

**LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias
Sociales y Humanidades, Asunción, Paraguay.**

ISSN en línea: 2789-3855, 2025, Volumen VI

La impericia para identificar el daño causado y la correcta motivación del acto administrativo para la procedencia de la acción de repetición

The inability to identify the damage caused and the correct motivation
for the administrative act for the admissibility of the action for recovery

Daniel Agustín Castillo Herrera

daniel.castillo@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0002-9698-1415>

Universidad Nacional de Loja

Loja – Ecuador

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v6i5.4730>

Artículo recibido: 10 de julio de 2025

Aceptado para publicación: 30 de octubre de
2025.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.


Redilat
Red de Investigadores
Latinoamericanos

NÚMERO

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v6i5.4730>

La impericia para identificar el daño causado y la correcta motivación del acto administrativo para la procedencia de la acción de repetición

The inability to identify the damage caused and the correct motivation for the administrative act for the admissibility of the action for recovery

Daniel Agustín Castillo Herrera

daniel.castillo@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0002-9698-1415>

Universidad Nacional de Loja

Loja – Ecuador

Artículo recibido: 09 de julio de 2025. Aceptado para publicación: 30 de octubre de 2025.
Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen


El presente estudio enfoca su análisis en la impericia de identificar el daño causado junto con la correcta motivación para la debida procedencia de la acción de repetición. El objetivo principal radica en puntualizar que elementos son estrictamente necesarios para que se logre determinar y alegar la responsabilidad del funcionario logrando recuperar los recursos económicos invertidos por el Estado en la compensación del daño generado a particulares por la mala acción de sus delegados. El análisis de las diferentes consideraciones realizadas por la Corte Constitucional del Ecuador y en concordancia con el contenido de la normativa legal vigente otorga una visión mucho más detallada respecto al procedimiento establecido y el debido cumplimiento tanto de los requisitos para la validez del procedimiento como de los diferentes momentos procesales para lograr cumplir con el objetivo de esta herramienta jurisdiccional. Una puntual comparativa respecto al contenido de la legislación colombiana como ámbito de derecho comparado, brinda una perspectiva más clara de cómo se deben sustentar elementos constitutivos de la acción de repetición y como estos han tenido resultado dentro de su ámbito judicial.

Palabras clave: derecho administrativo, procedimiento, responsabilidad, dolo, culpa

Abstract

This study focuses its analysis on the inability to identify the damage caused, together with the correct grounds for the proper initiation of recourse proceedings. The main objective is to specify which elements are strictly necessary in order to determine and allege the liability of the official, thereby recovering the financial resources invested by the State in compensating individuals for the damage caused by the wrongful actions of its delegates. A thorough study will be carried out, reinforced by considerations made by the Constitutional Court of Ecuador and in accordance with the content of current legal regulations regarding the correct legal procedure for compliance with the different stages of the process. In addition, the content of Colombian legislation will be addressed as a field of comparative law, which will provide us with a clearer perspective on how these elements should be substantiated and how they have fared within their judicial sphere.

Keywords: administrative law, procedure, liability, intent, negligence

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicado en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons. 

Cómo citar: Castillo Herrera, D. A. (2025). La impericia para identificar el daño causado y la correcta motivación del acto administrativo para la procedencia de la acción de repetición. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 6 (5), 2154 – 2177.
<https://doi.org/10.56712/latam.v6i5.4730>

INTRODUCCIÓN

La Constitución ecuatoriana en su artículo 52, aborda la garantía a los ciudadanos a reclamar la reparación de las violaciones y perjuicios ocasionados por el ejercicio de instituciones públicas. Esgrime un régimen de responsabilidad objetiva de la administración pública, garantizando de esta manera que aquellas personas que hayan sufrido daño en sus derechos subjetivos como consecuencia del ejercicio y prestación de servicios públicos, puedan llevar a cabo acciones legales contra el Estado, fijando el objetivo de lograr una reparación al daño sufrido; otorgándole al Estado el derecho de repetir contra los funcionarios públicos que hayan cometido el daño, de tal forma que se recupere el dinero entregado.

El artículo 11 numeral 9 inciso segundo establece la obligatoriedad y responsabilidad del Estado por la falta o deficiencia en la prestación de servicios públicos asumiendo el mismo la reparación correspondiente a los civiles afectados por la acción u omisión de los funcionarios públicos, es decir garantizar los derechos plasmados en la Constitución, siendo fundamental el respeto por parte del Estado a los intereses y bienes de los ciudadanos, independientemente de cualquier característica económica, social o personal.

En el tercer inciso del mismo artículo y numeral se establecen dos características fundamentales de la acción de repetición: la inmediatez y el carácter punitivo y reparador sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas. Queda expuesta la obligación del Estado de repetir contra los funcionarios públicos causantes de daños a civiles durante el ejercicio de sus funciones, de ser demostrado que las acciones fueron llevadas a cabo con dolo o intencionalidad, o por irresponsabilidad manifiesta en el desempeño del cargo público.

El artículo referido reafirma la plena responsabilidad de los funcionarios públicos por las acciones llevadas a cabo durante el ejercicio de sus funciones existiendo la posibilidad por parte de los administrados que consideren que tal acción ha provocado daños y perjuicios a su bien patrimonial, reclamar el resarcimiento de los mismos y, que el Estado por su parte, lleve a cabo acciones de repetición contra los funcionarios responsables por sus acciones u omisiones.

El tratadista ecuatoriano, Doctor Jorge Zavala Egas, en su libro “Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”, define a la acción de repetición como:

“Instrumento, herramienta o mecanismo judicial, de naturaleza civil, dado que tiende a compensar al Estado mediante retribución patrimonial por parte de cualquier sujeto que, en ejercicio de una función pública, no sólo administrativa, con dolo o culpa, expidió una resolución o ejecutó un acto a consecuencia del cual se produjo la indemnización reparatoria a cargo del Estado que este pagó como consecuencia de una condena, nacional o internacional, de acuerdo reparatorio, transacción o por otro modo de terminación de un litigio” (Zavala Egas, 2012)

Partiendo de esta definición, la acción de repetición es el medio judicial que la Constitución y la Ley le otorgan a la Administración Pública para obtener, de los funcionarios o ex funcionarios, el reintegro del monto de la indemnización que ha debido reconocer a los particulares como resultado de una condena establecida en una sentencia judicial, en un proceso de garantías jurisdiccionales o de un organismo internacional e protección de derechos, una vez declarado dolo o culpa grave, por tanto, busca responsabilizar patrimonialmente frente al Estado al servidor que en ejercicio de sus funciones causó un daño antijurídico por el cual debe responder el Estado.

La acción de repetición se enfoca netamente en la necesidad de recuperar los recursos económicos invertidos por el Estado en la compensación del daño generado a particulares por la mala acción de

sus delegados de forma extracontractual, obligando al responsable directo del daño a resarcir tales recursos al Estado.

