda reformar la demanda y adjuntar aquellos documentos indispensables para este proceso de Repetición. Caso contrario, para el administrado le sería imposible realizar correctamente este informe.

Bajo la posibilidad de que la demanda sea presentada por Procuraduría General del Estado, cuando se realice la Repetición por la inactividad de la máxima autoridad en iniciar este proceso. Deberá PGE realizar la investigación previa sobre la máxima autoridad y no sobre los funcionarios involucrados en el caso particular. De esta forma, al momento de la contestación a la demanda, la máxima autoridad pueda justificar por qué no inició el proceso de Repetición, o en su defecto, a quien identificó como presuntos responsables. Tal es así que, en caso de una sentencia favorable al Estado, la obligación de pagar recaerá tanto en los funcionarios como en la máxima autoridad. Esto generaría simetría procedimental, evitando que toda la cuantía pagada por el Estado sea repetida solamente a la autoridad, fomentando la equitatividad con los demás funcionarios.

En todos los demás casos; se debería contar los 20 días ‘6 meses recomendados’ desde la sentencia o cualquier tipo de Resolución para evitar que en el futuro y tras el pago total no se tengan los conocimientos suficientes para que la investigación sea minuciosa y detallada. Se considera trascendental aplicar la recomendación sostenida por el juez entrevistado, en el que se debe considerar más tiempo, si existe más de una institución pública involucrada. Por ello, se debería contar con un plazo de seis meses para cada institución comprometida.

En cuanto a la calificación de las actuaciones dolosas y gravemente culposas:

Es necesario que el ordenamiento jurídico ecuatoriano, al igual que en el Derecho Colombiano se generen criterios orientadores y ejemplificadores de ambas imputaciones y colocarlas en el COA, en el apartado que se recomendaba *ut supra*. Esto brindaría objetividad, seguridad jurídica y permitiría a las entidades estatales basarse en dichos parámetros previamente definidos, con la finalidad de evitar la discrecionalidad.

Como temas adicionales a recomendar, un aspecto de gran trascendencia es la competencia del Tribunal que conoce de la causa. En relación con el Derecho Comparado, sería recomendable que el mismo Tribunal que resolvió el caso de Responsabilidad Extracontractual del Estado sea el que conozca el proceso de Repetición. De ser otra fuente distinta a la sentencia, será de igual forma el Tribunal Contencioso Administrativo quien deberá conocer de la causa. Esta recomendación fortalece la coherencia judicial, pues, en el primer caso, quien valoró directamente de la Responsabilidad Estatal, es el que se encuentra en mejores condiciones para analizar las posibles responsabilidades de los servidores públicos. De igual manera, tanto en el expediente del proceso de Responsabilidad Extracontractual como el expediente del proceso de Repetición, debe ser puesto en conocimiento de la PGE y de la entidad afectada. Lo que garantiza la coordinación interinstitucional y refuerza la protección de los intereses públicos.

A su vez, sería interesante, implementar la instancia administrativa prevista en la normativa Colombiana, con el Comité de Conciliación de la entidad pública. Conformado por cinco funcionarios de la misma institución. Este Comité debe elaborar tanto la ficha técnica como el acta correspondiente, en el que conste la decisión de si cabe o no iniciar proceso judicial de Repetición. Es así que, de acuerdo a la normativa ecuatoriana podría considerarse a la investigación previa como símil de la ficha técnica. Lo que resultaría de gran utilidad para iniciar la Repetición de manera adecuada, así como obtener mayores elementos que fortalezcan el sustento de dicho proceso.

Del mismo modo, el establecer como regla general que se considere el grado de participación de cada agente público para determinar el porcentaje que le corresponde pagar, resulta una medida acertada. Puesto que, de no ser posible constatar dicho grado se deberá aplicar como regla excepcional la responsabilidad solidaria de los funcionarios en el pago de la obligación.

Una recomendación fundamental para mejorar la efectividad de la Repetición es implementar mecanismos que consideren la recuperación del patrimonio estatal con la

protección del sustento mínimo del funcionario. En este sentido, podría considerarse la posibilidad de establecer porcentajes de condonación de los montos a pagar en función de la capacidad económica del agente público. Tal y como consta en la normativa colombiana ya sea por concepto de conciliación o por acuerdo de pago, cuya finalidad es garantizar su obligación de resarcir al Estado, pero sin dejarlo en un estado de necesidad. Este enfoque permitiría asegurar la Repetición, al tiempo que se respeta los derechos fundamentales del servidor público.

Asimismo, resulta recomendable la creación de un sistema de registro de funcionarios que hayan incurrido en actuaciones dolosas o gravemente culposas, con el objetivo de llevar una lista de los valores a pagar al Estado, como se lo ha ido haciendo en otras materias de Derecho. Este mecanismo actuaría bajo el objetivo accesorio de ‘prevención’, fomentando la responsabilidad ética y profesional de los agentes públicos. El funcionario mantendrá su nombre en el sistema hasta que cumpla con la obligación, de hacerlo podría quitar su nombre del sistema, no se le afectaría a su trabajo puesto que con el mismo se podría mensualmente recuperar un monto al Estado de manera inmediata, es decir, se descontaría del sueldo un valor por concepto de Repetición, sin que este vulnere sus derechos fundamentales.

Otra recomendación a incorporar, de acuerdo con el Derecho Colombiano es el Llamamiento en garantía con fines de Repetición dentro del proceso de Responsabilidad Estatal. Bajo este mecanismo, mientras el administrado inicia demanda contra el Estado ecuatoriano, este a su vez presenta este instrumento para directamente hacer responsable al funcionario que actuó con dolo o culpa grave. Por lo que, en la sentencia de Responsabilidad se reconoce de manera directa que, quien debe reparar económicamente desde un principio es el funcionario.

