

La acción de repetición y su eficacia en la recuperación de valores erogados por el Estado

Recourse action and its effectiveness in the recovery of amounts paid by the State

Tania Maritza Pérez Logroño, Iván Fernando Andrade Arrieta

Resumen

La acción de repetición es un recurso legal que tiene como objetivo el cobro de una deuda a cargo de un tercero que ha pagado una obligación que no le corresponde. En el derecho administrativo público, es un mecanismo jurídico mediante el cual el Estado y las autoridades de las instituciones públicas, pueden recobrar los recursos que, por concepto de indemnización, pagaron a las víctimas de la vulneración de sus derechos. En este contexto el presente trabajo investigativo tiene como objetivo, analizar de manera crítica las características de la acción de repetición para determinar si es eficaz para recuperar los valores erogados por el Estado. La unidad de análisis se ubica en la provincia de Chimborazo, específicamente en la Instituciones Públicas de la ciudad de Riobamba; la investigadora asume un enfoque cualitativo, para el estudio el problema jurídico se aplicará los métodos, inductivo, jurídico-analítico, comparativo jurídico y el estudio de caso; por los objetivos y la complejidad es de tipo pura, dogmática y jurídica descriptivo; de diseño no experimental. La población objeto de estudio está constituida por abogados especialistas en derecho administrativo graduados en la Universidad Nacional de Chimborazo y autoridades de las instituciones públicas de la ciudad de Riobamba, en un total de dos, a quienes se les aplicará un cuestionario de ocho preguntas; con los resultados se persigue comprobar la hipótesis y concluir señalando que, la acción de repetición muestra varios obstáculos en la recuperación de los recursos erogados por el Estado por concepto de reparación, de carácter procedural, por la coexistencia de varias normativas que regulan esta figura, y cultural, debido a la arraigada práctica administrativa en la que se opta por limitar el pago de las indemnizaciones al erario público.

Palabras clave: Acción de repetición; instituciones públicas; eficaz; valores erogados; Estado.

Tania Maritza Pérez Logroño

Universidad Nacional de Chimborazo | Riobamba | Ecuador | maritza.perez@unach.ec
<https://orcid.org/0009-0000-8538-6448>

Iván Fernando Andrade Arrieta

Universidad Nacional de Chimborazo | Riobamba | Ecuador | ivanf.andrade@unach.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0001-9577-3783>

Abstract

The action of repetition is a legal remedy that aims to collect a debt owed by a third party who has paid an obligation that does not correspond to him. In public administrative law, it is a legal mechanism through which the State and the authorities of public institutions can recover the resources that, by way of compensation, they paid to the victims of the violation of their rights. In this context, the objective of this research is to critically analyze the characteristics of the action of repetition in order to determine whether it is effective to recover the amounts paid by the State. The unit of analysis is located in the province of Chimborazo, specifically in the Public Institutions of the city of Riobamba; the researcher assumes a qualitative approach, for the study of the legal problem will be applied the methods, inductive, legal-analytical, legal comparative and case study; by the objectives and complexity is pure type, dogmatic and legal descriptive; non-experimental design. The study population is constituted by lawyers specialized in administrative law graduated from the National University of Chimborazo and authorities of public institutions of the city of Riobamba, in a total of two, to whom a questionnaire of eight questions will be applied; The results are intended to test the hypothesis and conclude by pointing out that the action of repetition shows several obstacles in the recovery of resources spent by the State for reparation, procedural in nature, due to the coexistence of several regulations governing this figure, and cultural, due to the entrenched administrative practice in which it is chosen to limit the payment of compensation to the public treasury.

Keywords: Action of repetition; public institutions; effective; values spent; State.

Introducción

La entrada en vigencia de la Constitución de 2008, además de instaurar un régimen por demás garantista de derechos, trajo consigo una serie de figuras jurídicas que afianzaron conceptos planteados en cuerpos legales previos, esto con el fin de procurar el respeto y cumplimiento eficaz de los derechos constitucionales de los administrados. En este contexto, se origina la acción de repetición, como figura jurídica en el ámbito del derecho administrativo, misma que se presenta como un mecanismo esencial para la recuperación de los recursos erogados por el Estado en virtud de indemnizaciones a ciudadanos afectados por la vulneración de sus derechos. Este recurso no solo refleja la responsabilidad del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones, sino que también destaca la necesidad de garantizar la integridad del erario público. En el contexto actual, donde las tensiones sociales y económicas son palpables, la eficacia de esta acción se torna crucial para asegurar que los fondos públicos sean utilizados de manera responsable y que los derechos de los ciudadanos sean efectivamente protegidos.

La relevancia de estudiar la acción de repetición radica en su capacidad para abordar las falencias en la gestión pública y en la rendición de cuentas. A pesar de los avances normativos introducidos por la Constitución de 2008, que establece un marco robusto para la protección de los derechos ciudadanos y la responsabilidad del Estado, persisten desafíos significativos en su aplicación práctica. La falta de coordinación entre las instituciones del Estado y las carencias en la normativa orgánica que regula el derecho al trabajo para grupos vulnerables, como los adultos mayores, evidencian una brecha entre el marco teórico y la realidad cotidiana.

Además, el análisis crítico de esta figura jurídica permite identificar no solo su potencial como herramienta para el resarcimiento económico, sino también su papel en la promoción de una cultura de responsabilidad dentro del servicio público. La acción de repetición se convierte así en un baluarte para fomentar la equidad y justicia social, asegurando que aquellos que han incurrido en dolo o culpa en el ejercicio de sus funciones públicas asuman las consecuencias de sus actos. En este sentido, el presente estudio busca desentrañar las características y efectividad de la acción de repetición, contribuyendo a un entendimiento más profundo de su función dentro del sistema jurídico ecuatoriano contemporáneo.

El propósito del actual estudio es el análisis crítico de las características que conforman la acción de repetición para determinar si es un mecanismo eficaz para la recuperación de los recursos erogados por el Estado por concepto de reparación. Para lo cual, en un primer momento se realizará un estudio sobre los componentes y naturaleza de la acción judicial de repetición, junto con la consideración de la responsabilidad estatal y de los servidores públicos. Posteriormente se llevará a cabo la descomposición de las facetas del procedimiento ordinario destinado a la repetición, esto con el fin de establecer si el Estado y las autoridades de las instituciones públicas aplican de forma adecuada esta figura jurídica para la recuperación de los recursos abonados por el Estado. Finalmente, se concluyó con un análisis respecto a la eficacia de este mecanismo dentro del proceso de reintegro de recursos por parte de las instituciones públicas, condenadas a otorgar una reparación integral como consecuencia de una prestación de servicios públicos en los que se haya evidenciado solo o culpa grave.

Marco teórico

Análisis crítico de la acción judicial de repetición: responsabilidad del Estado y servicio público.

La acción judicial de repetición surge dentro de una realidad ecuatoriana que tras la entrada en vigencia de la Constitución de 2008 presenció la transformación de su ordenamiento jurídico hacia una corriente caracterizada por el garantismo de derechos y el incremento de la responsabilidad del Estado en el efectivo cumplimiento de los mismos, aclarando que al referirse al Estado se involucra a todos los funcionarios que forman parte del mismo, debiendo la función pública responder por cada vulneración o falta a los derechos constitucionales de los ciudadanos. Bajo este contexto se debe delimitar un rango en el que la reparación integral de un derecho violentando no vulnere el interés común al afectar de forma significativa el patrimonio estatal, por lo que de la mano de la responsabilidad estatal se plantea la acción de repetición como mecanismo de restitución de los valores devengados por el Estado ante la falta de un servidor público a su deber de procurar los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones, lo que posibilita que de forma

paralela se repare el daño causado al ciudadano afectado sin que el patrimonio del Estado se vea gravemente mermado de por medio.

De este modo, la acción judicial de repetición se entiende como un mecanismo a través del cual el Estado procede a resarcir la afectación del erario público, dicha figura justifica la carga indemnizatoria que el Estado se vio forzado a otorgar a una persona como resultado de la acción u omisión con dolo o culpa que uno de sus funcionarios estatales llevó a cabo. Siguiendo esta línea investigativa Muñoz Reinoso (2019), determina que la acción de repetición se origina de la responsabilidad directa del Estado respecto al acontecimiento de un daño generado en una persona, como consecuencia del desempeño de las funciones de los agentes estatales, por lo tanto se produce la obligación de subsanar al individuo que sufrió el perjuicio, para que posteriormente el Estado en ejercicio de la acción de repetición en contra del causante de dicho perjuicio pueda restituir los valores erogados. Esto en razón de que la repetición es un derecho constitucional, por cuanto la Constitución del Ecuador sostiene que las personas que actúen en nombre de la función pública serán responsables civil, penal y administrativamente de las violaciones a los derechos de los particulares cometidas durante el ejercicio de sus funciones.

Es preciso hacer mención del concepto aportado por el tratadista ecuatoriano Jorge Zavala (2012), quien define a la acción de repetición como un instrumento judicial, de naturaleza civil, debido a que tiende a compensar al Estado a través de una retribución patrimonial aportada por un sujeto, quien en ejercicio de una función pública, aclarando que la misma no se limita al ámbito administrativo, con dolo o culpa, procedió a expedir una resolución o ejecutó un acto a consecuencia del cual se generó la indemnización reparatoria cuyo compromiso de pago le corresponde al Estado, esto derivado de una condena nacional o internacional. En consecuencia, la acción judicial de repetición se consagra como un medio que la Constitución y la ley erigen para obtener el reintegro del monto indemnizatorio de los funcionarios o ex funcionarios, sobre quienes se ha reconocido el dolo o culpa dentro del ejercicio de sus funciones.

De forma complementaria, Delgado (2011), explica que la acción de repetición se constituye como un conjunto de acciones que realizan los intervenientes a fin de respetar los derechos constitucionales, de este modo en un primer instante el funcionario ejerce acciones al margen de la Constitución con dolo o culpa, progresivamente el administrado o usuario ejerce su derecho a ser indemnizado de manera efectiva, para que finalmente el Estado pueda ejercer el derecho de repetición en contra de los servidores públicos. Es en este punto donde el derecho de repetición cobra especial relevancia, puesto que es por medio de esta acción que el Estado ofrece una respuesta efectiva para aquellas acciones causantes de perjuicio de modo que se procure una relación de igualdad y equidad entre el Estado y los ciudadanos, garantizando que los valores devengados en el resarcimiento del daño sean reintegrados por el servidor público responsable de la infracción.