La prestación de los servicios públicos convierte al Estado en el responsable directo, por cualquier tipo de violación o daño que afecte a personas naturales o jurídicas, dicha acción recae dentro de la responsabilidad total del Estado, es decir aquellas acciones contractuales causantes de violaciones o daños a particulares por funcionarios públicos, serán asumidos totalmente por el Estado, debido a que el mismo es el responsable de capacitar a sus funcionarios.

Sin embargo, al no existir una relación contractual y ser perjudicadas las personas naturales o jurídicas por acciones u omisiones llevadas a cabo por funcionarios de organismos del Estado, aplicaría la acción de repetición con la finalidad de determinar con exactitud el daño causado, la reparación a ser aplicada y el responsable directo del daño o perjuicio con la finalidad de que el mismo asuma plenamente su responsabilidad. Es aquí donde nace la problemática planteada dentro del respectivo trabajo investigativo, ya que para que se genera los siguientes cuestionamientos:

- ¿De qué manera se debe comprobar el daño causado y consecuentemente la existencia de dolo o culpa grave de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones?
- ¿Cuál es la fundamentación y motivación correcta dentro de los elementos fácticos para que proceda la acción de repetición?

METODOLOGÍA

En el desarrollo del trabajo investigativo se optó por aplicar múltiples métodos de investigación los cuales se desglosan de la siguiente manera:

Método Deductivo: En razón de que se parte de un tema general y se procede a enfocarlo de manera particular o específico, siendo vital para que prospere la investigación y aplicándolo en conjunto con el método analítico, se aplicó en el desarrollo del marco teórico para crear un contexto general del tema y posteriormente se direccionó hacia elementos inmersos del país.

Método Dogmático: Refiere aquel en el que se aborda contenidos inmersos en las diferentes normativas como Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y Código Orgánico de la Función Judicial, enfocados hacia el mecanismo de acción de repetición. Adicionado breves consideraciones respecto a los pronunciamientos realizados por la Corte Nacional de Justicia, específicamente del Tribunal Contencioso Administrativo, sobre la importancia de identificar el daño causado para que proceda la acción de repetición.

Método Analítico: Es aquel método en donde se realiza el desglose y explicación de los elementos fácticos necesarios que se deben identificar para que pueda proceder la acción de repetición y como los administradores de justicia emiten criterios relacionados con su aplicabilidad, validez y sustentación.

Método Estadístico: Refiere al método que resume una serie de procedimientos para recolectar, organizar y presentar datos cuantitativos y cualitativos. Su aplicación dentro del trabajo de investigación se enfocó en la aplicación de encuestas y consecuentemente la debida interpretación de los datos estadísticos que reflejó su aplicación.

Método Comparativo: Es el método con el cual se contrastan diferentes contextos sociales, dentro de la investigación planteada se enfoca en el ámbito legal. En razón de aquello, se logró realizar análisis de la legislación colombiana, teniendo como objetivo obtener pautas de similitud o diferencia que puedan esclarecer nuestra perspectiva sobre el tema planteado.

Procedimiento y técnicas

Las técnicas de investigación se presentan como un método sistemático usado para recopilar y analizar la información correspondiente a un tema, buscando responder una incógnita o resolver un problema planteado. En el presente trabajo se procederá hacer uso de las siguientes técnicas de investigación:

Técnicas de acopio documental: Revisión documental, uso de fuentes bibliográficas de libros, trabajos de investigación y pronunciamientos de autores para abordar temas como el servicio público, responsabilidad del Estado, motivación e impugnación.

Revisión de jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia, Bitácora Jurisdiccional No. 13 (octubre 2023).

Análisis del contenido de la Sentencia No. 71-17-EP/22 de fecha 28 de noviembre de 2022.

Análisis del contenido de la Resolución del Juicio No. 17741-2016-0636 de fecha 24 de septiembre del 2018.

Análisis del contenido de la Resolución del Juicio No. 17741-2016-0204 de fecha 16 de junio del 2023.

Técnicas de acopio empírico

Encuesta: Refiere a la elaboración de un cuestionario dirigido a profesionales del derecho la cual se base en una serie de preguntas formuladas de manera clara y puntual, para obtener respuestas que refuercen el análisis del tema propuesto y con su debida recolección y tabulación, se podrá obtener una opción general respecto a la problemática planteada dentro del trabajo investigativo.

Materiales: Libros, manuales, revistas científicas, artículos científicos, leyes, análisis de Sentencias, análisis de jurisprudencia, análisis de compilados de criterios judiciales, estudio comparado de la legislación colombiana en busca de pautas de similitud o diferencia que puedan reforzar el mecanismo de aplicación del tema planteado dentro de la perspectiva legal de nuestro país.

DESARROLLO

La Administración Pública

Dentro del contexto general del derecho administrativo ecuatoriano la administración pública puede ser comprendida como un conjunto de normas, procesos, estructuras y recursos mediante los cuales el Estado ejerce sus funciones persiguiendo el objetivo de satisfacer el interés general de los administrados, garantizar el cumplimiento de sus derechos y promover el desarrollo nacional.

Desde un enfoque normativo, su estructura persigue los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y transparencia, aplicándolos de manera rigurosa a órganos del sector público y entidades adscritas al mismo. Este alcance institucional persigue el fin de garantizar la atención oportuna y eficaz hacia las demandas sociales de los administrados.

El artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador define a la administración pública como el conjunto de entidades e instituciones que forman parte del sector público, estableciendo su conformación y ámbito. Así mismo, el Código Orgánico Administrativo (COA) regula su funcionamiento, estableciendo las normas que rigen el procedimiento administrativo, el acto administrativo y la responsabilidad del Estado en cuanto al régimen disciplinario aplicable al personal público. La administración pública actúa como un canal operativo entre las decisiones políticas y su ejecución concreta. En este sentido, tiene una función instrumental, pero también política y social, dado que

contribuye activamente a la consolidación de los fines del Estado, como la justicia social, la equidad, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo territorial.

Sin embargo, la administración pública en Ecuador enfrenta desafíos estructurales, como nepotismo de sus funciones, debilidad institucional y la carencia de una profesionalización más rigurosa respecto a sus funcionarios. Estos aspectos condicionan su capacidad de respuesta y afectan su legitimidad frente a la ciudadanía, acentuando nuestra atención específicamente en la ineficacia de las resoluciones administrativas que emiten los órganos administrativos respecto a los intereses particulares de los administrados y como se evidencia dicha afectación en elementos internos de su estructura funcional.

Servicio y Servidores Públicos

Según el Dr. Hernán Saltos el servicio público generalmente es prestado por un organismo público, más su prestación puede ser realizada por particulares bajo la autorización, control, vigilancia y fiscalización del Estado, con estricto apego al ordenamiento jurídico. (Saltos, 2007)

En el derecho administrativo ecuatoriano, el servicio público se refleja como un conjunto de actividades del Estado, la cual está destinada a satisfacer de manera eficiente las necesidades colectivas de los administrados, respetando los principios de legalidad, eficiencia, accesibilidad e igualdad conforme los establece el artículo 229 Constitución de la República del Ecuador (CRE), el Código Orgánico Administrativo (COA) y la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). Su accionar se guía por un régimen disciplinario bajo la supervisión de la Contraloría General del Estado garantizando el cumplimiento del debido proceso y la seguridad jurídica.