Reduciendo la necesidad de que el Estado asuma el pago de indemnizaciones y agilizando la recuperación de los recursos públicos. En caso de que el monto de la indemnización resulte excesivo para el funcionario, el Estado podría asistirlo en el cumplimiento de la obligación, siempre y cuando se registre en el sistema antes recomendado, en el que el funcionario constará mientras no pague el valor total. De igual manera, si el Estado aun no inicia el proceso de Repetición, su nombre se mantendrá en el sistema como infractor. Todas estas recomendaciones combinan los diversos objetivos analizados en este estudio contribuyendo a fortalecer la Repetición en el contexto ecuatoriano.

CONCLUSIÓN

A lo largo de este estudio se ha analizado a la Repetición, la cual, se puede conceptualizar como aquella herramienta de naturaleza patrimonial. Cuyo objetivo es recuperar los valores erogados por concepto de reparación. Para ello, se debe comprobar que dicho detrimento ocasionado al administrado se debe a una conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario o exfuncionario público, en el ejercicio de sus funciones. Dicho proceso se sustancia ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

Es tal su importancia, que esta figura ha tenido que ser regulada a nivel constitucional e infraconstitucional, al recordar que su naturaleza es puramente popular, lo que la convierte en un mecanismo de interés colectivo. No obstante, con la información recogida por medio de las diversas aristas antes mencionadas, se ha logrado un análisis de la integralidad de la Repetición en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Lo que, lleva a concluir que existen varios factores por las que esta figura tiene una compleja aplicación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

En primer lugar, la Doctrina, proporciona todos los elementos indispensables para entender los objetivos, la naturaleza jurídica, evolución y razón de ser, de la Repetición. Desde la perspectiva teórica, no existe problema alguno, puesto que el desarrollo doctrinal de esta figura es evidentemente sólido, por tanto, cumple con su función orientadora como Fuente de Derecho.

Empero, el problema de la Repetición surge en la práctica jurídica, pues a diferencia de la Doctrina, a nivel normativo, existen vacíos considerables y contradicciones, debido a la amplia y diversa normativa que existe en Ecuador, lo que debilita la operatividad de la Repetición, por temas interpretativos y procesales. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), regula de manera más completa a la Repetición. Razón por la cual, se considera dicha normativa con el fin de que exista uniformidad en el procedimiento e interpretación de la Repetición. Con ello, garantizar un solo proceso, al evitar contradicciones procesales por la pluralidad de normas que la regulan.

Relacionado a ello, se encuentran los emergentes precedentes jurisprudenciales, que dan lineamientos para mejorar la aplicabilidad de la Repetición, como subsanar ciertas contradicciones en la normativa, o que demuestra el interés del Estado en recuperar su patrimonio. Sin embargo, su alcance se limita a analizar la LOGJCC que solo versa sobre

garantías jurisdiccionales, dejando de lado, aquellas contradicciones y vacíos que existen en los restantes cuerpos normativos que regulan la Repetición. Por tanto, al ser precedentes que se encuentran en reciente desarrollo no son suficientes para llenar o complementar el problema de la normativa. Por tanto, quedan numerosos aspectos por dilucidar a nivel jurisprudencial, con la finalidad de crear criterios interpretativos concordantes para recuperar efectivamente los montos desembolsados.

Sumado a esto, a través del Derecho Comparado, se puede evidenciar que el Derecho Colombiano se encuentra mucho más adelantado en materia de Repetición, por lo que, se debería adaptar ciertas figuras, procedimientos y normativa en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, para efectivizarla. Como es la instancia administrativa de Repetición, en la que a través del Comité de Conciliación se realiza una ficha técnica de la Acción de Repetición en el interior de la entidad pública. Que a su vez permite a dicho Comité tomar una decisión que consta en acta que debe cumplir con los requisitos de admisibilidad de la misma, los cuales son idénticos a los reconocidos en la Sentencia 71-17-EP /22 de la Corte Constitucional del Ecuador.

Esta acta da la posibilidad de iniciar el proceso judicial de Repetición, siendo tanto la ficha técnica como el acta documentos esenciales que deben anexarse a la demanda a mas del pago por concepto de reparación. O por otro lado, al no cumplir los requisitos antes mencionados se debe emitir un informe al Ministerio Publico, PGE en Ecuador, para que conozca que se hizo todo lo posible para verificar si cabía Repetición, adjuntando los mismo documentos detallados.

Adicionalmente, la normativa colombiana difiere del Derecho Ecuatoriano en regular parámetros de condonación, tanto por conciliación como en el acuerdo de pago. Esta reducción de capital es una alternativa que contribuye a la recuperación del erario público, demostrando una gestión ágil y eficiente por parte del Estado, que contribuye en un mayor porcentaje al éxito de los procesos de Repetición.

Como ultima arista, a través de las encuestas y entrevistas realizadas, se evidencia que la Repetición, enfrenta obstáculos sustanciales, como la falta de un proceso uniforme, desconocimiento y normativa contradictoria de la investigación previa, la dificultad de demostrar el dolo o culpa grave del funcionario, el desconocimiento de procesos de Repetición, y la dificultad de recuperar lo desembolsado por el Estado de acuerdo al capital del funcionario.