Una vez ha quedado establecido el concepto de acción judicial de repetición se abordará de forma breve el desarrollo histórico que este mecanismo constitucional ha tenido a lo largo de la normativa ecuatoriana. Los primeros indicios de acción de repetición, al igual que innumerables instituciones jurídicas, se originan dentro del derecho romano donde se le dio especial relevancia al tema de los daños y perjuicios materiales, además de considerar también el daño social y moral que la infracción podía provocar en el perjudicado. En este escenario por primera vez se incluye el término injurioso, constituyéndose como uno de los requisitos finales para que proceda la repetición al determinarse así la necesidad de recuperar lo abonado por el daño causado a unas personas, derivado de la acción negligente u omisión. En este sentido Rivera (2010), aporta que la repetición se originó desde los inicios del derecho romano, evolucionando hasta la normativa jurídica del Reino de Castillo, muestra de ello se evidencia dentro de las Siete Partidas y alcanzado su cúspide en el denominado Código Napoleónico.

Durante esta segunda época, se destaca que el Rey era sujeto al derecho por lo que, en caso de cometer una vulneración a las normas de la época, ya sea de forma personal o por medio de sus autoridades, debía reparar dicha afectación de forma inmediata, solicitando dicha reparación a través de las Cortes, procedimiento sumamente similar al régimen actual. Por su parte, dentro del derecho francés si bien en un principio persistieron ciertas confusiones en cuanto al concepto de la acción de repetición, ya que únicamente se planteaba la posibilidad de repetir las infracciones cometidas por la gestión en general más no por las acciones u omisiones del servidor; fue en 1789 donde la Declaración de Derechos Fundamentales del Hombre y del Ciudadano, que instauró la posibilidad de repetir en contra de los funcionarios públicos infractores, esto bajo la necesidad de responsabilizarlos por los daños y perjuicios causados en el ejercicio de sus funciones públicas.

Adentrándonos en el contexto ecuatoriano, los primeros vestigios de acción de repetición en la normativa nacional se sitúan en la Constitución de 1861 donde se determina el deber de las autoridades para exhortar la responsabilidad de los empleados públicos que hubieren abusado de su poder vulnerando los derechos de los ciudadanos y faltando al cumplimiento de sus funciones; a pesar de esto, en la Carta Magna como tal no se especifica ninguna figura de restitución. Es para subsanar esta falencia que en 1887 se implementa el Código de Procedimiento Civil en el que se incorporan disposiciones que permiten iniciar juicios de responsabilidad para los servidores que han faltado a sus funciones, sería en el código de 1938 en donde finalmente se establezca un procedimiento específico para el ejercicio de la acción de repetición.

Posteriormente, en 1977 se expide la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control en la que por primera vez se establece un instrumento legal que fortalece la capacidad de la Contraloría General del Estado para garantizar el buen uso de los recursos públicos y la responsabilidad de quien ha recibido un pago indebido, acentuando de este modo el deber individual de los funcionarios por realizar una correcta administración de los recursos financieros. A su vez la Constitución de 1998 compromete al Estado a reintegrar los fondos públicos malversados por fun-

cionarios, junto con el derecho de repetición, estableciendo que el sector público debe indemnizar a los particulares por los daños causados como consecuencia de los servidores públicos que incurran en dolo o culpa grave, frente a los cuales las entidades públicas tienen derecho de repetición.

Finalmente, la Constitución de 2008 concibe al derecho de repetición como una obligación del Estado centrada en preservar los recursos públicos y la integridad del erario, por medio del recobro de fondos mal utilizados, a fin de que estén disponibles para fines de interés general. De forma conjunta se determina la responsabilidad patrimonial del Estado, lo que fomenta la transparencia e integridad de la gestión pública, reflejada en la rendición de cuentas y protección de recursos esenciales para el progreso social por parte del sector público. Ahora bien, la Constitución de 2008 se vio complementada por un nuevo ordenamiento jurídico que contiene dentro de sus articulados disposiciones fundamentales para el entendimiento y ejercicio de la acción judicial de repetición.

De conformidad con Carrera et al. (2024), las principales normativas que abordan el derecho de repetición son la Constitución, el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), el Código Orgánico Administrativo (COA) y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). En esta instancia, una vez que se ha definido a esta figura jurídica y se ha recorrido su evolución a lo largo de la normativa ecuatoriana, es preciso recopilar lo que menciona la Constitución actual en cuanto al derecho de repetición, en su artículo 11 se establecen una serie de principios que rigen el ejercicio de los derechos, específicamente en el numeral 9 se menciona textualmente: “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”, consecuentemente se compromete al Estado y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública a responder por las vulneraciones a los derechos de los particulares generadas en el ejercicio de sus funciones, luego de lo cual el Estado de forma inmediata deberá ejercer el derecho de repetición.

Posteriormente, en el artículo 226 ibidem se determina el principio de legalidad, en función del cual el Estado, sus instituciones y servidores únicamente pueden realizar lo que la ley les permite, lo cual es fundamental para constituir un marco legal al que deben sujetarse los actos de los funcionarios públicos delimitando las acciones sancionables y asegurando la ejecución de la acción de repetición. De forma complementaria, en el artículo 233 ibidem se determina que los servidores públicos son civil, penal y administrativamente responsables por la disposición de recursos públicos, que al tratarse de materia de interés general, este tipo de acciones y sanciones no prescriben; lo cual asegura de forma reforzada que los sujetos infractores se sometan a la acción de repetición y recuperación de recursos por parte del Estado.

Por su parte el COGEP en su articulado 328 determina que la acción de repetición se someterá a procedimiento ordinario y se tramitará ante los jueces de lo contencioso administrativo, la correcta sustanciación del proceso permitirá que al Estado el reintegro de la totalidad de los

valores abonados por concepto de reparación integral. En cuanto al COA, su contenido se centra en la responsabilidad y responsabilidad extracontractual del Estado, además sienta las bases para la ejecución de la acción de repetición, siendo así que determina principios y condiciones bajo las cuales procede la repetición, aporta conceptos respecto a dolo y culpa grave, aportando finalmente una descripción del procedimiento a seguir para el ejercicio del derecho de repetición; contenido que se analizará posteriormente. Finalmente, el LOGJCC complementa lo aportado por la normativa ya mencionada, señalando el ámbito y objeto de la acción de repetición, además se detallan los procedimientos y requisitos específicos para la ejecución de la acción de repetición.

Responsabilidad del Estado: teorías y tipos de responsabilidad

Previo al tratamiento del contenido de la normativa orgánica, se considera adecuado abordar la responsabilidad del Estado y el servicio público, esto con el fin de comprender de mejor manera las implicaciones de los requisitos y procedimientos para el ejercicio del derecho de repetición. Al tratar la responsabilidad del Estado Herrera (2016) plantea que dentro de una línea republicana esta responsabilidad se centra en brindar seguridad a sus ciudadanos combatiendo fehacientemente toda acción ilegítima de la potestad del Estado que violente los derechos de los ciudadanos y también rechazando la deficiente prestación de servicios, mismos que son causantes de perjuicios que posteriormente deben ser reparados por el Estado, así como los daños y perjuicios provocados por la deficiente actuación de los funcionarios estatales en el ejercicio de la actividad estatal, casos en los que tiene lugar una responsabilidad directa por lo que es preciso llevar a cabo una acción de repetición, mediante la cual el servidor público asumirá su responsabilidad y resarcirá los valores devengados por el Estado.

Ahora bien, es preciso aclarar que las obligaciones generadas de la responsabilidad de los servidores públicos se traspasan hacia el Estado, quien es el encargado de reparar los daños provocados, en este escenario nacen una serie de teoría para determinar la responsabilidad del Estado destacando las siguientes:

Teoría de representación: el precursor de esta teoría es Rafael Bielsa (2010), quien determina que dentro de la prestación de servicios públicos el funcionario es el representante y el titular de los derechos adquiridos es el representado, ocupando la administración o el Estado el lugar nominador del Estado.

Teoría organicista: en palabras de Teisser (2012), todo servidor público es un órgano integral de la administración pública y por lo tanto del Estado, de modo que al no existir una diferenciación exacta respecto a las acciones del funcionario y de la administración, toda acción por dolo o culpa del funcionario genera una responsabilidad para el Estado.

Teoría de la proporcionalidad de cargas: uno de los defensores de esta teoría es Waline (2011), quien plantea el ideal de una diferencia entre las cargas impuestas a los individuos, consecuentemente sugiere que lo correcto sería una contribución en la que se reparen los daños y perjuicios, pero al mismo tiempo se garantice un resarcimiento. La postura que defiende se centra en el hecho de que los administrados deberían contribuir de manera solidaria y equitativa en la reparación patrimonial de derechos vulnerados por acción de la administración pública.

Teoría de responsabilidad por riesgo: la teoría que plantea Altamira (1973), establece que la responsabilidad del Estado debe edificarse como una especie de seguro social que sirva de provecho para aquellas personas que han sufrido un perjuicio por parte de un mal funcionamiento de los servicios públicos, de los cuales la generalidad se beneficia. De modo que, en función de que existe una amenaza persistente de que se genere un daño o vulneración de derechos es precisa la existencia de un funcionario estatal que se responsabilice por ello.

Teoría de la equidad: Otto (1949), sustenta el fundamento de esta teoría en el hecho de que todo daño que sea ocasionado por acción u omisión del Estado es de entera responsabilidad de él mismo, sin embargo, aclara que cuando un organismo estatal sea responsable del perjuicio será este quien asuma la responsabilidad, por lo que es fundamental la separación de poderes a fin de que cada entidad asuma la reparación correspondiente por la falta de probidad en la prestación de sus servicios.

Teoría de la estricta justicia: finalmente Félix Sarría (2013), determina que por la relación intrínseca existente entre la administración y los administrados, se genera una garantía de derechos implícita entre las partes, que en el caso de ser vulnerados desembocará en el ejercicio de defensa de derechos adquiridos por los administrados.