El servidor público mediante relación jurídica y laboral, ejerce funciones públicas con base a los principios antes mencionados, persiguiendo los fines del servicio público y del interés general del Estado. Su actividad implica la obligación de actuar con diligencia técnica y jurídica. Cuando un servidor público, en ejercicio de sus funciones, comete errores que deriven en la afectación a la legalidad y eficiencia del servicio y por consiguiente causen perjuicios al Estado o a su patrimonio, se abre paso la posibilidad de exigirle la responsabilidades administrativas, civiles y penales por acciones u omisiones realizadas, particularmente cuando en estas se involucran el dolo o la culpa.

Responsabilidades del Sector Público

En un Estado de derechos constitucionales, el desempeño de toda función pública conlleva a una responsabilidad, la cual es propia del sistema de representación de un gobierno en virtud de que siendo el pueblo quien delega el ejercicio de sus acciones, se plasma como una obligación inseparable del ejercicio de toda función pública y privada. (Dermisaky, 2011).

La responsabilidad de los servidores públicos emerge de su deberes y obligaciones, además de responder por sus actos y omisiones en el desempeño de sus funciones, tanto en el ámbito legal como ético. Esta responsabilidad implica cumplir con los deberes y obligaciones establecidos por la ley, actuar con honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y rendir cuentas de su gestión.

De acuerdo con el Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, desde el momento en que los servidores públicos se posesionan en los cargos, estos asumen obligaciones legales cuyo cumplimiento acarrea responsabilidades como forma de precautelar el orden administrativo. Esta responsabilidad tiene origen en la acción u omisión en que incurren los servidores públicos en el desempeño de sus cargos.

El establecimiento de responsabilidades dentro de la función pública exige considerar de manera integral, los deberes legales y contractuales de servidores, así como de terceros, su jerarquía y poder

de decisión, la relevancia del servicio que prestan, el grado de culpabilidad según las circunstancias, y las consecuencias derivadas de sus actos u omisiones.

Su propósito se enfoca en restituir el orden y reparar el perjuicio causado, lo que implica sancionar la conducta antijurídica conforme al principio de justicia conmutativa, prevenir futuras transgresiones mediante la disuasión, garantizar la indemnización o restitución económica de los daños (especialmente cuando estos son irreparables), y corregir las desviaciones administrativas, procurando no solo la aplicación de una sanción, sino también la mejora en la conducta de quienes incurrir en faltas. (Reglamento De Responsabilidades Contraloría General Del Estado, 2016)

Responsabilidad Administrativa o Disciplinaria

La responsabilidad administrativa radica en la inobservancia, violación o incumplimiento de las disposiciones legales, atribuciones y deberes que compete a los servidores públicos en razón de sus funciones realizadas.

Bermúdez Soto considera que la responsabilidad administrativa corresponde a la correlación que tiene la condición de ser servidor público con la infracción a las obligaciones y deberes que mantiene como servidor judicial. Además, va más allá del concepto enunciado; señala que en primera instancia la responsabilidad por la mala actuación del funcionario es del Estado, quién tiene el derecho de repetir sobre el funcionario que incurre en la falta disciplinaria (Bermúdez Soto, 2014). Se debe aclarar que la responsabilidad administrativa se deslinda de las potestades otorgadas por la ley, las cuales están encaminadas a lograr satisfacer los objetivos y fines de interés general respecto a los ciudadanos.

Dr. Javier de la Vega define a la responsabilidad administrativa como:

“Las faltas en las que incurre el funcionario público como la consecuencia de la no acatación de obligaciones u prohibiciones previamente comprendidas en el marco legal de la LOSEP, de modo que se originan faltas administrativas, las cuales darán lugar a sanciones administrativas, posteriores a un procedimiento con independencia de otras responsabilidades, dando como resultado un control efectivo de los actos de la administración” (Vega, 2011)

El servidor público cuando se ve involucrado en el cometimiento de un error por su actuación u omisión, se le impone una sanción por dichas faltas cometidas, la cual dependerá de la categoría en la cual se vea inmersa su falta dependiendo si sean leves o graves, o a su vez amonestaciones verbales o escritas, multas y suspensiones temporales o destituciones de las funciones en las que se desempeña el servidor público. Dentro del ámbito de responsabilidades otorgadas a los servidores públicos, la administrativa se refleja como la más amplia, en sentido de que las medidas disciplinarias se ven inmersas en el contenido normativo de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), así como mencionan prohibiciones y limitaciones del servidor público.

Responsabilidad Civil

La responsabilidad civil de los servidores públicos refiere a la forma en que se expresa la responsabilidad estatal cuando en consecuencia de la deficiente prestación de un servicio público por parte de los funcionarios de una institución Pública, se causa un daño o perjuicio hacia una persona. Dentro de la misma se puede distinguir entre dos manifestaciones: primero una Responsabilidad Civil Constitucional la cual refiere a el daño que se produce como consecuencia de la violación tacita de los derechos establecidos y garantizados en la normativa constitucional; y la segunda denominada como Responsabilidad Civil Personal que se produce cuando las Instituciones Públicas actúan como persona jurídica en negocios jurídicos, principalmente en los Contratos Públicos. (Mancero, V., & Gonzalo, M, 2014)

Por consecuencia, la responsabilidad civil, nace cuando la acción u omisión del servidor público genera daños en el patrimonio del Estado o de sus instituciones, así como también cuando ese perjuicio se ocasiona al patrimonio de los administrados. La característica principal que presenta la responsabilidad civil se enfoca en la prestación de un servicio deficiente, en donde se destacan los actos dolosos y culposos de los funcionarios públicos, ya que en su mayoría estos se producen por la incapacidad y desconocimiento de las normas administrativas establecidas en la norma vigente, además de las múltiples negligencias de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

El jurista Nelson López Jácome sostiene que la responsabilidad civil se configura cuando se cumplen ciertos elementos esenciales:

- El daño debe haber sido causado por un servidor público;
- Debe existir dolo o culpa en su actuación;
- El perjuicio debe ser real y determinado; y
- La norma jurídica debe disponer la obligación de indemnizar.

El cúmulo de estos requisitos conjugan una “responsabilidad civil” porque la consecuencia de una acción u omisión obliga al servidor público a responder económicamente por el daño ocasionado, siendo esta una institución tomada del derecho civil, ya que el fin es compensar de manera tangible el perjuicio sufrido. Cuando la ley impone al Estado, a través de sus instituciones, la obligación de establecer, cuantificar, imponer y recuperar el valor del daño (especialmente si afecta a recursos públicos), la responsabilidad civil se gestiona desde el derecho público. Sin embargo, si el afectado decide accionar directamente contra el servidor que ocasionó el perjuicio, esta se encuadra en el derecho civil. (López, 2006)

Por su parte, el Dr. José García Falconí enfatiza que, en el ámbito administrativo, para determinar la responsabilidad civil culposa de un funcionario, deben probarse conductas que evidencien impericia, imprudencia, imprevisión, improvisación o negligencia. Esto permite al Estado ejercer posteriormente la acción de repetición contra los responsables. (García, 2010)

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 11 numeral 9, reconoce la responsabilidad civil como un hecho de carácter público, pues el Estado y sus delegatarios están obligados a reparar los daños ocasionados a los particulares, ya sea por deficiencias en la prestación de servicios públicos o por las acciones u omisiones de sus funcionarios.