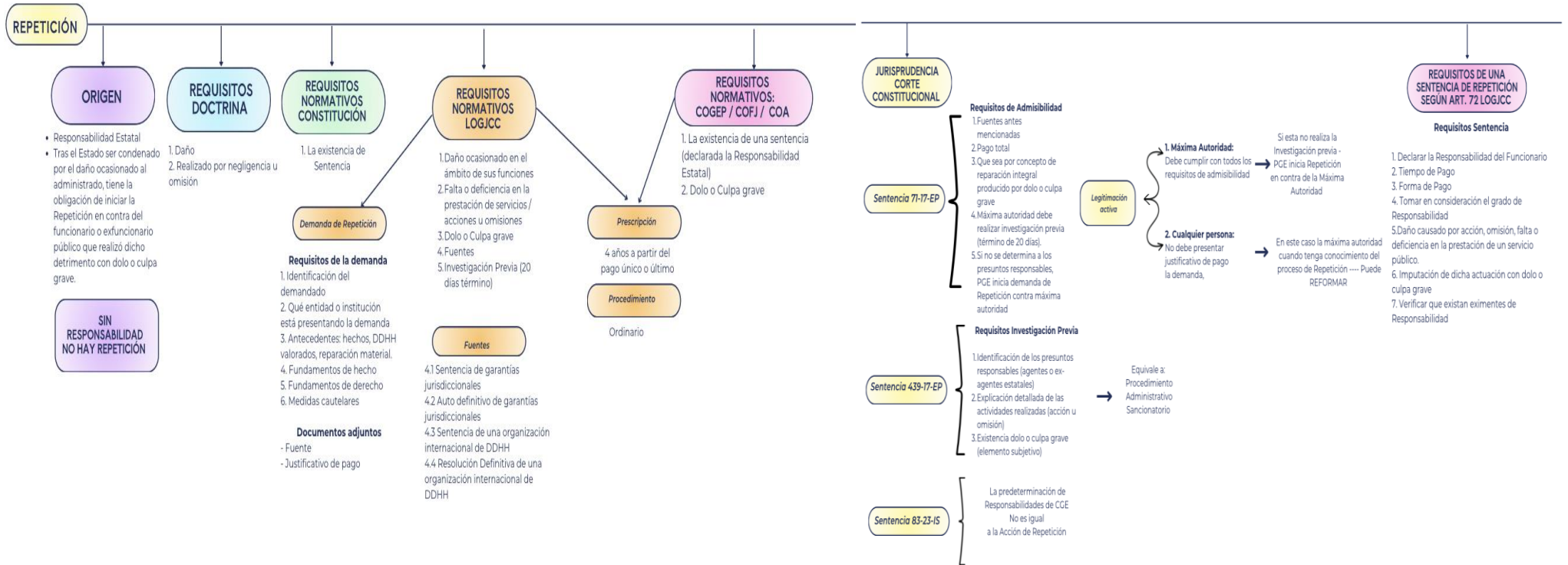
Todas estas situaciones conllevan a que exista una paradoja con respecto a la Repetición, puesto que su razón de ser es la recuperación del patrimonio estatal, que se ve comprometida por la inoperancia misma de la figura. Lo que provoca, la deficiente recuperación del erario, que a su vez demuestra que no cumple con sus objetivos, lo que deriva en desconfianza de la ciudadanía hacia al Estado y sus agentes públicos.

A manera de cierre, aunque la Repetición en el Derecho Ecuatoriano a manera teórica se encuentra completamente fundamentada, su efectividad práctica requiere fortalecimiento en todas las demás Fuentes de Derecho analizadas. Es indispensable implementar la normativa de la LOGJCC en el COA a manera de apartado con la finalidad de dar un procedimiento uniforme que no solo sea para garantías jurisdiccionales, sino para cualquier caso de Repetición. Esto permitirá que se optimice la investigación previa, se garantice la identificación de los responsables y se establezcan procedimientos para la determinación de la Responsabilidad Patrimonial de los servidores o ex servidores públicos.

Asimismo, el promover el incentivar una cultura institucional caracterizada por la ética y la responsabilidad logrará mejorar la eficacia de esta herramienta patrimonial. Por tanto, se establece un marco para futuras investigaciones, en las que se pueda realizar un análisis a nivel Nacional, en el que de manera precisa se podrá evidenciar el impacto de la Repetición en la recuperación del patrimonio estatal y la confianza de la ciudadana hacia las instituciones públicas.

Tabla 14

Resumen del Proyecto de Graduación 'Hacia un modelo de Repetición efectivo en el modelo jurídico ecuatoriano'