Tras analizar las diferentes teorías existentes para abordar la responsabilidad del Estado frente a los ciudadanos o administrados, se llega a la conclusión de que todas las corrientes tienen en común el hecho de que el Estado debe responsabilizarse por los servicios deficientes de sus funcionarios o la vulneración de derechos derivada de su acción u omisión dolosa o culposa grave; en mayor o menor medida dependiendo de la teoría que se maneje. Progresivamente, se procede a analizar los distintos tipos de responsabilidad estatal, señalando lo siguiente:

Responsabilidad directa del Estado: se genera como consecuencia de los daños y perjuicios provocados por los servidores estatales en el ejercicio de sus funciones, debiendo asumir el pago de la reparación integral el Estado en base a que funge como responsable directo.

Responsabilidad indirecta del Estado: se verifica que el daño infringido se produjo mientras el funcionario público en el cumplimiento de sus labores sobrepasaba los límites que la ley confiere para el cargo asignado, incurriendo en abuso de poder.

Responsabilidad patrimonial del Estado: consiste en la obligación que tiene el Estado de indemnizar o resarcir los daños provocados en los bienes de los administrados, producto de una administración pública irregular. Este tipo de responsabilidad se divide en dos subcategorías:

- **Responsabilidad contractual del Estado:** constituye el conjunto de consecuencias jurídicas provenientes de un contrato en el que se establecen las disposiciones que obligan a las partes a cumplir lo previamente acordado y en caso no hacerlo a ser sancionadas.
- **Responsabilidad extracontractual del Estado:** si bien dentro de este tipo de responsabilidad no existe un vínculo jurídico formal entre los involucrados, en el caso de generarse una vulneración de derechos del ciudadano, se cae en la obligación de reparar a la víctima.

De este modo indistintamente del tipo de responsabilidad de que se trate el Estado se compromete de forma intrínseca en las consecuencias de las acciones derivadas de sus funcionarios o servidores, o de cualquier persona que actúe en ejercicio de un poder o potestad pública, esto en razón de que el Estado es el máximo órgano de protección de derechos humanos y al estar vinculado con tratados e instrumentos internacionales, además de someterse al control ejercido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la actuación de todos los miembros que la conforman deben procurar que no se vulneren derechos ni garantías jurisdiccionales.

Servicio Público

Junto con la responsabilidad del Estado, el actuar de los servidores públicos constituye un elemento esencial para configurar la ejecución de la acción de repetición. De conformidad con la Constitución de la República en su artículo 227 se establece que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, participación, planificación, transparencia y evaluación. De modo que, la administración pública se entiende como un conjunto de labores organizadas centradas en la consecución de fines de interés común para la sociedad.

Siguiendo esta línea de investigación Agustín Gordillo (1991), manifiesta que el servicio público no puede considerarse de forma individual, sino que la actividad estatal debe tomarse en conjunto, consustanciada con la organización que efectúa tales acciones o prestaciones, esto en razón de que el objetivo final del servicio público es la satisfacción de las necesidades generales de la comunidad. De forma complementaria a lo mencionado por el autor, Marco Morales (2010), establece que el servicio público constituye uno de los objetivos de la administración pública, por lo que es la herramienta predilecta para la realización de sus fines, servicios y prestaciones públicas, en consecuencia, no se trata de políticas o métodos, sino de las labores que realizan con el fin de alcanzar la realización de los mismos.

Ahora bien el jurista en mención hace referencia en cuanto al control que se ejecuta sobre el servicio público, se dirige en verificar si la actuación del gobernante, administrador, legislador o agente público se ha regido no tan solo al sentido de lo que ordena la normativa constitucional y orgánica, sino que también se debe considerar la calidad y calidades con las que se presta el servicio, al igual que su oportunidad, coste y precio, a fin de que sea eficaz en todos los ámbitos posibles, más allá de solamente cumplir con lo determinado por el ordenamiento jurídico.

Se ha determinado la definición de servicio público, pero quien presta dicho servicio, así son los servidores públicos. A lo largo de la historia legislativa del Ecuador se han desarrollado numerosos cuerpos normativos enfocados a la regulación de las actividades laborales de la función pública, hasta la culminación de dicha evolución materializada en la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), la cual concibe en su artículo 4 al servidor público de la siguiente manera: "Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público". De esta forma dentro del marco legal se concibe a los servidores públicos como todos los individuos que desempeñan una función dentro del sector público.

Por su parte, la jurista Herrera (2016), considera que el servidor público es la célula funcional del Estado, en el sentido de que es a través de su desempeño que se asegura la correcta disposición de los recursos materiales del Estado, de modo que cuando se verifique que el funcionario público actuó con dolo o culpa grave el Estado será condenado a proporcionar una reparación económica. En este sentido el Estado siempre asumirá la indemnización derivada de la vulneración de un derecho constitucional como consecuencia de una prestación negligente de servicios. Se recalca que, con el objetivo de que el patrimonio estatal no se vea afectado, la acción de repetición será el mecanismo predilecto para el reintegro de los valores erogados.

Como bien se mencionó en líneas supra ante una vulneración de derechos tanto el Estado como el funcionario público infractor son responsables, sea de forma directa o indirecta. Una vez que se ha establecido cuales son los tipos de responsabilidades que le corresponden al Estado, se precisa determinar el grado y tipo de responsabilidad en que puede incurrir el servidor público, delegatario, concesionario o cualquier persona que actúe en ejercicio de una potestad pública. En este sentido Vallejo (2013), expresa que la responsabilidad de los servidores públicos se resumen en tres ámbitos administrativo, civil y penal, siendo el principio de responsabilidad la capacidad de imputar conductas infractoras que emanen del accionar del funcionario público, en caso de sobrepasar los límites del ejercicio de sus funciones, siendo la responsabilidad del funcionario público uno de los pilares básicos del Estado de Derecho y la garantía del respeto de los elementos legales expuestos en la Constitución de la República. Tras esta contextualización se identifican los siguientes tipos de responsabilidades de los servidores públicos:

Responsabilidad administrativa o disciplinaria: de conformidad con lo analizado en líneas supra se infiere que todo Estado acarre responsabilidad por la acción u omisión de sus funcionarios, por lo que uno de los deberes básicos de la administración pública es el cumplimiento de sus deberes y la sanción de faltas al deber de servir. La responsabilidad administrativa se origina cuando al servidor se le impone una sanción por concepto de una falta cometida en el ejercicio de las funciones a las encomendadas, dicha sanción estará ligada con el tipo y categoría de infracción cometida, pudiendo ser castigada con una amonestación verbal o escrita, llegando hasta la suspensión y destitución. Es importante mencionar que la responsabilidad administrativa antecede a la responsabilidad civil en las actividades culposas derivadas de las actividades negligentes del servidor público.

Responsabilidad civil: esta clase de responsabilidad se origina cuando las acciones u omisiones del servidor público incurren en daños al patrimonio del Estado, sus instituciones, o en el patrimonio de los administrados, produciendo una indemnización dirigida a reparar el daño emergente en exclusiva, el que atañe directamente a un bien, o el daño emergente en conjunto con el lucro cesante, el daño además de perjudicar al bien afecta la actividad económica que desempeña el administrado. Para configurar la responsabilidad civil del funcionario López (2006), exige la comparecencia de cuatro elementos: que el daño lo haya producido un servidor público, que el daño sea resultado del dolo o culpa del servidor, que se haya determinado el daño como cierto, y que el ordenamiento jurídico vigente disponga la reparación de los daños ocasionados.

Aplicación de la acción de repetición a fin de recuperar los valores erogados por el Estado

Como bien se determinó en líneas anteriores la acción de repetición está acompañada por una serie de normativas que determinan el procedimiento a seguir para la correcta ejecución de la misma. En este sentido la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) define en su artículo 68 a la acción de repetición como un mecanismo de responsabilidad patrimonial del Estado que permite recuperar los montos pagados a las víctimas de violaciones a derechos constitucionales, cuando tales pagos son consecuencia de la actuación dolosa o gravemente culposa de servidores públicos. Su objeto principal es hacer efectiva la responsabilidad de dichos servidores por los daños causados, garantizando así el reembolso al Estado por las indemnizaciones que este ha debido pagar.

Además, se considera una acción secundaria, ya que surge como consecuencia de una declaración previa de responsabilidad estatal. Esta acción se activa una vez que el Estado ha cumplido con su obligación de indemnizar a la víctima. La naturaleza de la acción es tanto resarcitoria como retributiva, dado que busca no solo recuperar los fondos erogados, sino también disuadir a los funcionarios públicos de incurrir en conductas que puedan generar daños. Entre las características más relevantes de la acción de repetición se destacan:

- **Subsidiariedad:** depende de que exista una condena previa del Estado a indemnizar.
- **Subjetividad:** Requiere la prueba del dolo o culpa grave del servidor público responsable.
- **Resarcitoriedad:** persigue el reembolso al Estado por parte del servidor público.
- **Retributiva:** permite al Estado reclamar contra el funcionario responsable, evitando que los ciudadanos asuman las consecuencias de la negligencia administrativa.
- **Preventiva:** actúa como un mecanismo disuasorio para evitar futuras conductas antijurídicas por parte de servidores públicos.
- **Proporcionalidad:** establece límites en la responsabilidad patrimonial exigible al funcionario, asegurando que el monto reclamado sea acorde a su capacidad económica.
- **No sancionatoria:** su finalidad no es castigar al servidor público, sino recuperar los fondos públicos.

De este modo la acción de repetición constituye un instrumento fundamental en el ámbito del derecho administrativo y constitucional, configurado para salvaguardar el patrimonio estatal y garantizar la justicia para las víctimas de violaciones a sus derechos. A través de su implementación, se busca no solo reparar los daños causados, sino también fomentar un ejercicio responsable y diligente del poder público.

Previo al inicio del procedimiento para la ejecución de la acción de repetición la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) y la jurisprudencia ecuatoriana requieren que se cumplan los siguientes requerimientos:

1. Que el Estado haya sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o autos definitivos en un proceso de garantías jurisdiccionales o ante un organismo internacional.
2. Que el Estado haya abonado la totalidad por concepto de reparación material a favor de la víctima.
3. Que la disposición de pago por concepto de reparación integral se haya generado como consecuencia de la conducta dolosa o culposa grave del servidor o ex servidor público, debiendo la misma comprobarse efectivamente.
4. En los casos en que la autoridad máxima sea la legitimada activa, mediante una investigación previa que no se extienda por más de 20 días término deberá identificar la individualidad de los funcionarios infractores. La máxima autoridad tiene el compromiso de identificar a los infractores aún cuando ya no pertenezcan a la institución pública.