Por lo tanto, la responsabilidad civil de los servidores públicos se presenta como un mecanismo que previene la impunidad frente a actos dolosos o culposos, funcionando como un límite frente a la negligencia y el abuso de poder. El Estado, en cumplimiento de este principio, no sólo debe indemnizar a las víctimas de daños derivados del ejercicio de la función pública, sino que también tiene el derecho de repetir contra los funcionarios que, por su actuar negligente o abusivo, generaron dichos perjuicios.

Responsabilidad Penal

En el desempeño de las actividades de los funcionarios públicos se establece que sus funciones deben estar ligadas a elementos como la integridad, transparencia y legalidad. El incumplimiento de estas obligaciones, ya sea mediante actos ilícitos o faltas graves, pueden dar lugar al otorgamiento de una responsabilidad penal, lo que conlleva a la aplicación de sanciones como privación de libertad, multas económicas, destituciones de cargo e incluso la inhabilitación para desempeñar cargos públicos en el futuro.

El indicio de responsabilidad penal tiene como fundamento el dolo, es decir, el deseo de inferir daño u obtener ventajas ilícitas para sí o para otro, originando de esta manera un delito. Para que dichos actos constituyan delito, deben contener los siguientes aspectos:

Tipicidad: Esto es que la infracción esté previamente contemplada en el ordenamiento jurídico vigente.

Antijuridicidad: Cuando la acción es contraria a las normas legales que mandan, prohíben o permiten hacer algo.

Imputabilidad: Cuando es posible atribuir la acción en contra de alguien; y

Dolo: Intención positiva de causar daño cuando el actor ha violado la ley consciente y voluntariamente.

Los hechos o acciones que originan indicios de responsabilidad penal se encuentran establecidos en la Sección Tercera del Código Orgánico Integral Penal (COIP), denominados como "Delitos contra la eficiencia de la administración pública". Además de originar la acción penal correspondiente, da lugar a la indemnización del perjuicio económico causado. El establecimiento del indicio de responsabilidad penal en contra de un funcionario público, no excluye la determinación de las correspondientes responsabilidades administrativas en contra del mismo. (Reglamento De Responsabilidades Contraloría General Del Estado, 2016)

Responsabilidad del Estado

En el derecho ecuatoriano, la responsabilidad del Estado se ve clasificada en dos categorías fundamentales: la responsabilidad objetiva en donde el Estado y sus delegatarios o concesionarios, deben reparar las violaciones a los derechos de los ciudadanos sin que sea necesario probar la culpa o negligencia; y la responsabilidad subjetiva en donde se requiere la demostración de culpa o dolo por parte del funcionario que causó el daño, es decir, verificar del daño y su nexo causal con la actividad estatal. Ambas fundamentadas en la obligación del Estado de reparar los daños causados a los ciudadanos, pero diferenciando los criterios de imputación y en los requisitos necesarios para su aplicación. Esta distinción es crucial para entender cómo se asigna la responsabilidad legal en diferentes contextos, ya sea en función de un daño causado independientemente de la culpa o basado en una evaluación de la conducta estatal.

Javier Indalecio Barraza, su obra "Responsabilidad Extracontractual del Estado" señala que el fundamento de la responsabilidad estatal, dentro de un estado de derecho, radica en la justicia y la seguridad jurídica. Según Barraza, la obligación de indemnizar se presenta como un corolario lógico de la garantía constitucional, estableciendo así que el Estado debe responder por los daños causados como un acto inherente a su función de garante de los derechos y la justicia. (Barraza, 2003)

Responsabilidad Directa e Indirecta

Tomando en cuenta que los funcionarios públicos son representantes del Estado debidamente instruidos, formados y colocados en funciones a ser desempeñadas en la prestación del servicio público, la responsabilidad del Estado se encamina a brindar seguridad a sus ciudadanos como administrados, enfrentando de manera correcta aquellas acciones ilegítimas que vulneren los derechos y garantías de los mismos.

La Responsabilidad Directa del Estado se manifiesta cuando el funcionario de una institución estatal, en el cumplimiento de las funciones públicas encargadas, provoca un daño a particulares, lo cual provoca que el Estado acate la obligación de ser responsable directo de tal daño y consecuentemente asumir la reparación de los daños causados al particular.

La catedrática Lucía Álvarez señala que: "todas las personas que el Estado designa para desempeñarse en funciones por él encomendadas son en general agentes suyos, por lo tanto, órganos de él. Por ello, no son "independientes". Cuando actúan en el ejercicio aparente de las funciones que les han sido encomendadas, actúan como órganos del Estado, o sea, actúa directamente el Estado a través de ellos.

La responsabilidad del Estado es, en consecuencia —en estos casos—, siempre directa; pues no tiene el Estado “agentes”, esto es, personas humanas, que no sean órganos suyos”. (Álvarez, 2010)

De igual manera, la responsabilidad del Estado también se manifiesta en la consecución de acciones erróneas de los diferentes órganos estatales materializándose la responsabilidad extracontractual del Estado, y en consecuencia se debe proceder a la reparación.

Cuando hablamos de Responsabilidad Indirecta, nos referimos a la consecuencia generada de un daño o perjuicio provocado por un funcionario público que durante el ejercicio de sus funciones sobrepasa los límites que le confiere tal cargo, pudiéndose deber a la intencionalidad de provocar un daño o al ejercicio de abuso de poder, es decir extralimitándose en el cumplimiento de sus funciones públicas.

Mariano Delgado explica que: “la responsabilidad indirecta del Estado surge de que un dependiente suyo comete un daño en ejercicio aparente de sus funciones”. (Delgado 2011) La responsabilidad indirecta del Estado corresponde en esencia a los hechos y actos llevados a cabo por agentes públicos en el cumplimiento aparente de sus funciones, es decir, los funcionarios públicos llevan a cabo las funciones encomendadas directamente a los mismos, pero sobrepasan los límites existentes y conferidos a su autoridad, produciéndose un abuso de poder que puede ser doloso, o encaminado al aparente mejoramiento de brindar un mejor servicio, pero en cualquier caso ocasionan un daño a particulares, el cual no es consecuencia directa de una orientación dada por la institución estatal, sino que esta es realizada por la intención del funcionario público.

Responsabilidad Contractual y Extracontractual del Estado

Tanto la responsabilidad contractual como la extracontractual del Estado son mecanismos para garantizar que los ciudadanos puedan reclamar y obtener reparación por los daños causados por la actividad estatal. La diferencia principal radica en el origen del daño.