Fuente: sistematización propia

REFERENCIAS

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2020). Guía práctica para el mejor ejercicio de la acción de repetición y de la utilización del llamamiento en garantía con fines de repetición en las entidades públicas. <https://www.defensajuridica.gov.co/docs/BibliotecaDigital/Documentos%20compartidos/0417.pdf>
- Anguita, J. C., Labrador, J. R., Campos, J. D., Casas Anguita, J., Repullo Labrador, J. y Donado Campos, J. (2003). La encuesta como técnica de investigación. Elaboración de cuestionarios y tratamiento estadístico de los datos (I). Atención primaria, 31(8), 527-538. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0212-6567\(03\)70728-8](https://doi.org/10.1016/S0212-6567(03)70728-8)
- Arias Castrillón, J. C. (2020). Plantear y formular un problema de investigación: Un ejercicio de razonamiento. Revista Lasallista de Investigación, 17(1), 301–313. <https://doi.org/10.22507/rli.v17n1a4>
- Cabanellas, G. (1979). Diccionario jurídico elemental. Editorial Heliasta. <http://www.unae.edu.pv/biblio-libros/Diccionario-Juridico.pdf>
- Carillo, X. 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>
- Cascante Cabezas, D. G., y Vaca Acosta, P. M. (2021). La efectividad de la acción de repetición en la jurisprudencia ecuatoriana. Revista Debate Jurídico Ecuador, 4(3), 244-259. <https://revista.uniandes.edu.ec/ojs/index.php/DJE/article/view/2556/1870>
- Castillo, R. (2012). El servidor público español. Madrid: Cervantes.
- Código Orgánico Administrativo [COA]. Libro Cuarto Responsabilidad Extracontractual del Estado. Título I Aspectos Sustantivos. 07 de julio de 2017. (Ecuador). https://app.lexis.com.ec/sistema/visualizador-norma/PUBLICO-CODIGO_ORGANICO_ADMINISTRATIVO_COA
- Código Orgánico De La Función Judicial [COFJ]. Art. 15, 33 y 217. 09 de marzo de 2009. (Ecuador). https://app.lexis.com.ec/sistema/visualizador-norma/CIVIL-CODIGO_ORGANICO_DE_LA_FUNCION_JUDICIAL
- Constitución de la República del Ecuador [CRE]. Art. 11. 20 de octubre de 2008 (Ecuador). https://app.lexis.com.ec/sistema/visualizador-norma/PUBLICO-CONSTITUCION_DE_LA_REPUBLICA_DEL_ECUADOR?codigo=E2BA84B0EB17B3A67976F63877C2CE69B25362BB_A64A3A339DD8119CAF58EC444A3E6D00133BBDBD
- Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-484 de 2002. Expedientes D-3824; D-3827; D-3812; y D-3833, acumulados*, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; 25 de junio de 2002. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=6946
- Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 71-17-EP/22, J.P. Enrique Herrería Bonnet; 28 de noviembre de 2022.

https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic2NGJiZThmMC1hM2MxLTO2NDYtOTM1OS1INDYwZjk2NGJmYjYucGRmJ30=

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 439-17-EP/23, J.P. Teresa Nuques Martínez; 25 de enero de 2023.

https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic3NGUxZGM3Ni1IMDg5LTRIYjYtYjYyMS1hMDUyYTJiYjkzMDUucGRmJ30=

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 83-23-IS/25, J.P. Enrique Herrería Bonnet; 24 de enero de 2025.

https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidmNDk2Zjg0ZS03N2ZhLTQwNjltODdhNC1mZTVhMmRmNjQ1MzMucGRmJ30=

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Artículo XV. 26 de agosto de 1789.

https://www.legifrance.gouv.fr/dossier_lg.php?pag=1&rubrique=Constitution&ssrubrique=DDHC

Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., & Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en educación médica*, 2(7), 162-167. [https://doi.org/10.1016/S2007-5057\(13\)72706-6](https://doi.org/10.1016/S2007-5057(13)72706-6)

Enríquez Burbano, G. (2017). Ineficacia de la acción de repetición. *Revista de Derecho*, 6, 107–122. <https://doi.org/10.31207/ih.v6i0.133>.

Gonzalez, R. (2023). Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Derecho Público Global: Olejnik. <https://elibro.uasb.elogim.com/es/ereader/uasb/263974>

González Villavicencio, D. A., & Arrobo Rodríguez, P. C. (2024). La acción de repetición en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, V(5), 1620 - 1637. <https://latam.redilat.org/index.php/lt/article/view/2710/3694>

Jaramillo Rojas, M. (2024). La ineficacia de la acción de protección en Ecuador. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 5(5), 57- 76. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2588>

Ley Orgánica De Garantías Jurisdiccionales Y Control Constitucional [LOGJCC]. Título I Normas Generales. Capítulo X Repetición contra servidoras y servidores públicos por violación de derechos. 22 de octubre de 2009. (Ecuador). https://app.lexis.com.ec/sistema/visualizador-norma/PUBLICO-LEY_ORGANICA_DE_GARANTIAS_JURISDICCIONALES_Y_CONTROL_CONSTITUCIONAL

Ley 678 de 2001. Por la cual se desarrolla el artículo 90 de la Constitución Política y se regula la acción de repetición y el llamamiento en garantía con fines de repetición. 03 de agosto de 2001. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4164>

Ley 2195 de 2022. Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones. 18 de enero de

2022. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>

- Molina, C. M., & Cañon, M. C. (2023). *La repetición como medio de control*. Bogotá: Editorial Tirant Lo Blanch.
- Monereo Pérez, J.L. (2023). La Sociología del Derecho de Max Weber: Juridificación, legitimación y racionalización del poder público y privado. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*. (7), 225-301. <https://revistas.uma.es/index.php/REJLSS/article/view/17160>
- Ortiz, R. (2018). Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario. *Estudios constitucionales*. Vol 16. No. 2. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002018000200527>
- Pereznieto, L. (1998). *Introducción al estudio del derecho*. México: Harla. https://colegioprocer.com/wp-content/uploads/2025/08/INTRODUCCION_AL_ESTUDIO_DEL_DERECHO.pdf
- Rivera, G. (2010). *Derecho de reparación integral*. Montevideo: Caspilla.
- Tantaleán Odar, R. M. (2019). El problema de investigación jurídica. *Derecho y Cambio Social*, (57), 451–503. <https://share.google/cJZGnxQ8usM7UFpc7>
- Valdivia Olivares, J. M. (2006). Teoría del órgano y responsabilidad pública en la Ley de Bases de la Administración del Estado. *Revista de Derecho (Valdivia)*, (19) (2), 133–159. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502006000200007>
- Zabala Egas, J.E. (2012). *Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*.