5. En caso de que no se llegue a determinar la individualidad de los responsables, la Procuradora o Procurador General del Estado deberá presentar la demanda de repetición en contra de la máxima autoridad de la Institución Pública.

El procedimiento de acción de repetición se regula por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, estableciendo un marco jurídico claro para la reclamación de daños causados al Estado por funcionarios públicos. Según el artículo 71 ibídem, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial competente tiene la responsabilidad de calificar la demanda y citar a los funcionarios demandados, así como a la máxima autoridad de la entidad y al Procurador General del Estado. Esta citación debe realizarse en un término máximo de 15 días, convocándose a una audiencia pública.

La audiencia comenzará con la contestación de la demanda y el anuncio de pruebas por parte del funcionario público demandado. La máxima autoridad y el Procurador General también pueden presentar sus argumentos, posteriormente, se fijará una fecha para la audiencia de prueba y resolución, que debe llevarse a cabo dentro del término de 20 días. En esta audiencia, se escucharán los alegatos y se valorarán las pruebas presentadas, garantizando el derecho al debido proceso. La sentencia se dictará en esta misma audiencia, donde se podrá declarar la responsabilidad del funcionario demandado por violación de derechos y ordenar el reintegro al Estado de los valores erogados por concepto de reparación material.

El legitimado activo para interponer la acción de repetición es la máxima autoridad de la entidad responsable, quien debe actuar en nombre del Estado. De acuerdo con el artículo 70 ibidem, los requisitos para presentar una demanda son:

- Identificación del Demandado: nombre y apellido del funcionario demandado y su institución.
- Antecedentes: exposición clara de los antecedentes que dieron lugar a la acción.
- Derechos Violados: especificación de los derechos que han sido vulnerados.
- Reparación Material: justificación del pago realizado por el Estado en concepto de reparación.
- Fundamentos: presentación clara de los fundamentos fácticos y jurídicos que sustentan la acción.
- Medidas Cautelares: solicitud de medidas cautelares si es necesario.

Finalmente, la demanda debe ir acompañada por la sentencia o auto definitivo en un proceso previo relacionado con garantías jurisdiccionales y el justificativo del pago realizado por el Estado por concepto de reparación material. El procedimiento para interponer una acción de repetición

está diseñado para asegurar que el Estado pueda recuperar los recursos erogados debido a actos ilícitos o negligentes por parte de sus funcionarios. Este marco legal garantiza tanto el derecho a una defensa adecuada como el cumplimiento del debido proceso en todas las etapas del procedimiento.

Eficacia de la acción de repetición en el reintegro de los bienes y valores devengados por el Estado

Si bien la acción de repetición se erige como el único mecanismo aplicable para el reintegro de valores erogados por el Estado la ejecución de la misma presenta una serie de desafíos para su correcto cumplimiento. El proceso de investigación previa a la acción de repetición en Ecuador presenta una serie de dificultades que comprometen tanto su eficacia como la equidad del sistema jurídico. Estas complicaciones han sido objeto de análisis por diversos autores, quienes coinciden en varios puntos críticos. Uno de los principales obstáculos es la coordinación interinstitucional. La acción de repetición, diseñada para recuperar recursos públicos mal administrados por funcionarios, exige una investigación exhaustiva, sin embargo, las entidades involucradas, como la Contraloría General del Estado y los jueces de lo contencioso administrativo, a menudo carecen de una comunicación efectiva. Esta falta de coordinación no solo provoca retrasos en la recopilación y análisis de información, sino que también puede comprometer la calidad y precisión de los hallazgos.

Otro desafío que enfrenta la administración pública es la disponibilidad y calidad de los recursos técnicos y humanos, la investigación requiere personal capacitado y tecnología adecuada para la recopilación de pruebas. A pesar de ello, muchas instituciones enfrentan limitaciones en estos aspectos, lo que dificulta la realización de un análisis riguroso y detallado. Por su parte, la resistencia por parte de los funcionarios públicos implicados en las investigaciones también representa un obstáculo considerable. Este fenómeno se manifiesta en la falta de cooperación para entregar documentos o en la ocultación de información relevante; la resistencia al escrutinio complica aún más el trabajo investigativo, dificultando la obtención de pruebas necesarias para establecer responsabilidades.

Desde una perspectiva doctrinal, se observa que el proceso debe equilibrar el derecho a la defensa de los funcionarios con la necesidad de rendición de cuentas, aunque es fundamental garantizar que los acusados tengan la oportunidad de defenderse, este derecho no debe obstaculizar el proceso de recuperación de recursos públicos. La tensión entre asegurar un debido proceso y mantener la efectividad del mecanismo de repetición constituye un desafío constante en la práctica jurídica. Mientras que jurídicamente, el proceso está regulado por normativas que buscan establecer un marco claro para la acción de repetición, su aplicación puede resultar compleja debido a interpretaciones divergentes y ambigüedades normativas. Además, el tiempo limitado para llevar

a cabo estas investigaciones, 20 días término, puede ser insuficiente para abordar casos complejos adecuadamente, lo que puede llevar a resultados apresurados e incompletos.

De forma complementaria se ha señalado que el ejercicio de la acción de repetición en Ecuador enfrenta diversas dificultades, especialmente debido a la dispersión normativa que regula esta figura jurídica; esta problemática se fundamenta en los objetivos específicos planteados en el anteproyecto que sustenta esta investigación. En primera instancia, se ha determinado que la responsabilidad extracontractual del Estado está condicionada a la existencia de un daño causado por la administración pública, el cual debe ser declarado en un juicio. El Estado tiene derecho a iniciar una acción de repetición en todos aquellos procesos donde se declare su responsabilidad y que impliquen erogación de fondos públicos, independientemente de la jurisdicción que confirme dicha responsabilidad, lo que incluye a organismos internacionales de derechos humanos.

El ámbito de aplicación de la responsabilidad extracontractual abarca situaciones donde hay falta o deficiencia en la prestación de servicios públicos, así como acciones u omisiones de servidores públicos que vulneren derechos humanos o constitucionales. Por otro lado, el enfoque de la acción de repetición se centra en la condena económica sufrida por el Estado a raíz de la inconducta de sus servidores públicos y en el ejercicio judicial para recuperar los montos pagados. Un análisis práctico revela falencias significativas en la aplicación de esta acción, se ha observado que jueces y legitimados activos frecuentemente recurren al Código Orgánico Administrativo (COA) y a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) para determinar el procedimiento a seguir. Sin embargo, la LOGJCC establece que su normativa solo regula el derecho de repetición en casos relacionados con garantías jurisdiccionales o sentencias sobre derechos humanos, lo que genera ambigüedad y falta de claridad en los procedimientos establecidos.

Además, el COA al contener únicamente un articulado que aborda la acción de repetición por parte del Estado no especifica cómo debe un juez comunicar una causa que justifique el ejercicio de la acción de repetición, por lo que como norma supletoria se aplica el Código Orgánico General de Procesos, normativa que de forma similar no aporta mayor claridad en cuanto a la sustanciación de la acción de repetición, lo cual se aborda parcialmente a través de lo dispuesto por la LOGJCC. Esta última también determina quién tiene la facultad para iniciar el proceso cuando la máxima autoridad es responsable del daño, lo que evidencia una falta de coherencia normativa entre ambos cuerpos legales. Estas inconsistencias normativas vulneran principios fundamentales del Estado de Derecho, ya que el derecho no solo debe regular, sino también proporcionar un camino claro hacia sus objetivos. El procedimiento actual resulta incompleto y fragmentado, regulando aspectos que no deberían ser objeto de regulación, como los requisitos para presentar una demanda según la LOGJCC. Por ende, es crucial avanzar hacia una unificación normativa y procesal para sustanciar adecuadamente los casos relacionados con acciones de repetición en Ecuador.

Análisis de Caso: precisiones jurisprudenciales respecto a los juicios de repetición en contra de las servidoras o servidores públicos

Sentencia No. 71-17-EP/22

Antecedentes y objeto del caso

En el marco del proceso judicial, el 14 de marzo de 2013, el señor Xavier Mauricio Mejía Herrera interpuso una acción de repetición contra varios Comandantes Generales del Ejército, solicitando el reembolso al Estado ecuatoriano de la suma de USD 470,772.86. Esta acción se originó a raíz de una sentencia anterior que había declarado la inconstitucionalidad de ciertos decretos ejecutivos que afectaron los derechos del oficial José Alfredo Mejía Idrovo. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también había determinado la responsabilidad del Estado ecuatoriano por violaciones a los derechos humanos en este contexto. El objeto principal del caso es determinar si la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que rechazó la demanda de repetición, vulneró el derecho al debido proceso, específicamente en su garantía de motivación.

Alegaciones del accionante

El accionante argumentó que la decisión impugnada vulneró su derecho al debido proceso, señalando que la Sala no cumplió con los parámetros de razonabilidad y lógica en su fundamentación. En particular, se cuestionó la exigencia impuesta por la Sala sobre la necesidad de una investigación administrativa previa para establecer responsabilidades antes de presentar la demanda. El accionante destacó que esta exigencia era contradictoria, dado que la demanda fue interpuesta por un particular y no por el Ministerio de Defensa. Además, se alegó que el rechazo a la demanda por falta de predeterminación de responsabilidad constituía un vicio lógico y que debió haberse decretado la nulidad de lo actuado en lugar del rechazo directo. Por lo tanto, solicitó que se declare la violación del derecho al debido proceso en términos de motivación.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados:

Los derechos constitucionales en cuestión incluyen:

Derecho al debido proceso: este derecho implica que las resoluciones judiciales deben ser motivadas adecuadamente, lo cual es esencial para garantizar la transparencia y legitimidad en las decisiones judiciales.

Derecho a la protección judicial: este derecho se relaciona con el acceso a mecanismos efectivos para hacer valer los derechos ante las autoridades competentes.