La responsabilidad contractual del Estado se entiende como el conjunto de efectos jurídicos que surgen de un contrato, el cual establece las condiciones que obligan a las partes a cumplir con los compromisos acordados, bajo la advertencia de que su incumplimiento puede generar sanciones.

El doctrinario José Sánchez explica que la responsabilidad contractual se define como el conjunto de normas o contratos de los cuales se desprende una obligación (Sánchez, 2010), es decir se crea una relación de obligación de cumplimiento entre partes garantizando el cumplimiento de los objetivos propuestos dentro del contrato, que, de no ser cumplido a cabalidad, se verán implicados en sanciones. Precautela la garantía del cumplimiento respecto a las acciones jurídicas aplicadas en los principios de legalidad y dentro del Estado de Derecho.

Por su parte, la Responsabilidad Extracontractual del Estado refiere a la obligación del Estado a reparar los daños causados por sus agentes, independientemente de la existencia de un contrato previo con la parte afectada. Sin embargo, esta acepción ha sido abordada y analizada de múltiples maneras por doctrinarios y juristas en el ámbito del derecho administrativo.

Agustín Gordillo en su obra Tratado de Derecho Administrativo la describe como una obligación que surge de cualquier actividad estatal que pueda causar perjuicio, puntualizando que es asociada con la función administrativa debido a su coincidencia en la generación de obligaciones indemnizatorias. (Gordillo, 2013)

La Responsabilidad Extracontractual no solamente se limita a las acciones realizadas por los funcionarios públicos, sino, que también abarca las omisiones y la falta de prevención o control por parte de los órganos del Estado, lo que implica que el Estado tiene la obligación de indemnizar a las víctimas incluso cuando el daño es causado por un cesionario, siempre que el daño se derive del

ejercicio de la función pública. Dentro del análisis que realiza el jurista Caizaguano Guashpa define los elementos necesarios para establecer la responsabilidad extracontractual del Estado, los cuales incluyen la existencia de un daño, un nexo causal entre el daño y la acción u omisión del Estado, y la antijuridicidad del acto, que se refiere a la violación de un deber legal o a la falta de justificación para el daño causado. (Caizaguano, 2023) Estos requisitos aseguran que solo se indemnicen aquellos daños que realmente son atribuibles a una falla del servicio público.

En su contenido se puede distinguir dos clasificaciones: siendo responsabilidad extracontractual subjetiva cuando la misma es asumida por el Estado como consecuencia de actos u omisiones de sus funcionarios, traduciéndose en daños o perjuicios a particulares; siendo imprescindible la identificación de la existencia del dolo y la culpa provocada por el funcionario para poder referirse a la culpabilidad de un hecho que el mismo haya sido realizado de forma imprudente y sin tomar en cuenta las medidas necesarias que garanticen la efectividad de la acción.

Y, por otra parte, la responsabilidad extracontractual objetiva definida mediante el contenido del artículo 11, numeral 9, inciso 1 de la Constitución de la República del Ecuador y prescribe: "El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos". (Constitución de la República del Ecuador, 2008) O como lo explica el Dr. José García Falconí como aquella asumida por el Estado para la satisfacción y reparación de daños o perjuicios existentes como consecuencia de un daño y vínculos de causalidad entre los perjuicios ocasionados y las acciones de los delegados.

Recurso de Acción de Repetición y su aplicación

El Dr. Jorge Zavala Egas, en su obra literaria "Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional", define a la acción de repetición "como instrumento, herramienta o mecanismo judicial, de naturaleza civil, dado que tiende a compensar al Estado mediante retribución patrimonial por parte de cualquier sujeto que, en ejercicio de una función pública, no sólo administrativa, con dolo o culpa, expidió una resolución o ejecutó un acto a consecuencia del cual se produjo la indemnización reparatoria a cargo del Estado que este pagó como consecuencia de una condena, nacional o internacional, de acuerdo reparatorio, transacción o por otro modo de terminación de un litigio". (Zavala, 2012)

El tratadista venezolano Emilio Delgado menciona que el "derecho de repetición es aquella acción a través de la cual el Estado brinda una respuesta efectiva a aquellas acciones causantes de daño de tal modo que se garantice una relación de igualdad y equidad entre el Estado y sus administrados, asegurándose que los medios y efectos económicos a ser utilizados en el resarcimiento del daño sean sufragados por el funcionario o servidor público que cometió la infracción". (Delgado, 2011)

En esta línea, la acción de repetición es el medio judicial que la Constitución y la ley otorgan a la Administración Pública para recuperar, de funcionarios o exfuncionarios, el monto que el Estado haya pagado como indemnización a particulares por orden de una sentencia judicial, un proceso de garantías jurisdiccionales o una resolución de un organismo internacional de protección de derechos. Este recurso procede cuando se ha establecido la existencia de dolo o culpa grave, trasladando la responsabilidad patrimonial al servidor que, en el ejercicio de sus funciones, causó un daño antijurídico que generó responsabilidad estatal.

Más que un mecanismo sancionador, la acción de repetición debe entenderse como una herramienta para fortalecer la eficiencia, transparencia y responsabilidad en la gestión pública, con un marcado efecto preventivo sobre el actuar de los servidores, especialmente en el sistema de justicia.

Jurídicamente, se configura como una institución compuesta por principios, normas, derechos y acciones que regulan una situación jurídica relevante, orientada a la satisfacción de fines sociales.

Características y Objetivo

La acción de repetición tiene como fin el interés público, concretándose en la protección integral del patrimonio público, asegurando el cumplimiento de los fines del Estado y por consiguiente satisfacer los intereses colectivos de los ciudadanos. La declaración de responsabilidad y efectividad de la responsabilidad patrimonial son elementos principales dentro de la finalidad que tiene la acción de repetición, especialmente en los casos que se verifique que por acción grave o dolosa de funcionarios públicos se han causado perjuicios hacia el orden público, afectando intereses particulares de terceros, obligando al Estado a reparar los daños ocasionados a través de sentencia o resolución definitiva.

Por lo tanto, podemos establecer que su objetivo principal refiere al reintegro de valores que el Estado ha utilizado para la reparación de dichos daños, específicamente, en que se refleja de manera clara la responsabilidad directa de la máxima autoridad de entidades o instituciones públicas, la determinación de los funcionarios responsables del daño, incluso si estos han sido separados de sus funciones.

Dentro de las obligaciones que acarrea el Estado en el ámbito de reparación de daños causados por sus órganos, se desprende la acción de repetición. Sin embargo, no debemos dejar de lado que dicha acción se lleva a cabo en contra de sus funcionarios, los cuales, como resultado de sus actitudes dolosas o gravemente culposas, han sido declarados responsables de los daños causados, condenando al Estado a reparar dichos daños causados, pero atribuyéndole el poder de solicitar a los mismos el reintegro de lo pagado a los afectados.