ANEXOS

Anexo 1

Entrevistas a los jueces del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo con sede en Cuenca.

PREGUNTAS DE TESIS SOBRE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

1. PREGUNTAS GENERALES Y DE OPINIÓN

- 1.1. Desde su experiencia, ¿considera que la Acción de Repetición es un derecho del Estado, una obligación, o una acción?
- 1.2. En su criterio, ¿cuáles son las principales razones por las que la Acción de Repetición rara vez se inicia en el país?

2. Legitimación activa

- 2.1. ¿Qué opina que la legitimación activa sea atribuida tanto a la Procuraduría General del Estado como a las entidades públicas involucradas?

3. Investigación previa

- 3.1. En su experiencia, ¿el plazo de 20 días para la investigación previa que establece la normativa realmente se cumple en la práctica? ¿Existe el riesgo de que, por superar dicho plazo, se vulneren derechos del Estado y ya no pueda ejercerse la repetición?
- 3.2. ¿Desde qué momento considera usted que debe contarse el plazo de los 20 días: desde la demanda de Repetición, desde el pago efectuado o desde la firmeza de la sentencia que condena al Estado?

4. Justificación del pago

- 4.1. Respecto al requisito de justificar el pago para presentar la Acción de Repetición, ¿cómo interpreta y aplica usted la norma: basta probar lo pagado o también lo pendiente de pago?

5. Funcionario sin recursos

- 5.1. En los casos en los que se demanda a un funcionario que no posee recursos suficientes para responder con su patrimonio, ¿cree usted que la acción de repetición se convierte en una medida ineficaz?

6. Dolo y culpa grave

- 6.1. Considerando que en nuestro ordenamiento dolo y culpa grave son elementos subjetivos, ¿piensa que deberían establecerse causales objetivas, como en Colombia, para identificar la culpa grave o dolo?
- 6.2. ¿Cree usted que la falta de parámetros claros para determinar dolo o culpa grave es una de las principales causas de la ineficacia de la acción de repetición?

7. Rol de otras instituciones

- 7.1. ¿Qué criterio tiene sobre la coexistencia entre la predeterminación de responsabilidad administrativa (realizada por la Contraloría) y la investigación previa en el juicio de repetición? ¿Genera confusión o se complementan?

8. Reformas

- 8.1. En su opinión, ¿qué reformas legales o procedimentales serían necesarias para que la acción de repetición se aplique de forma más efectiva y no quede como un mecanismo inoperante?

Anexo 2

Consentimiento Informado de los jueces del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo con sede en Cuenca.

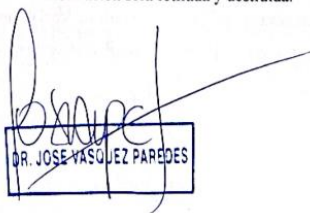


CONSENTIMIENTO INFORMADO

Nosotras, Valentina Palacios Miño y Mikaela Paola Tamariz Eguiguren, queremos asegurarnos de que las personas entrevistadas como parte de la Tesis "Hacia Un Modelo De Repetición Efectivo En El Modelo Jurídico Ecuatoriano" están completamente informadas acerca de implicaciones de participar. Por favor, marque las casillas a continuación si cree que tiene toda la información relevante. Si no, háganos saber.

- He leído y comprendido la hoja de información del proyecto.
- Se me ha dado la oportunidad de hacer preguntas sobre el proyecto.
- Estoy de acuerdo en participar en una entrevista.
- Entiendo que la entrevista tomará aproximadamente 45 minutos, pero podría extenderse o acortarse dependiendo de mi disponibilidad.
- Estoy participando voluntariamente.
- Entiendo que puedo negarme a responder cualquier pregunta, por cualquier motivo.
- Entiendo que puedo retirarme de la entrevista en cualquier momento, por cualquier motivo.
- Acepto que se grabe el audio de mi entrevista.
- Acepto que el investigador tome notas durante la entrevista.
- Entiendo que mis palabras pueden ser citadas en documentos académicos, informes de investigación y otros resultados de investigación.
- Entiendo que, aunque no se publicarán nombres reales en los resultados de investigación, dado que el tamaño de la muestra de judiciales entrevistados es modesto, existe una posibilidad mínima de que alguien pueda identificarme. Los investigadores tomarán medidas de anonimización para reducir esta posibilidad.
- Entiendo que la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos.
- Entiendo que puedo solicitar retirarme del proyecto dentro de 15 días hábiles a partir de esta fecha, comunicándome con el equipo de investigación cuyos datos de contacto están en la hoja informativa. En tal caso mi información será retirada y destruida.

Fecha: 26.09.2025


 DR. JOSE VASQUEZ PAREDES

HOJA INFORMATIVA DE LA INVESTIGACIÓN

1. Presentación del proyecto e invitación a participar.

“Hacia Un Modelo De Repetición Efectivo En El Modelo Jurídico Ecuatoriano”, es una tesis de estudiantes de la Universidad del Azuay, que buscan estudiar la Acción de Repetición, que es, aquella figura jurídica que ha generado controversia tanto en el ámbito doctrinario como en la práctica judicial. Su aplicabilidad se ha visto comprometida por su regulación múltiple en distintos cuerpos normativos y una jurisprudencia emergente, lo que ha ocasionado incertidumbre en su empleo. En este contexto, el presente estudio busca analizar la integralidad de esta figura dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano actual, a través de una revisión exhaustiva de las distintas fuentes del derecho que la contemplan. Para lograr este objetivo, se realizará una entrevista a dos jueces del Tribunal Contencioso Administrativo con sede en esta ciudad de Cuenca, con la finalidad de conocer sus criterios respecto a la figura de la Repetición en general, sin hacer referencia a casos particulares. Asimismo, con el fin de garantizar la confidencialidad y brindar mayor tranquilidad a los entrevistados, sus nombres no serán mencionados en el presente trabajo.