Posición de los jueces accionados

Los jueces consultados manifestaron que la sentencia impugnada estaba debidamente motivada y cumplía con los requisitos legales establecidos. Sin embargo, esta postura fue cuestionada por el accionante, quien argumentó que existían incoherencias y contradicciones en las afirmaciones realizadas por la Sala.

Razonamiento de la Corte

La Corte concluyó que las autoridades judiciales vulneraron el derecho al debido proceso, específicamente en cuanto a la garantía de motivación. Este principio implica que todas las decisiones deben estar debidamente fundamentadas, tanto normativamente como fácticamente. Se enfatiza que, aunque la acción de repetición puede ser interpuesta por cualquier persona, es fundamental que exista un procedimiento administrativo previo que determine las responsabilidades. Esto significa que el Ministerio de Defensa, como entidad demandada, debería haber iniciado una investigación para identificar a los responsables antes de que se presentara la demanda.

Se identificaron incoherencias en la fundamentación de la decisión anterior. La Corte destacó que era contradictorio exigir al Ministerio de Defensa realizar una investigación previa cuando la demanda fue presentada por un particular sin su conocimiento. Esta falta de lógica afecta la comprensibilidad y validez del proceso. La sentencia refuerza el principio de que todas las resoluciones deben estar motivadas y explicitar las normas aplicables y su pertinencia al caso concreto. La ausencia de una justificación adecuada puede constituir un vicio motivacional, lo que podría llevar a la nulidad del acto administrativo o judicial.

La Sentencia No. 71-17-EP/22 establece precedentes importantes en materia de responsabilidad estatal y derechos fundamentales. Subraya la necesidad de procedimientos claros y justificados en los juicios de repetición contra servidores públicos, asegurando así que se respeten los derechos al debido proceso y a una justicia efectiva. Esta decisión no solo tiene implicaciones para el caso específico tratado, sino que también sienta un precedente sobre cómo deben manejarse futuras acciones similares en el ámbito judicial ecuatoriano.

Sentencia No. 439-17-EP/23*Antecedentes y objeto del caso*

El caso se originó por una acción de repetición presentada por el Ministerio de Salud Pública (MSP) contra médicos y autoridades hospitalarias involucrados en la atención del señor Pedro Miguel Vera Vera, cuya muerte motivó la sentencia Vera Vera vs Ecuador (2011), de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que declaró la responsabilidad del Estado ecuatoriano por violaciones a derechos fundamentales. El MSP interpuso la acción de repetición para recuperar los pagos efectuados a las víctimas por la cantidad de \$62.000,00 como reparación, basándose en la identificación de presuntos responsables dentro de la administración pública. Sin embargo, los tribunales contencioso-administrativos rechazaron la demanda argumentando que no existió una investigación previa adecuada y suficiente para identificar con precisión a los funcionarios responsables. Es así que, el MSP interpuso una acción extraordinaria de protección en contra de los fallos judiciales desfavorables ante la acción de repetición.

Alegaciones del accionante

El MSP alegó que la investigación realizada cumplió con los requisitos legales y que la sentencia de la Corte IDH ya había realizado una investigación prolífica sobre los responsables, por lo que consideró que los tribunales vulneraron su derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva. Los accionantes sostienen que se violaron los principios de aplicación e interpretación de los derechos (Arts. 11.1, 3, 4, 5, 8 y 9 de la Constitución), así como los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (Art. 75), seguridad jurídica (Art. 82) y debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (Art. 76.1). Por ello, solicitan que se deje sin efecto las sentencias impugnadas y se declare la vulneración de estos derechos. Estas vulneraciones se alegan porque los tribunales contencioso-administrativos habrían exigido una investigación previa “prolífica” no prevista expresamente en la ley para activar la acción de repetición, lo que, según el Ministerio de Salud Pública, afectaría los derechos antes mencionados, al imponer requisitos adicionales que desnaturalizan el espíritu normativo y dejan en indefensión al Estado como parte actora.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados:

Los derechos presuntamente vulnerados en la sentencia No. 439-17-EP/23 se habrían afectado de la siguiente manera:

Tutela judicial efectiva: se alegó que los tribunales contencioso-administrativos negaron la acción de repetición al exigir una investigación previa “prolija” que no está expresamente prevista en la ley, lo cual habría limitado el acceso efectivo a la justicia y el derecho a obtener una resolución fundada y motivada que proteja los intereses de la entidad pública.

Seguridad jurídica: la exigencia judicial de una investigación previa exhaustiva no contemplada legalmente generó incertidumbre y falta de previsibilidad en el procedimiento, afectando la estabilidad y confianza en el ordenamiento jurídico, pues se modificó el marco normativo aplicable para la procedencia de la acción de repetición.

Debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes: se sostuvo que, al imponer requisitos adicionales no regulados, se vulneró el derecho a un proceso justo, pues la parte actora no pudo cumplir con una carga probatoria que no estaba legalmente establecida, afectando la igualdad de armas y el derecho a la defensa.

Posición de los jueces accionados

Los jueces consideraron que para la procedencia de la acción de repetición es requisito indispensable la realización de una investigación previa administrativa, conforme a los artículos 67 y 69 de la LOGJCC, la cual debe ser conducida por la máxima autoridad de la institución pública y debe identificar con claridad a los funcionarios presuntamente responsables, además de determinar el dolo o culpa grave. Señalaron que dicha investigación previa es condición de procedibilidad que habilita la presentación de la demanda judicial, garantizando así el derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva, pues sin ella no se puede asegurar la correcta imputación de responsabilidades ni el derecho a la defensa. En consecuencia, rechazaron la acción de repetición del MSP por considerar que no se cumplió con este requisito esencial, lo que afecta la seguridad jurídica y la estabilidad del proceso.

Razonamiento de la corte

En primer lugar, la Corte recordó que la LOGJCC establece que la máxima autoridad de la institución pública legitimada para actuar debe realizar una investigación administrativa previa, rigurosa y motivada, el análisis constitucional enfatizó que esta investigación previa no solo cumple una función probatoria, sino que también protege derechos constitucionales fundamentales, tales como el derecho al debido proceso, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica. La ausencia o deficiencia de esta investigación vulnera el derecho de defensa de los funcionarios implicados, al impedir que puedan controvertir adecuadamente las imputaciones en su contra, y afecta la estabilidad y previsibilidad del ordenamiento jurídico, al permitir demandas carentes de sustento.

Asimismo, la Corte señaló que la investigación previa debe realizarse con celeridad razonable, pero sin sacrificar las garantías procesales, y que la autoridad pública está obligada a cumplir este mandato antes de judicializar la responsabilidad. La omisión de esta etapa implica la improcedencia de la acción de repetición, pues sin una base administrativa sólida no es posible sustentar la demanda ni garantizar un proceso justo. Finalmente, el tribunal constitucional advirtió que los jueces no pueden suplir la falta de investigación previa con exigencias adicionales no previstas en la ley, ni modificar el marco normativo aplicable, ya que ello atentaría contra los principios de legalidad y seguridad jurídica. La investigación previa, por tanto, es un pilar esencial para la racionalidad y legitimidad de la acción de repetición, asegurando que las acciones judiciales se basen en fundamentos probatorios claros y respetando los derechos constitucionales involucrados.

Metodología

Enfoque mixto

El estudio empleó un enfoque cualitativo, puesto que se planea analizar datos que describan la realidad de los entrevistados, con el fin de ampliar la comprensión teórica respecto a la eficacia de la acción judicial de repetición en tarea por reintegrar los valores erogados por el Estado como parte de la indemnización ordenada por autoridad nacional o internacional competente frente a una vulneración de derechos constitucionales de los particulares.

El enfoque cualitativo, conforme a la doctrina jurídica, es considerado el método preferente para las indagaciones en el ámbito del derecho. Este enfoque tiene como finalidad la comprensión del fenómeno objeto de estudio, en lugar de su cuantificación, por lo que se enfoca en la consideración de los procesos y las perspectivas subjetivas de los sujetos involucrados. Según Vizcaíno et al. (2023), el enfoque cualitativo aborda el hecho investigativo desde las cualidades que lo explican, las cuales se componen de un conjunto de propiedades, características, rasgos y atributos, analizados a través de una serie de relaciones dinámicas de manera comprensiva y contextualizada. En el presente estudio, el enfoque se aplicó a través de la realización de entrevistas estructuradas con preguntas abiertas dirigidas profesionales del Derecho con el fin de conocer y analizar su postura respecto a la eficacia de la acción de repetición en la garantía por procurar los derechos de los particulares y el mantenimiento del patrimonio estatal.

Diseño/alcance del estudio

El estudio presenta un alcance descriptivo; conforme a lo expuesto por Nicomedes (2018), la investigación descriptiva tiene como objetivo primordial la recopilación de información relativa a

las características, propiedades, actores e instituciones que participan en los fenómenos sociales. Este nivel de investigación permite evidenciar con precisión las dimensiones de un proceso, identificando claramente los aspectos a medir y los sujetos de los cuales se recolectarán los datos. Así, se establece como el nivel idóneo para procesar de manera integral los datos obtenidos, tanto a través de instrumentos cualitativos, que posibilitan un análisis profundo de los criterios aportados por los abogados desde su experiencia en la tramitación de acciones de repetición y también desde la defensa de los derechos de los particulares

Modalidad de estudio

El método utilizado es de carácter inductivo, dado que de conformidad con Abreu (2014), posibilitó la obtención de un concepto general sobre la problemática planteada en el caso en cuestión. Esta comprensión se alcanzó mediante el análisis de los casos examinados en el presente trabajo investigativo, lo que permitió identificar las principales deficiencias existentes en el sistema legal. A partir de ello, se pudo determinar el impacto de dichas falencias en la protección de los recursos económicos de la administración pública en Ecuador.

De forma complementaria el método jurídico-sintético se articula en dos fases: la primera consiste en el estudio de los componentes de las variables del fenómeno objeto de investigación, y la segunda implica el análisis de dichos componentes desde una perspectiva que considera su totalidad. Según Rojas (2023), este método se enfoca en descomponer el acontecimiento social en sus partes para examinar minuciosamente cada uno de sus elementos, con el propósito de integrarlos y analizarlos de manera holística e integral. Así en un primer momento se procedió a conceptualizar la acción de repetición para posteriormente descomponer las facetas de su procedimiento y las consecuencias del mismo en la administración patrimonial del Estado.