El derecho en la acción de repetición se enfoca en la necesidad de que el Estado recupere los recursos que ha tenido que destinar para compensar a particulares por daños ocasionados de manera extracontractual por la actuación indebida e ilícita de sus funcionarios o delegados. En este sentido, el objetivo es que el responsable directo del daño devuelva al Estado el valor de la reparación asumida. Cuando se trata de la prestación de servicios públicos, el Estado es responsable de forma directa por cualquier violación o daño que afecte a personas naturales o jurídicas.

Sin embargo, si no existe un vínculo netamente contractual y las personas resultan afectadas por actos dolosos o por omisiones cometidas por funcionarios de organismos estatales, entonces procede la acción de repetición. En estos casos, se busca identificar con precisión el daño causado, establecer la forma de reparación y determinar al funcionario responsable, para que sea él quien asuma plenamente las consecuencias económicas de su conducta.

Estableciendo esta línea de análisis, dentro de la investigación realizada se ha procedido a recopilar pronunciamientos judiciales relacionados con la acción de repetición, que, relacionados al presente trabajo investigativo, se ha logrado destacar ciertas características.

Es evidente que, para la procedencia de la acción de repetición, debe necesariamente comprobarse la existencia de dolo o culpa grave (puntualizando en una sola de ellas) respecto a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, para lo cual se debe tener en cuenta ciertas acepciones respecto a los elementos que se deben cumplir para su procedencia.

Se entiende como Dolo a la acción u omisión realizada con conciencia y voluntad de producir un resultado antijurídico que impedirá el cumplimiento normal de una obligación, (Diccionario panhispánico del español jurídico, 2025) es decir, aquellas acciones que ocasionen un daño a la propiedad pública o privada por arte de los funcionarios públicos.

Cuando nos referimos a la Culpa Grave es importante puntualizar en el contenido del artículo 29 del Código Civil el cual menciona que “La ley distingue tres especies de culpa o descuido, culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes y de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa, en materias civiles, equivale al dolo...” de manera en que recae en la determinación de responsabilidad subjetiva ya que refiere a la conducta negligente o descuidada del servidor público que causa un daño hacia el Estado.

En el análisis que realiza la Corte Nacional de Justicia dentro de su Bitácora Jurisdiccional No. 13 expedida en octubre del año 2023, puntualiza ciertas consideraciones que se debe tener presente en la aplicación de la acción de repetición las cuales se resumen de la siguiente manera:

El daño o lesión es un requisito indispensable para la existencia de la responsabilidad, este debe de ser efectivo, material e individualizado, sin que sea permitido alegar la responsabilidad del funcionario a través de supuestos perjuicios no producidos.

Solamente podrá ser efectuada en los actos emitidos de autoridad del derecho público en ejercicio de sus competencias, en uso de las potestades que la norma jurídica le atribuye a dicha autoridad, que le son conferidas para el cumplimiento de las responsabilidades que le han asignado.

El daño a la propiedad pública o privada se refleja como condición indispensable para llevar a cabo la acción de repetición, pudiéndose cuantificar desde el punto de vista económico el daño producido y siendo el mismo compensable.

Que el acto sea imputable, es decir que se pueda determinar con exactitud la magnitud del daño ocasionado, así como los responsables del mismo, de forma tal que se logre punir tales actos.

Y finalmente, que deba existir un nexo causal entre el hecho antijurídico y los demandados, es decir que, como consecuencia de los actos indebidos realizados por el funcionario público, se desprendan repercusiones que afecten el desempeño social o privado.

Adicional a estos elementos es indudable que debe existir un procedimiento previo en el cual la entidad accionante luego de determinar las debidas responsabilidades, su grado de participación y el accionar negligente que condujo a la Entidad al pago de un valor determinado, se proceda con la justificación de la denominación del servidor o funcionario responsable de la actuación, pero realizándolo dentro de juicio y ante una de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, organismo este que es quién determinará la procedencia o no del derecho de repetición y sus responsables. (Zambrano, 2016)

Procedimiento normativo

La investigación previa a la demanda en conformidad a lo contenido en el Art. 69 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) específica, que la máxima autoridad de la entidad determinará anterior a la presentación de la demanda la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos, tal acción se llevará a cabo incluso en contra de los presuntos responsables, aunque estos ya hayan sido cesados de sus funciones.

Por su parte, el artículo 71, en su primer inciso, establece que la demanda debe presentarse ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial competente. Una vez recibida, la Sala calificará la demanda y notificará de forma inmediata a los funcionarios señalados, a la máxima autoridad de la entidad y al Procurador General del Estado, convocando a una audiencia pública que deberá realizarse en un plazo máximo de 15 días.

En el segundo inciso del mismo artículo, se señala que la audiencia comenzará con la contestación de la demanda y la presentación de pruebas por parte del funcionario demandado. En este espacio, tanto la máxima autoridad de la institución como el Procurador General del Estado podrán exponer sus argumentos y presentar sus propias pruebas, siempre bajo los principios de buena fe y lealtad procesal.

Finalmente, según lo dispuesto en el artículo 72 de la ley referida, la sentencia se dictará durante la audiencia, de manera verbal y previa deliberación. Si se comprueba la responsabilidad de la o las personas demandadas por la violación de derechos que obligó al Estado a reparar materialmente, se ordenará a dichos funcionarios el pago de los valores que el Estado haya erogado por tal concepto. La sentencia, además de notificarse por escrito, deberá fundamentar la declaración de dolo o culpa grave contra el servidor público, indicando el modo y el plazo para que se efectúe el pago correspondiente.

Motivación y fundamento

Dentro de la sentencia Sentencia No. 71-17-EP/22 expedida por el Pleno De La Corte Constitucional Del Ecuador en fecha 28 de noviembre de 2022, la Corte señala algunas precisiones sobre la acción de repetición dentro de las cuales menciona su doble funcionalidad: recuperar el dinero pagado por el Estado a las víctimas que han sufrido vulneraciones a sus derechos, protegiendo el patrimonio público; y, por otro lado, prevenir conductas antijurídicas atribuibles al Estado.

De esta manera para que la acción de repetición proceda debe contener los siguientes requisitos:

Que el Estado haya sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o autos definitivos en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución de un organismo internacional de protección de derechos. (Sentencia N°. 2936-18-EP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 113)

Que el Estado haya pagado la totalidad por concepto de reparación material a favor de la víctima.

Que la disposición de pago por concepto de reparación integral se haya producido como consecuencia de la conducta dolosa o culposa del funcionario o ex funcionario público debidamente comprobada. (Sentencia No. 71-17-EP/22, 28 de noviembre de 2022, párr. 35)

En casos en los que la máxima autoridad sea la legitimada activa, previo a la presentación de la demanda, esta deberá determinar la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos, a través de una investigación que no podrá extenderse por más del término de 20 días. La máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de que ya no continúen trabajando para dicha institución. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009)

Y finalmente de no lograrse determinar la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o Procurador General del Estado deberá presentar la demanda de repetición en contra de la máxima autoridad de la entidad.