2. Pregunta de investigación:

- ¿Qué vacíos normativos dificultan la efectividad de la Acción de Repetición en Ecuador?
- ¿Cuál ha sido la evolución jurisprudencial en torno a la aplicación de la Acción de Repetición, considerando sentencias relevantes de la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional?
- ¿Cuáles son los problemas y desafíos más significativos que enfrenta la aplicabilidad de la Acción de Repetición?
- ¿Qué estrategias y reformas normativas podrían implementarse para mejorar la eficacia de la Acción de Repetición como un mecanismo de responsabilidad estatal y protección de los recursos públicos en Ecuador?

3. Objetivo general:

- Analizar la aplicación de la Acción de Repetición en Ecuador, identificando su diversidad normativa y su evolución jurisprudencial que afectan su efectividad, proponiendo estrategias para la protección del patrimonio estatal.

DR. JOSE VASQUEZ PARRALES



4. Objetivos específicos:

- Examinar la normativa vigente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano que regula la Acción de Repetición.
- Estudiar la evolución jurisprudencial de la Acción de Repetición, a partir del análisis de las decisiones emitidas por la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional, identificando los principales criterios interpretativos adoptados.
- Identificar los problemas y desafíos que enfrenta la Acción de Repetición en su aplicación práctica, considerando su impacto en la responsabilidad patrimonial del Estado y en la gestión pública.
- Proponer estrategias y herramientas que permitan mejorar la eficacia de la Acción de Repetición como un mecanismo de responsabilidad estatal y protección de los recursos públicos.

5. Metodología

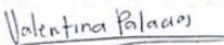
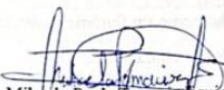
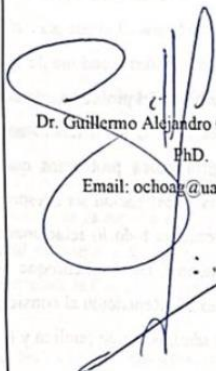
En base a la naturaleza del problema, objetivo general y objetivos específicos planteados en la parte superior, la investigación tendrá un enfoque cualitativo, a través del cual se podrá identificar los principales problemas que existen alrededor de la figura jurídica de la Repetición. Dicha investigación será descriptiva y exploratoria. Desde el enfoque descriptivo se detalla y sistematiza todo lo relacionado con la Acción de Repetición como su origen, definición y elementos. Desde el enfoque exploratorio se analizarán los problemas prácticos que giran en torno a la Repetición al considerar al derecho como un fenómeno dinámico en el que interactúa la administración pública y la confianza de los ciudadanos.

La variable principal del estudio es la figura jurídica de la Acción de Repetición que se encuentra constantemente en la normativa y jurisprudencia, por tanto constituye el objeto central. Dentro de los métodos de recolección de datos, se encuentra como una fundamental, el análisis documental, normativo y jurisprudencial, como una entrevista a dos jueces del Tribunal Contencioso Administrativo de Cuenca, lo que lo enmarca en una metodología jurídico social al considerar la implicación práctica de esta figura en el contexto ecuatoriano.

En el marco de esta investigación, se garantizarán condiciones éticas que brinden confianza y seguridad a los jueces participantes. La información obtenida será de acceso exclusivo de las



investigadoras responsables y se recopilará a través de entrevistas desarrolladas en un ambiente adecuado, respetando en todo momento la libertad de expresión del entrevistado. Se reconoce el derecho de los participantes a retirarse en cualquier momento o a abstenerse de responder las preguntas que consideren pertinentes, sin que esto genere consecuencia alguna. La duración estimada de la entrevista será de 45 a 60 minutos, y podrá registrarse mediante grabaciones de audio, únicamente con el consentimiento expreso del entrevistado. Los datos serán analizados bajo un enfoque cualitativo de contenido y se mantendrán protegidos sus nombres, que aseguren su confidencialidad. Asimismo, los participantes tendrán derecho a solicitar una copia tanto de la información proporcionada como de los resultados procesados, y contarán con un plazo de hasta quince días posteriores a la entrevista para pedir el retiro de su información, si así lo desean.

<p> Valentina Palacios Miño Email: valentina.palacios@es.uazuay.edu.ec Teléfono: 0997556795 Dirección: Urbanización CICA</p> <p> Mikaela Paola Tamariz Eguiguren Email: mikaela.tamariz@es.uazuay.edu.ec Teléfono: 0993990199 Dirección: Urbanización Vista Valle</p>	<p> Dr. Guillermo Alejandro Ochoa Rodríguez, PhD. Email: ochoa@uazuay.edu.ec</p>
---	---



CONSENTIMIENTO INFORMADO

Nosotras, Valentina Palacios Miño y Mikaela Paola Tamariz Eguiguren, queremos asegurarnos de que las personas entrevistadas como parte de la Tesis "Hacia Un Modelo De Repetición Efectivo En El Modelo Jurídico Ecuatoriano" están completamente informadas acerca de implicaciones de participar. Por favor, marque las casillas a continuación si cree que tiene toda la información relevante. Si no, háganos saber.