Población o muestra

Los instrumentos de investigación, de conformidad con la corriente de investigación se centraron en la aplicación de entrevistas dirigidas a 2 profesionales del Derecho inscritos en la provincia de Chimborazo, mismos que fungen como servidores públicos dentro de la Universidad Nacional de Chimborazo, a quienes por medio de una guía de entrevista conformada por diez preguntas abiertas, se le consultó su postura respecto a la eficacia de la normativa actual en la regulación del procedimiento de acción de repetición iniciado en contra de las y los servidores públicos.

Resultados

La técnica de investigación predilecta para la recolección de datos y la proximidad con la realidad administrativa y jurídica respecto a la eficacia de la aplicabilidad de la acción de repetición en el panorama normativo ecuatoriano actual fue la entrevista realizada a profesionales del Derecho que a la vez se desempeñen como servidores públicos, para de este manera obtener una perspectiva más amplia en cuanto a la percepción de la importancia de mecanismos centrados en el reintegro de valores erogados por el Estado y la protección de los derechos al debido proceso y seguridad jurídica de las y los servidores que desempeñan una potestad estatal. De este modo se han generado las siguientes posturas críticas.

Entrevista efectuada al Ab. Jorge Santiago Vallejo Lara

El instrumento de investigación constituido por una guía de entrevista semi estructurada conformada por diez preguntas abiertas se aplicó al Ab. Jorge Santiago Vallejo Lara, quien actualmente ejerce el cargo de Director Administrativo de Talento Humano dentro de la Universidad Nacional de Chimborazo, esto con el fin de conocer su percepción en cuanto a la normativa que actualmente regula la acción de repetición y la eficacia de la misma en la recuperación de los valores erogados por el Estado por concepto de indemnizaciones destinadas a usuarios del servicio público víctimas de vulneraciones a sus derechos constitucionales.

La amplia experiencia laboral del profesional entrevistado le permite aportar criterios de alta significancia para la presente investigación, de este modo, en primer lugar el entrevistado le da un alto valor a esta figura jurídica, puesto que con esta se conlleva a recuperar recursos en los cuales el Estado ha sufragado por dolo o culpa grave en la actuación de los servidores públicos, esto como consecuencia de una sentencia dictada por un organismo jurisdiccional nacional o internacional, como bien se dio a denotar en las sentencias analizadas en líneas supra. Manifiesta que el fin principal de esta acción es recuperar esas erogaciones económicas que realiza el Estado cuando existe deficiencia en la actividad administrativa.

En cuanto a la idoneidad de los requisitos establecidos en la normativa para la iniciación de la acción de repetición el abogado consultado toma como punto de referencial la Constitución de la República en el artículo 11 donde se establece que el Estado en este caso tiene que ejercer de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño causado, sin perjuicio de las acciones civiles, penales o administrativas que tienen que adoptar en contra de la persona responsable.

El profesional hace mención de la Sentencia 439-17-EP/23 analizada oportunamente en la presente investigación y menciona que la misma poseciona a la investigación previa como un requisito fundamental principalmente para singularizar la persona responsable, identificar mediante un informe o dictamen motivado, cuál fue la persona responsable o singularizarle en la obligación que se debía o que se tiene que cumplir y que generó algún tipo de violación de derechos y también las garantías del debido proceso. De modo que, al no efectuar una correcta investigación previa, a pesar de que la Corte Constitucional ha indicado que es un requisito de procedibilidad, el escenario más probable es que ante una instancia contencioso-administrativa mi demanda y pretensión sean rechazadas.

Al tratar los diversos obstáculos a los que se enfrenta la administración pública y el Estado en la aplicación de la acción de repetición, lo primero que salta a la vista del abogado entrevistado es la cultura conformista de la propia administración, en la que con el fin de evitarse el inicio de acciones y sus respectivas investigaciones, prefieren que simplemente el erario público cubra las multas y demás sanciones impuestas a los servidores públicos sin que posterior a ello se ejecute ninguna acción de repetición. Sumado a ello Vallejo aporta que la normativa procesal respecto a la ejecución de la acción de repetición es poco célebre, puesto que al tramitarse mediante procedimiento ordinario la obtención de un fallo es mucho más extensa y sin que esto asegure que el mismo será favorable para el Estado y lo valores erogados sean reintegrados.

Un criterio a destacar, es que para el servidor público consultado uno de las principales falencias de la normativa actual es la prolongación de los términos dentro del proceso de la acción de repetición, más allá que los preceptos procedimentales como tal, de modo que considera que tanto la normativa como la jurisprudencia son los suficientemente claras para llevar a cabo, en primer lugar una investigación previa en el ámbito administrativo que permita identificar con precisión al agente estatal responsable, el nexo causal y el grado de responsabilidad; para que posteriormente en una instancia judicial, aunque dentro de un proceso ordinario por demás dilatado se llegue a la formulación de un fallo.

Ahora bien, en cuanto al impacto que la acción de repetición tiene ante la sociedad y el Estado el criterio del profesional del Derecho se divide en dos escenarios. Respecto a la sociedad manifiesta que la trascendencia en grande en cuanto el Estado, a través del dinero de los contribuyentes, es quien tiene que responsabilizarse por la actuación deficiente que incurre en dolo o culpa grave, recordando que la culpa leve no es materia de responsabilidad extracontractual para el Estado, por lo que la tendencia a desconfiar en la eficacia de la administración pública es creciente. Por parte, ante el Estado las consecuencias son plenamente económicas, en razón de que, si bien se puede iniciar la acción de repetición e incluso concluir con una decisión a favor del Estado, el cobro y reintegro de los valores devengados es una realidad que dependiendo del patrimonio de la o el servidor público se podrá materializar.

Finalmente, una de las posturas que es valioso rescatar del Ab. Jorge Santiago Vallejo Lara es que como solución a la problemática de la prorrogación de los procesos, es que dentro de la fase de investigación previa la resolución en la que se determina la responsabilidad de los empleados públicos se refleje en una especie de título ejecutivo, para que dentro de una instancia judicial sea a través de un juicio ejecutivo que se logren restaurar los valores estatales invertidos por concepto de indemnización, de modo acortando de forma significativa la duración del procedimiento y reemplazando la naturaleza del proceso de declarativo a simplemente de cobro de una obligación real.

Entrevista efectuada al Ab. Christian Suárez Bastidas

La guía de entrevista semi estructurada integrada por diez preguntas abiertas se aplicó al Ab. Christian Suárez Bastidas, quien actualmente ejerce el cargo de Asesor de Vicerrectorado Administrativo de la Universidad Nacional de Chimborazo, esto con el objetivo de entender su opinión sobre la normativa vigente que regula la acción de repetición, así como evaluar la efectividad de dicha normativa en la recuperación de los montos desembolsados por el Estado en concepto de indemnizaciones a usuarios del servicio público que han sido afectados por violaciones a sus derechos constitucionales.

En primera instancia al consultar al profesional sobre su valoración de la acción de repetición establece que la misma constituye una herramienta jurídica mediante la cual el Estado busca recuperar los recursos económicos erogados por concepto de reparaciones o indemnizaciones derivadas de una deficiente prestación de servicios o de acciones u omisiones atribuibles a servidores públicos. Su finalidad esencial es la recaudatoria y recuperadora, orientada a resarcir el erario público frente a perjuicios ocasionados en el ejercicio de la función pública.

No obstante, el régimen normativo que regula esta acción presenta una notable dispersión en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, a pesar de la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo, cuyo propósito fue unificar el procedimiento aplicable a la acción de repetición, persisten diversas disposiciones en otros cuerpos legales que contemplan esta acción bajo parámetros distintos. Ejemplo de ello es el Código Orgánico de la Función Judicial, el cual establece un procedimiento verbal sumario para la tramitación de la acción, mientras que el COA prevé un procedimiento ordinario. Adicionalmente, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional también regula la acción de repetición, pero sin precisar el procedimiento aplicable. Esta dispersión normativa genera incertidumbre y falta de uniformidad en la aplicación de la acción de repetición, lo que afecta la seguridad jurídica y la eficacia en la recuperación de recursos públicos.

En cuanto a los requisitos establecidos para la tramitación de la acción de repetición el abogado entrevistado diferencia dos fases: una etapa administrativa previa y una fase judicial poste-

rior. La fase administrativa es esencial para que la entidad pública, a través de la máxima autoridad, realice una investigación previa rigurosa y motivada que permita establecer la verdad fáctica, identificar la acción u omisión imputable y determinar la responsabilidad subjetiva, dolo o culpa grave, del servidor público. Este procedimiento previo es de obligatorio cumplimiento acorde al principio de legalidad y garantiza el debido procedimiento administrativo, evitando que la acción judicial se presente sin un sustento probatorio sólido. Por tanto, omitir esta etapa implica la vulneración del debido proceso y puede acarrear la nulidad del proceso de repetición.

Respecto a los requisitos para que el administrado o ciudadano formule su reclamo, se sostiene que no deben imponerse cargas formales excesivas ni técnicas que dificulten el acceso a la administración pública. Bajo los principios de informalidad a favor del administrado y de in dubio pro administrado, basta que el ciudadano exponga de manera clara y precisa los hechos fácticos y, en lo posible, una estimación del quantum indemnizatorio para que la entidad pública inicie las indagaciones respectivas. Corresponde a la administración pública realizar el análisis técnico-jurídico, incluyendo la determinación del nexo causal, la imputabilidad y la cuantificación de la responsabilidad patrimonial. Esta distribución de cargas procesales busca facilitar el acceso a la justicia administrativa, respetando los derechos del administrado y asegurando un procedimiento eficiente y conforme a derecho.