Legislación Colombiana

El jurista Hernán Buenaño, explica que la Constitución de la República de Colombia aborda la acción de repetición como una herramienta civil de naturaleza retributiva y contenido económico de obligatorio cumplimiento, que satisfaga los recursos desembolsados por el Estado a los perjudicados, siendo responsabilidad pecuniaria de los funcionarios o empleados públicos responsables por acciones dolosas o culposas en el ejercicio de sus funciones públicas. (Buenaño, 2013)

Dentro de la constitución colombiana la acción de repetición se establece como una herramienta legal aplicable a entidades públicas la cual está encaminada a reconocer e identificar a los funcionarios o

empleados responsables de actos ilícitos causantes de daños o perjuicios a intereses públicos o de terceros.

El artículo 90 de la Constitución de la República de Colombia indica que “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”. (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 90). Se especifica que el Estado posee la acción de repetición se aplica contra exservidores públicos cuando se comprueba que, durante el ejercicio de sus funciones, actuaron con dolo o con una negligencia grave, y que estas conductas provocaron daños o perjuicios a los intereses del Estado o de terceros.

La Ley 678 de 2001, que regula los aspectos jurídicos de la acción de repetición en la legislación colombiana, estableció el procedimiento para determinar la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado. En su artículo 2, define esta figura como una acción civil de carácter patrimonial que se ejerce contra un servidor o exservidor público cuya conducta, dolosa o gravemente culposa, haya generado que el Estado deba pagar una indemnización derivada de una condena, conciliación u otro mecanismo de solución de conflictos. Esta acción también procede contra particulares que, en el ejercicio de una función pública, hayan causado, de forma dolosa o gravemente culposa, un perjuicio patrimonial. (Congreso Nacional de Colombia, 2001)

Es imperativo destacar que, mediante esta normativa, la legislación colombiana logró establecer un conjunto de reglas para determinar la responsabilidad patrimonial de funcionarios, exfuncionarios y particulares que prestan servicios públicos. Gracias a ello, el Estado cuenta con la facultad de ejercer la acción de repetición para recuperar los recursos utilizados en indemnizar a los ciudadanos que hayan resultado afectados. Adicionalmente, los daños antijurídicos que incurrió el Estado colombiano también lograron ser subsanados ratificando la acción de repetición como herramienta para mejorar el desempeño de los funcionarios públicos coadyuvando a la protección del patrimonio estatal.

RESULTADOS

Los resultados que a continuación serán expuestos refieren a la encuesta aplicada a profesionales del derecho general y especializados en derecho administrativo. La contrastación de información que se recopiló mediante la misma se completó en un criterio general referente al tema planteado en la investigación.

Resultados de la encuesta

Gráfico 1

¿Considera usted que en la práctica las entidades públicas identifican con suficiencia el daño efectivo, material e individualizado antes de iniciar la acción de repetición?

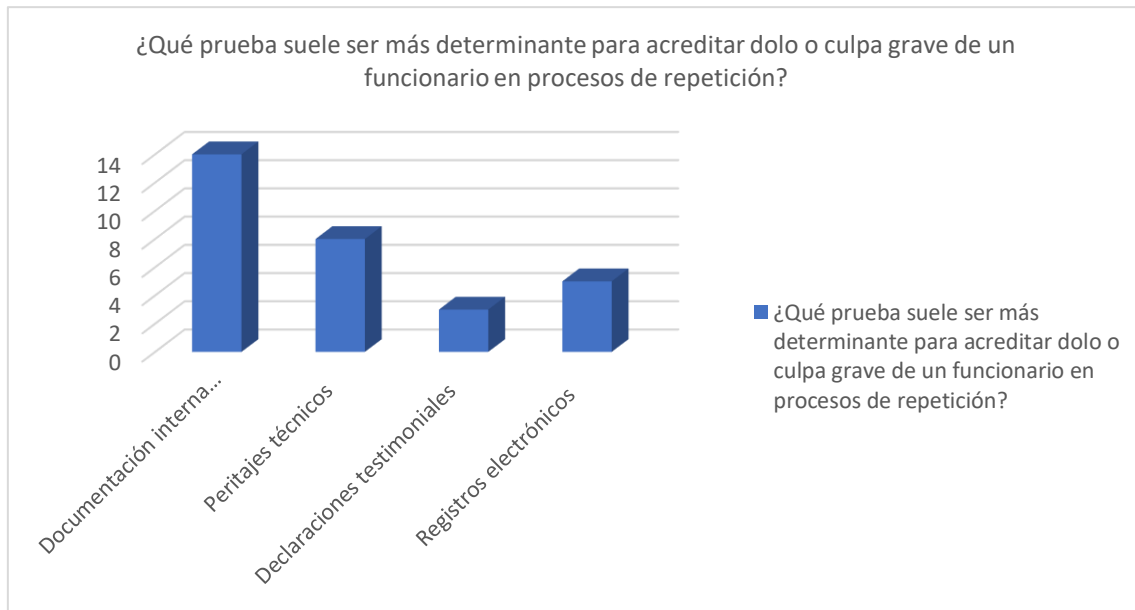


El gráfico 1 muestra que la mayoría de los profesionales considera que las entidades públicas no logran identificar de manera adecuada el daño antes de interponer el procedimiento legal.

Mencionan que la acción de repetición a menudo carece de una investigación previa o usualmente incompleta. Enríquez (2017) destaca que muchas veces el informe previo se presenta “sin determinar la identidad de los responsables” debido a la “falta de pruebas”. De esa manera, la normativa legal vigente menciona que quien alega el daño causado debe probarlo, lo que estrictamente implica que las instituciones deban de justificar con documentación el daño.

Gráfico 2

¿Qué prueba suele ser más determinante para acreditar dolo o culpa grave de un funcionario en procesos de repetición?