- He leído y comprendido la hoja de información del proyecto.
- Se me ha dado la oportunidad de hacer preguntas sobre el proyecto.
- Estoy de acuerdo en participar en una entrevista.
- Entiendo que la entrevista tomará aproximadamente 45 minutos, pero podría extenderse o acortarse dependiendo de mi disponibilidad.
- Estoy participando voluntariamente.
- Entiendo que puedo negarme a responder cualquier pregunta, por cualquier motivo.
- Entiendo que puedo retirarme de la entrevista en cualquier momento, por cualquier motivo.
- Acepto que se grabe el audio de mi entrevista.
- Acepto que el investigador tome notas durante la entrevista.
- Entiendo que mis palabras pueden ser citadas en documentos académicos, informes de investigación y otros resultados de investigación.
- Entiendo que, aunque no se publicarán nombres reales en los resultados de investigación, dado que el tamaño de la muestra de judiciales entrevistados es modesto, existe una posibilidad mínima de que alguien pueda identificarme. Los investigadores tomarán medidas de anonimización para reducir esta posibilidad.
- Entiendo que la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos.
- Entiendo que puedo solicitar retirarme del proyecto dentro de 15 días hábiles a partir de esta fecha, comunicándome con el equipo de investigación cuyos datos de contacto están en la hoja informativa. En tal caso mi información será retirada y destruida.

Fecha: 26/09/2025

PAULA JIMÉNEZ TARRERA

HOJA INFORMATIVA DE LA INVESTIGACIÓN

1. Presentación del proyecto e invitación a participar.

“Hacia Un Modelo De Repetición Efectivo En El Modelo Jurídico Ecuatoriano”, es una tesis de estudiantes de la Universidad del Azuay, que buscan estudiar la Acción de Repetición, que es, aquella figura jurídica que ha generado controversia tanto en el ámbito doctrinario como en la práctica judicial. Su aplicabilidad se ha visto comprometida por su regulación múltiple en distintos cuerpos normativos y una jurisprudencia emergente, lo que ha ocasionado incertidumbre en su empleo. En este contexto, el presente estudio busca analizar la integralidad de esta figura dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano actual, a través de una revisión exhaustiva de las distintas fuentes del derecho que la contemplan. Para lograr este objetivo, se realizará una entrevista a dos jueces del Tribunal Contencioso Administrativo con sede en esta ciudad de Cuenca, con la finalidad de conocer sus criterios respecto a la figura de la Repetición en general, sin hacer referencia a casos particulares. Asimismo, con el fin de garantizar la confidencialidad y brindar mayor tranquilidad a los entrevistados, sus nombres no serán mencionados en el presente trabajo.

2. Pregunta de investigación:

- ¿Qué vacíos normativos dificultan la efectividad de la Acción de Repetición en Ecuador?
- ¿Cuál ha sido la evolución jurisprudencial en torno a la aplicación de la Acción de Repetición, considerando sentencias relevantes de la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional?
- ¿Cuáles son los problemas y desafíos más significativos que enfrenta la aplicabilidad de la Acción de Repetición?
- ¿Qué estrategias y reformas normativas podrían implementarse para mejorar la eficacia de la Acción de Repetición como un mecanismo de responsabilidad estatal y protección de los recursos públicos en Ecuador?

3. Objetivo general:

- Analizar la aplicación de la Acción de Repetición en Ecuador, identificando su diversidad normativa y su evolución jurisprudencial que afectan su efectividad, proponiendo estrategias para la protección del patrimonio estatal.



4. Objetivos específicos:

- Examinar la normativa vigente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano que regula la Acción de Repetición.
- Estudiar la evolución jurisprudencial de la Acción de Repetición, a partir del análisis de las decisiones emitidas por la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional, identificando los principales criterios interpretativos adoptados.
- Identificar los problemas y desafíos que enfrenta la Acción de Repetición en su aplicación práctica, considerando su impacto en la responsabilidad patrimonial del Estado y en la gestión pública.
- Proponer estrategias y herramientas que permitan mejorar la eficacia de la Acción de Repetición como un mecanismo de responsabilidad estatal y protección de los recursos públicos.

5. Metodología

En base a la naturaleza del problema, objetivo general y objetivos específicos planteados en la parte superior, la investigación tendrá un enfoque cualitativo, a través del cual se podrá identificar los principales problemas que existen alrededor de la figura jurídica de la Repetición. Dicha investigación será descriptiva y exploratoria. Desde el enfoque descriptivo se detalla y sistematiza todo lo relacionado con la Acción de Repetición como su origen, definición y elementos. Desde el enfoque exploratorio se analizarán los problemas prácticos que giran en torno a la Repetición al considerar al derecho como un fenómeno dinámico en el que interactúa la administración pública y la confianza de los ciudadanos.

La variable principal del estudio es la figura jurídica de la Acción de Repetición que se encuentra constantemente en la normativa y jurisprudencia, por tanto constituye el objeto central. Dentro de los métodos de recolección de datos, se encuentra como una fundamental, el análisis documental, normativo y jurisprudencial, como una entrevista a dos jueces del Tribunal Contencioso Administrativo de Cuenca, lo que lo enmarca en una metodología jurídico social al considerar la implicación práctica de esta figura en el contexto ecuatoriano.