De forma complementaria a la primera valoración que realizó el profesional, al abordar los desafíos y obstáculos a los que se enfrenta la acción de repetición el entrevistados determina que la coexistencia de normas con diversas regulaciones para una misma acción genera una insuficiencia normativa. Esto en consecuencia de que existen al menos tres cuerpos legales con procedimientos y requisitos, que, si bien no son del todo diferentes entre sí, muestran una notable falta de claridad y uniformidad. En particular, el COA contiene una regulación limitada y poco detallada, concentrada en un solo artículo, que establece como requisito para la procedencia de la acción judicial la demostración del dolo o culpa grave del servidor público en el proceso judicial, lo cual dificulta la agilidad y efectividad en la recuperación de los recursos públicos erogados por indemnizaciones o reparaciones. Este esquema obliga a probar en sede judicial la responsabilidad subjetiva del funcionario, lo que, sumado a la complejidad del proceso y los incidentes que pueden surgir, ha impedido que el Estado recupere efectivamente valores significativos pese a la existencia de responsabilidades establecidas.

Desde su posición como servidor público, el abogado identifica un obstáculo muy arraigado dentro de la administración pública como lo son factores culturales e institucionales que obstaculizan el ejercicio efectivo de la acción de repetición, como la reticencia de la administración pública a reconocer errores propios y el espíritu de cuerpo que prevalece entre servidores públicos, lo que limita la voluntad de entablar procesos contra funcionarios. Asimismo, la normativa carece de mecanismos sancionatorios claros para las autoridades que no gestionan adecuadamente la recu-

peración de recursos, lo que contribuye a la ineficacia del sistema. La ausencia de un procedimiento detallado y armonizado en las fases administrativa y judicial, sumada a estas barreras culturales y legales, genera un escenario en el que la acción de repetición no ha logrado consolidarse como un instrumento eficaz para resarcir el patrimonio público.

Al abordar directamente la eficacia de la normativa orgánica actual, el servidor pública entrevistado menciona que la responsabilidad extracontractual del Estado en Ecuador enfrenta una problemática estructural derivada de la dispersión y falta de claridad normativa, aunque la Carta Magna y diversas leyes, reconocen la obligación estatal de reparar los daños causados por acciones u omisiones de sus servidores públicos, el marco legal infraconstitucional carece de un procedimiento riguroso, preciso y unificado que facilite la recuperación efectiva de los recursos públicos. Además, la competencia para determinar responsabilidades administrativas recae principalmente en la Contraloría General del Estado, lo que limita el alcance judicial para establecer la existencia de dolo o culpa calificada en el proceso de repetición. Esta situación, sumada a la falta de un desarrollo normativo coherente y a la ausencia de procedimientos claros, dificulta que tanto la administración pública como los ciudadanos tengan certeza sobre el mecanismo para reclamar y recuperar los fondos indemnizatorios. En consecuencia, la eficacia de la responsabilidad extracontractual del Estado se ve comprometida.

A diferencia del gestor estatal entrevistado inicialmente, para Suárez Bastidas el impacto frente a la sociedad y el Estado de las deficiencias en cuestión se traduce principalmente en un perjuicio económico significativo, dado que las erogaciones por indemnizaciones no previstas en los presupuestos institucionales generan un desequilibrio financiero que afecta tanto al Estado como a la ciudadanía. Por ello, la eficacia de la acción de repetición resulta fundamental para que el Estado pueda recuperar los montos pagados y, a su vez, fomentar una cultura de responsabilidad en los servidores públicos, quienes deben emitir actos administrativos debidamente motivados y ajustados a la normativa para evitar arbitrariedades que deriven en obligaciones económicas.

Ultimadamente, al consultarle al jurista respecto a una posible reforma normativa enfocada a subsanar las múltiples contrariedades normativas y procedimentales el profesional del Derecho supo enfatizar en la necesidad de una reforma que unifique los diferentes cuerpos normativos que actualmente regulan la acción de repetición: el Código Orgánico Administrativo, el Código Orgánico de la Función Judicial y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Señala que la coexistencia de procedimientos distintos y requisitos variados genera confusión e inseguridad jurídica, dificultando la recuperación de recursos públicos. Propone, por tanto, la elaboración de un marco normativo único, claro y detallado, que establezca de manera precisa el procedimiento a seguir tanto en la fase administrativa como en la judicial, y que elimine las contradicciones y vacíos existentes. Se propone con dicha reforma que la normativa especifique de manera más clara cómo debe probarse el dolo o la culpa grave del servidor público en el proceso judicial, evitando la ambigüedad actual que obliga a la entidad pública a superar obstáculos proba-

torios difíciles de cumplir. Esto permitiría que la acción de repetición sea más ágil y efectiva, y que el Estado no se vea impedido de recuperar valores por trabas procesales.

Como aporte final Suárez Bastidas identifica como un obstáculo cultural en la administración pública para superar la reticencia a reconocer errores y ejercer acciones de repetición contra compañeros de trabajo. Para contrarrestar esta imaginaria arraigada fuertemente en los funcionarios públicos, la reforma legal deberá contemplar mecanismos de control y sanción para las autoridades que omitan ejercer la acción de repetición cuando corresponda, promoviendo así una cultura de responsabilidad y transparencia en el sector público. Además, aportar a la conservación del presupuesto público y de forma implícita a la procuración de los derechos de los usuarios de los servicios estatales.

Discusión

La presente investigación procuraba analizar desde una perspectiva crítica las características de la acción judicial de repetición, para de este modo establecer si es una figura jurídica eficaz para la restitución de los valores sufragados por el Estado, como reparación integral ante la vulneración de los derechos de los usuarios de los servicios públicos. A fin de lograr dicho cometido, en una instancia inicial se estudió a profundidad las propiedades de la acción de repetición consagrada como la herramienta predilecta para la recuperación del erario público, mediante el estudio histórico de doctrina nacional e internacional se pudo desentrañar los primeros vestigios de la acción de repetición dentro del derecho romano, concluyendo que desde su origen este mecanismo ha tenido como principal fin la protección del presupuesto estatal. Constituyendo una acción que ha estado presente dentro de la legislación ecuatoriana desde el nacimiento de su vida republicana, puesto que la protección de los derechos de los ciudadanos y el reintegro de los valores erogados por el Estado, se erigen como instituciones de interés común.

Ahora bien, al analizar la normativa actual existente dentro del panorama jurídico ecuatoriano se evidencia que desde la entrada en vigencia de la Constitución de 2008, si bien se pudo superar una serie de falencias y ambigüedades persistentes en la Carta Magna precedente, el nuevo modelo constitucional trajo consigo una modificación integral de la normativa orgánica que regía la administración de justicia en el país, lo que representó un beneficio en el aspecto de la implementación del sistema de sustanciación oral, pero paradigmáticamente representó un desafío para el ejercicio de sus funciones de los administradores de justicia, en base a que las recientes normas orgánicas expedidas abordaban la misma figura jurídica, como bien en el estudio de caso lo es la acción de repetición, desde diferentes perspectivas y con parámetros diferentes. Como bien se lo puede evidenciar en el artículo 344 del COA, artículo 328 del COGEP, artículo 67 en delante de la LGJCC y artículo 33 del COFJ. De modo que, si bien la normativa no es escasa para el tratamiento de la acción de repetición esto no es sinónimo de eficacia.

Los profesionales entrevistados coinciden que la dispersión normativa representa un conflicto en la aplicación efectiva de la acción de repetición, puesto que la misma implica una valoración compleja respecto a la existencia o no de dolo o culpa grave en la actuación de los gestores estatales, a más de ello la comprobación de responsabilidad directa o indirecta, el grado de participación y por supuesto el nexo causal de dicha falta de probidad en la prestación de un servicio. Sumado a ello es preciso citar lo mencionado por el maestro Ramiro Ávila Santa María en cuanto al hecho de que el juez no es sino la boca de la ley, de modo que si no se posee una normativa lo suficientemente clara los administradores de justicia no podrán una realizar un efectivo ejercicio de sus funciones por lo que podrían incurrir en la emisión de fallos cuya motivación o fundamentación jurídica sea deficiente.

Uno de los principales focos de la actual investigación es el comprobar si las autoridades, tanto judiciales como administrativas, aplican de forma adecuada la acción de repetición. Bajo este contexto a través del análisis doctrinario y la recolección de información por medio de los instrumentos investigativos se infiere que más allá de la ambigüedad existente entre las leyes y código orgánicos, se determina que parte de la problemática para la correcta aplicación de la acción de repetición es el ideal arraigado dentro de la administración pública, en primera instancia que se resiste al reconocimiento de falencias en los procesos administrativos, reflejado en la emisión de actos administrativos que transgreden los derechos de los usuarios. Posterior a ello la opción más común ante el pago de una indemnización por concepto de reparación integral, es la amortización al capital estatal, sin que la institución pública realice la posterior acción para el resarcimiento de dichos valores.

Aún si se pudiera superar este obstáculo y la administración pública diera inicio a la acción de repetición, aun cuando, como bien lo mencionan los entrevistados la jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional represente un mecanismo fundamental para el fortalecimiento del procedimiento para discernir la presencia de dolo o culpa grave dentro de la actuación de las o los servidores públicos, constituyendo las sentencias No. 71-17-Ep/22 y la Sentencia No. 439-17EP/23 parámetros de referencia para la administración de justicia, el hecho es que en el caso de que se obtuviera una sentencia favorable esto no constituye una cláusula infalible, bajo la cual se asegura el reembolso de los valores sufragados por el Estado. Una vez que se ha determinado la efectiva responsabilidad del servidor público, le incumbe a la administración pública el comprobar en primera instancia si el accionado posee bienes y si los mismo son suficientes para cubrir el monto pagado por concepto de reparación integral. Es preciso destacar que han sido varias las ocasiones, en las que el Estado ecuatoriano se ha visto afectado por sanciones impuestas por organismos internacionales por montos exorbitantes ante la deficiente actuación del sector público.

A fin subsanar estas ambigüedades, ineficiencias y obstáculos tras el análisis de doctrina y legislación comparada se determinar que existen aspectos de legislaciones vecinas como lo son la colombiana y chilena, que cuentan con aspectos relevantes que podrían ser fructíferos al apli-

carse en la normativa nacional. Así se evidencia que en Colombia la Ley 678 de 2001, la cual se centra exclusivamente en la reglamentación de la acción de repetición, determina en su artículo 3 que la acción de repetición se orienta hacia la garantía de los principios de moralidad y eficiencia de la función publicación, procurando de forma simultánea los fines retributivos y preventivos inherentes a la misma. Quisiera los articulados de mayor trascendencia en esta norma se el artículo 4 tendiente a la obligatoriedad de la aplicación de esta acción cuando se ha comprobado la existencia de dolo o culpa grave en la conducta de los agentes estatales, siendo complementado por lo expuesto en el artículo 9 respecto a la prohibición del desistimiento de la acción una vez que se ha dado inicio. De este modo la administración pública colombiana se asegura que ante la falta grave de un funcionario estatal los valores erogados por el Estado, como responsable extracontractual de las vulneraciones provocadas en los usuarios, sean restituidos de forma **íntegra** a fin de no afectar el erario público de manera significativa.

Por su parte la legislación chilena determina una serie de articulados que de forma similar se enfocan la ejecución de la acción de repetición como lo es la Ley No. 19.880, la cual se constituye sobre las bases de los procedimientos administrativos, disponiendo una serie de directrices que rigen la acción de repetición. Esto se complementa con lo determinado en la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, también denominada Ley No. 19.640, la cual se encarga de regular la acción de repetición en el ámbito de la Función Judicial, imponiendo responsabilidades a fiscales y funcionarios estatales.

Conclusiones

Tras una ardua investigación doctrinaria y práctica, se desarrolló una revisión documental, tanto histórica al recabar los primeros indicios de la acción de repetición a nivel internacional como dentro de la legislación ecuatoriana, como dentro del panorama actual al determinar las diversas normativas que contienen directrices en cuanto a la sustanciación de la acción de repetición, se concluye que la acción de repetición representa una de las principales herramientas y figuras jurídicas erigidas con el fin de proteger el erario público, ante el desembolso de valores por concepto de reparación integral debido a una deficiente prestación de servicios por parte de la administración pública. De este modo, la acción de repetición se consagra como el mecanismo predilecto para el reintegro de los valores pagados por el Estado como consecuencia de una sentencia en firme dictada por un organismo con jurisdicción nacional o internacional con competencia para sancionar al Estado por una vulneración a los derechos de los usuarios o ciudadanos.

Al analizar la composición de la acción de repetición, lo primero que resalta a la vista es la diversidad de normativa que rige a este tipo de acción, de conformidad con los criterios aportados por los profesionales entrevistados la dispersión normativa dificulta la tramitación de esta figura

jurídica, debido a que en teoría el Código Orgánico Administrativo en su artículo 344 tenía como propósito unificar esta variedad de articulados en una sola normativa orgánica bajo la cual dirigir su sustanciación, sin embargo, es evidente que un único articulado es insuficiente para abordar una acción tan compleja como lo es la acción de repetición, en la cual se debate la responsabilidad directa o indirecta de las o los agentes estatales, su grado de responsabilidad, la existencia del nexo causal y la cuantía respecto a los valores que se deben reintegrar. En función de lo limitada de la normativa administrativa, es preciso recurrir a lo determinado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, misma que establece una serie de requisitos que se deberán cumplir para iniciar una acción de repetición en contra de un empleado que actúe bajo potestad estatal. Al estudiar la normativa mencionada se comparte el criterio de Lara en cuanto, la norma complementada por la jurisprudencia, en este caso las sentencias No. 71-17-Ep/22 y la Sentencia No. 439-17EP/23 de la Corte Constitucional del Ecuador, establecen parámetros de obligatorio cumplimiento para la tramitación de esta acción, vislumbrado un procedimiento más claro, en primera instancia para la determinación de responsabilidad de las y los servidores públicos a través de una investigación previa, y posteriormente de la ejecución en vía judicial de la acción a fin de que los valores sufragados por acciones u omisiones cometidas con dolo o culpa grave por los servidores estatales sean restituidos.

En cuanto a la aplicación por parte de las autoridades de las instituciones públicas, se evidencia una tendencia a la subutilización de la acción de repetición. Existen factores culturales y administrativos que inciden negativamente en su ejercicio, tales como la falta de una cultura de rendición de cuentas, la resistencia institucional a iniciar procesos contra ex servidores, y la percepción de que la acción de repetición es un trámite oneroso y de baja probabilidad de éxito. Esta situación se agrava por la escasa capacitación de los funcionarios encargados de promover la acción y la limitada coordinación interinstitucional, lo que redunda en una baja tasa de recuperación de los valores erogados por concepto de indemnizaciones. Es por esto que profesionales, como los que fungieron como población dentro de la presente investigación creen necesaria la reforma legislativa en la que se unifiquen los criterios que regulan la acción de repetición a fin de que los administradores de justicia al someterse a un único procedimiento tengan una base legislativa sobre la cual sustentar adecuadamente, tanto la determinación de responsabilidad directa o indirecta de los funcionarios que ejecutan una potestad estatal, como la admisibilidad de la acción de repetición a fin de resarcir los montos erogados por el Estado.

Finalmente, desde una perspectiva de eficacia, la acción judicial de repetición no puede considerarse un mecanismo plenamente eficiente para la recuperación de los recursos estatales. Si bien en teoría constituye una herramienta idónea para resarcir el patrimonio público y disuadir conductas dolosas o gravemente culposas en el ejercicio de la función pública, en la práctica su impacto es marginal. Las estadísticas demuestran que los montos efectivamente recuperados son mínimos en comparación con los valores erogados por el Estado, lo que pone en entredicho la

efectividad real de la acción de repetición como instrumento de protección financiera del Estado y de promoción de la responsabilidad individual en la administración pública. En este punto es cuando la adopción de preceptos que demuestran ser eficaces en legislaciones vecinas, como lo son la colombiana y chilena, cobra relevancia en la realidad jurídica del Ecuador; así tras el análisis de legislación comparada se considera necesario que de similar forma a lo determinado en el Art. 4 de la Ley 678 de 2001 de Colombia, en el ordenamiento administrativo ecuatoriano se implemente la obligatoriedad de la acción de repetición cuando se constante la actuación dolosa o de culpabilidad grave por parte de los funcionarios públicos, cuando como producto de ello se haya producido el pago de una reparación integral como indemnización por la vulneración de un derecho.

Referencias

- Abreu, J. L. (2014). El Método de la Investigación. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 9(3), 195-204.
- Agustín G. (1991). *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II. Ediciones Macchi.
- Altamira, J. (1973). *Responsabilidad del Estado*. Depalma.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449*.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (2009, 22 de octubre). *Registro Oficial Suplemento No. 52*.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2015). *Código Orgánico General de Procesos. Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Registro Oficial Suplemento No. 506*.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 506*.
- Bielsa, R. (2010). *Derecho Administrativo*. Carrefour.
- Consejo de Estado. (2001). Ley No. 678 de 2002. *Registro Oficial No. 44.509*.
- Corte Constitucional de la República del Ecuador. (2023). *Sentencia No. 439-17-EP/23. (Teresa Núñez Martínez)*.
- Corte Constitucional de la República del Ecuador. (2023). *Sentencia No. 71-17-EP/22. (Enrique Herrera Bonnet)*.
- Delgado, E. (2011). *La indemnización como derecho universal*. Macmillan.
- El Pleno De La Comisión Legislativa Y De Fiscalización del Ecuador. (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial No. 31*.
- Grajales, T. (2000). Tipos de investigación. *Revista El*, 14(1), 112-116.
- Gregorio Rojas, N. (2023). *Metodología de la investigación para anteproyectos*. Universidad Abierta para Adultos (UAPA).
- López, N. (2006). *La Responsabilidad Administrativa, Civil y Penal*. Nina.
- Ministerio de Justicia. (1999). Ley No. 19640. *Registro Oficial No. 21575*.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2003). Ley No. 19880. *Registro Oficial No. 21658*.

- Morales Tobar, M. (2010). *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Morales, O. (2003). *Fundamentos de la investigación documental y la monografía. Manual para la elaboración y presentación de la monografía*. Universidad de Los Andes.
- Muñoz Reinoso, M. N. (2019). *Requisitos de procedencia de la acción de repetición, por la declaración de la responsabilidad extracontractual del Estado, por 143 actuaciones administrativas*. Universidad Internacional SEK Ecuador.
- Nieto, E. (2018). Tipos de investigación. *Universidad Santo Domingo de Guzmán*, 2(1), 1-2.
- Nizama, M., y Nizama, L. (2020). El enfoque cualitativo en la investigación jurídica, proyecto de investigación cualitativa y seminario de tesis. *VOX JURIS*, 38(2), 69-90.
- Otto, M. (1949). *Derecho Administrativo Alemán*. Depalma.
- Rivera, G. (2010). *Derecho de reparación integral*. Caspilla.
- Sarría, F. (2013). *Responsabilidad del Estado*. Plus.
- Teissier, J. (2012). *La Responsabilidad Civil del Estado*. Plus, 2012.
- Vega, G., Ávila, J., Vega, A., Camacho, N., Becerril, A., y Leo, G. (2014). Paradigmas en la investigación. Enfoque cuantitativo y cualitativo. *European Scientific Journal*, 10(15), 523-528.
- Waline, M. (2011). *Tratado Elemental de Deberes Administrativos*. Editorial Nuevos Tiempos.
- Vizcaíno, P., Cedeño, R., y Maldonado, I. (2023). Metodología de la investigación científica: guía práctica. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinaria*, 7(4), 9723-9762.
- Zavala Egas, J. (2012). Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Edilex S.A.

Autores

Tania Maritza Pérez Logroño. Técnica Superior en diseño. Tecnóloga en diseño. Licencia en ciencias de la educación. Abogada de los Tribunales de la República del Ecuador. Magíster en Educación Inclusión Atención a la Diversidad. Abogada libre ejercicio. Actualmente funcionaria pública, en el ministerio de educación, Distrito Chambo Riobamba.

Ivan Fernando Andrade Arrieta. Licenciado en Ciencias Publicas y Sociales. Doctor en Jurisprudencia y Abogado de los Juzgados y Tribunales de la Republica. Magíster en Derecho Administrativo. Profesor medio tiempo 11 años Universidad Regional Autónoma de los Andes. Tutor de Posgrado UNACH desde al año 2023. Funcionario Público del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba hace 21 años. Actualmente Responsable de la Unidad de Registro de Arrendamiento- Inquilinato GADM- Riobamba

Declaración

Conflicto de interés

No tenemos ningún conflicto de interés que declarar.

Financiamiento

Sin ayuda financiera de partes externas a este artículo.

Nota

El artículo es original y no ha sido publicado previamente.