En el marco de esta investigación, se garantizarán condiciones éticas que brinden confianza y seguridad a los jueces participantes. La información obtenida será de acceso exclusivo de las



4. Objetivos específicos:

- Examinar la normativa vigente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano que regula la Acción de Repetición.
- Estudiar la evolución jurisprudencial de la Acción de Repetición, a partir del análisis de las decisiones emitidas por la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional, identificando los principales criterios interpretativos adoptados.
- Identificar los problemas y desafíos que enfrenta la Acción de Repetición en su aplicación práctica, considerando su impacto en la responsabilidad patrimonial del Estado y en la gestión pública.
- Proponer estrategias y herramientas que permitan mejorar la eficacia de la Acción de Repetición como un mecanismo de responsabilidad estatal y protección de los recursos públicos.

5. Metodología

En base a la naturaleza del problema, objetivo general y objetivos específicos planteados en la parte superior, la investigación tendrá un enfoque cualitativo, a través del cual se podrá identificar los principales problemas que existen alrededor de la figura jurídica de la Repetición. Dicha investigación será descriptiva y exploratoria. Desde el enfoque descriptivo se detalla y sistematiza todo lo relacionado con la Acción de Repetición como su origen, definición y elementos. Desde el enfoque exploratorio se analizarán los problemas prácticos que giran en torno a la Repetición al considerar al derecho como un fenómeno dinámico en el que interactúa la administración pública y la confianza de los ciudadanos.

La variable principal del estudio es la figura jurídica de la Acción de Repetición que se encuentra constantemente en la normativa y jurisprudencia, por tanto constituye el objeto central. Dentro de los métodos de recolección de datos, se encuentra como una fundamental, el análisis documental, normativo y jurisprudencial, como una entrevista a dos jueces del Tribunal Contencioso Administrativo de Cuenca, lo que lo enmarca en una metodología jurídico social al considerar la implicación práctica de esta figura en el contexto ecuatoriano.

En el marco de esta investigación, se garantizarán condiciones éticas que brinden confianza y seguridad a los jueces participantes. La información obtenida será de acceso exclusivo de las



investigadoras responsables y se recopilará a través de entrevistas desarrolladas en un ambiente adecuado, respetando en todo momento la libertad de expresión del entrevistado. Se reconoce el derecho de los participantes a retirarse en cualquier momento o a abstenerse de responder las preguntas que consideren pertinentes, sin que esto genere consecuencia alguna. La duración estimada de la entrevista será de 45 a 60 minutos, y podrá registrarse mediante grabaciones de audio, únicamente con el consentimiento expreso del entrevistado. Los datos serán analizados bajo un enfoque cualitativo de contenido y se mantendrán protegidos sus nombres, que aseguren su confidencialidad. Asimismo, los participantes tendrán derecho a solicitar una copia tanto de la información proporcionada como de los resultados procesados, y contarán con un plazo de hasta quince días posteriores a la entrevista para pedir el retiro de su información, si así lo desean.

<p><u>Valentina Palacios</u> Valentina Palacios Miño Email: valentina.palacios@es.uazuay.edu.ec Teléfono: 0997556795 Dirección: Urbanización CICA</p> <p><u>Mikaela Tamariz</u> Mikaela Paola Tamariz Eguiguren Email: mikaela.tamariz@es.uazuay.edu.ec Teléfono: 0993990199 Dirección: Urbanización Vista Valle</p>	<p><u>Dr. Guillermo Alejandro Ochoa Rodríguez</u> PhD. Email: ochoa@uazuay.edu.ec</p>
--	---

Anexo 3

Encuesta realizada al Tribunal Distrital Contencioso Administrativo con sede en Cuenca, profesionales de Derecho Administrativo y Academia

Estimado/a participante:

La presente encuesta forma parte de la investigación para la tesis titulada “**Hacia un modelo de Repetición Efectiva en el sistema jurídico ecuatoriano**”, cuyo objetivo es recopilar información relevante para analizar y proponer mejoras en la aplicación de la figura de Repetición en nuestro país.

Su participación es completamente anónima, por lo que no es necesario que proporcione su nombre ni ningún dato que permita identificarle. Le solicitamos que responda con la mayor sinceridad posible, teniendo en cuenta que solo se admite una respuesta por cada pregunta.

Agradecemos de antemano su tiempo y colaboración, que serán de gran valor para el desarrollo de esta investigación académica.

1. ¿Considera que las normas procesales vigentes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano establecen vías suficientes para la activación y resolución de la Acción de Repetición?

- a. No tengo conocimiento al respecto
- b. Estan parcialemnete establecidas
- c. Si, son suficientes y claras
- d. No, son insuficientes o ambiguas

2. ¿Cree que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha fortalecido el marco de la Acción de Repetición en el país?

- a. No estoy seguro/a (desconozco)
- b. Si, pero de manera superficial
- c. No ha tenido impacto alguno
- d. Si, de manera significativa

3. ¿Cuál de los siguientes elementos considera que es el más complejo para establecer una Acción de Repetición?

- a. La cuantificación del monto a recuperar
- b. La calificación de la actuación del funcionario como dolosa o culposa.
- c. La identificación del funcionario responsable
- d. La existencia de una sentencia previa que declare la Responsabilidad del Estado

4. ¿Ha escuchado o conoce de algún caso mediático o relevante de Acción de Repetición en el Ecuador que haya sido resuelto?

- a. Si, conozco varios casos mediáticos

- b. No he escuchado ninguno
- c. Conozco un caso no mediático
- d. Tengo dudas sobre los casos, pero he escuchado

5. En la Acción de Repetición, ¿Cree que se ha avanzado en la conceptualización jurídica de 'dolo' y 'culpa grave'?

- a. Si, significativamente
- b. No, no se ha avanzado, sigue siendo confuso
- c. No, no se ha avanzado, nunca ha sido confuso
- d. El concepto es el mismo que en otras áreas del derecho