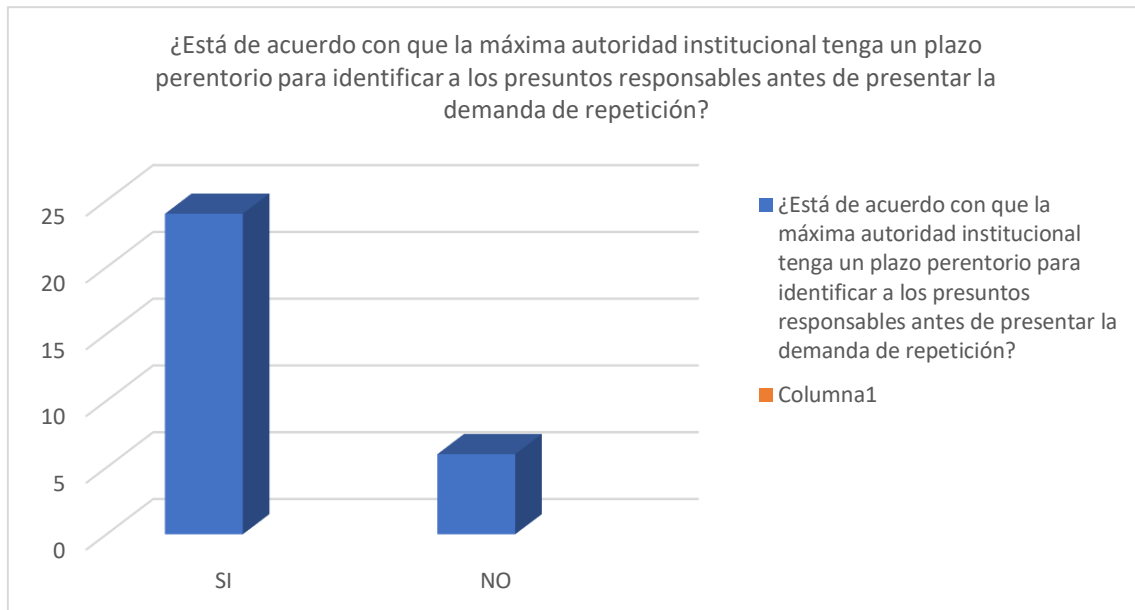


El gráfico 2 resalta que el medio probatorio más adecuado para acreditar el dolo o culpa grave refiere a la documentación interna, esto en razón de que la jurisprudencia menciona que se requieren “evidencias materiales” que se sustentan en informes previos realizados por la entidad (Enríquez, 2017)

En cuestión los informes de auditoría o peritajes elaborados por la institución o por la Contraloría General del Estado representan la base fundamental para que se logren atribuir responsabilidades.

Gráfico 3

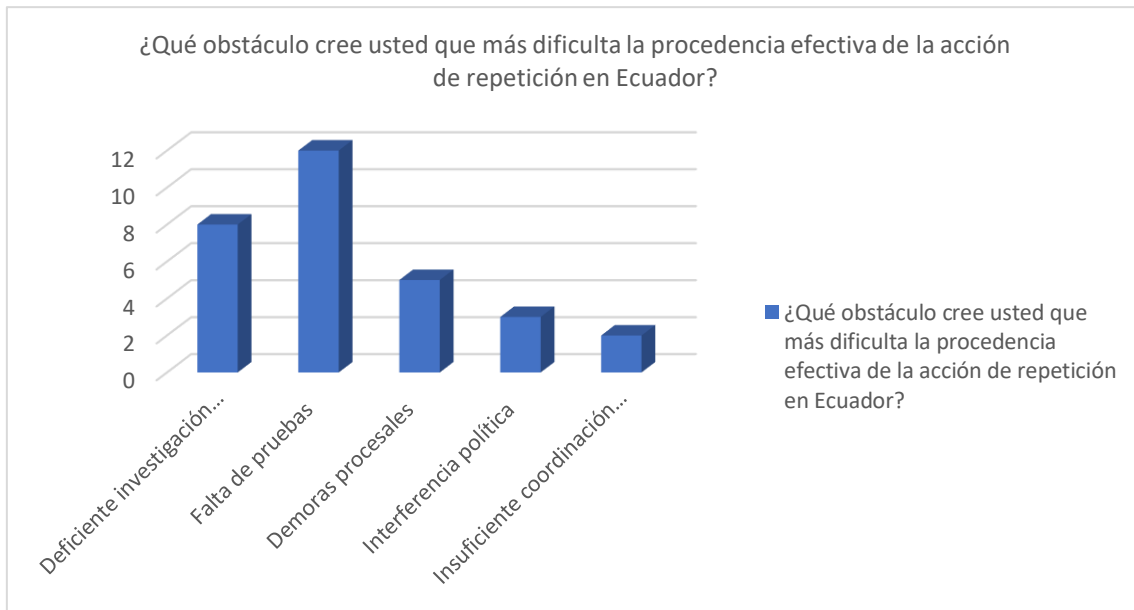
¿Está de acuerdo con que la máxima autoridad institucional tenga un plazo perentorio para identificar a los presuntos responsables antes de presentar la demanda de repetición?



El gráfico 3 muestra el amplio apoyo hacia el cuestionamiento de establecer un plazo fijo para la investigación interna. Esto coincide con el criterio constitucional de la sentencia No. 71-17EP/22 la cual menciona expresamente que, cuando la máxima autoridad presenta la acción de repetición, esta debe determinar la identidad de los presuntos responsables mediante una investigación previa que “no podrá extenderse por más del término de 20 días” (Corte Constitucional del Ecuador. 2022)

Gráfico 4

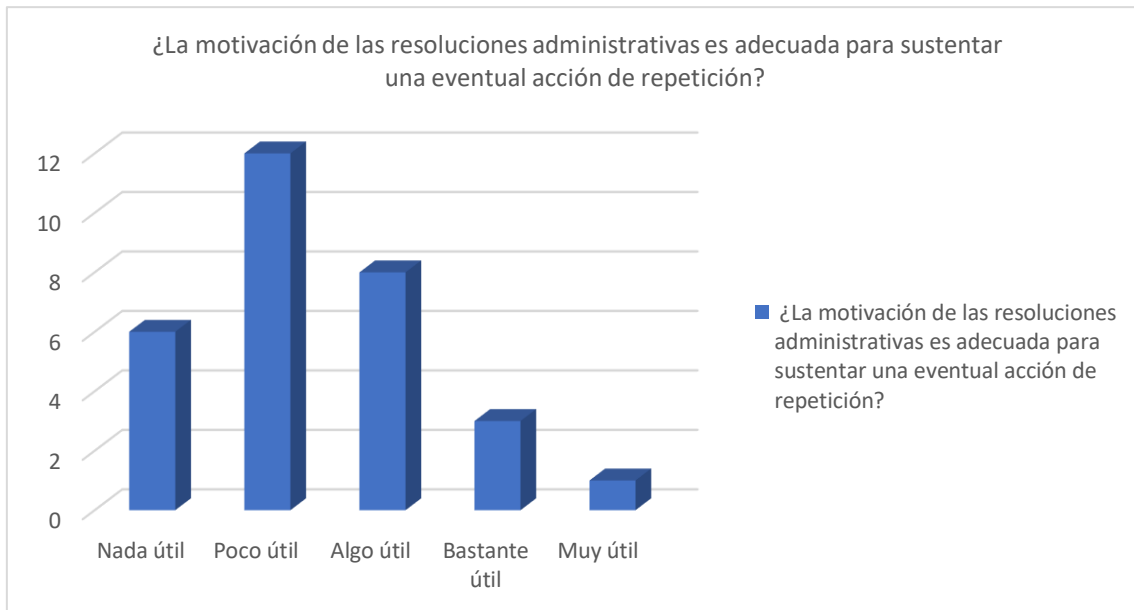
¿Qué obstáculo cree usted que más dificulta la procedencia efectiva de la acción de repetición en Ecuador?



El gráfico 4 afirma que la falta de pruebas y la deficiente investigación interna son la principal causa de que las acciones de repetición fracasen. Guillermo Enríquez (2017) menciona que muchas acciones fracasan porque la autoridad competente no logra esclarecer los hechos “por falta de pruebas”, lo cual refleja que las instituciones suelen iniciar el proceso dejando totalmente de lado la fundamentación de una investigación previa interna y oportuna.

Gráfico 5

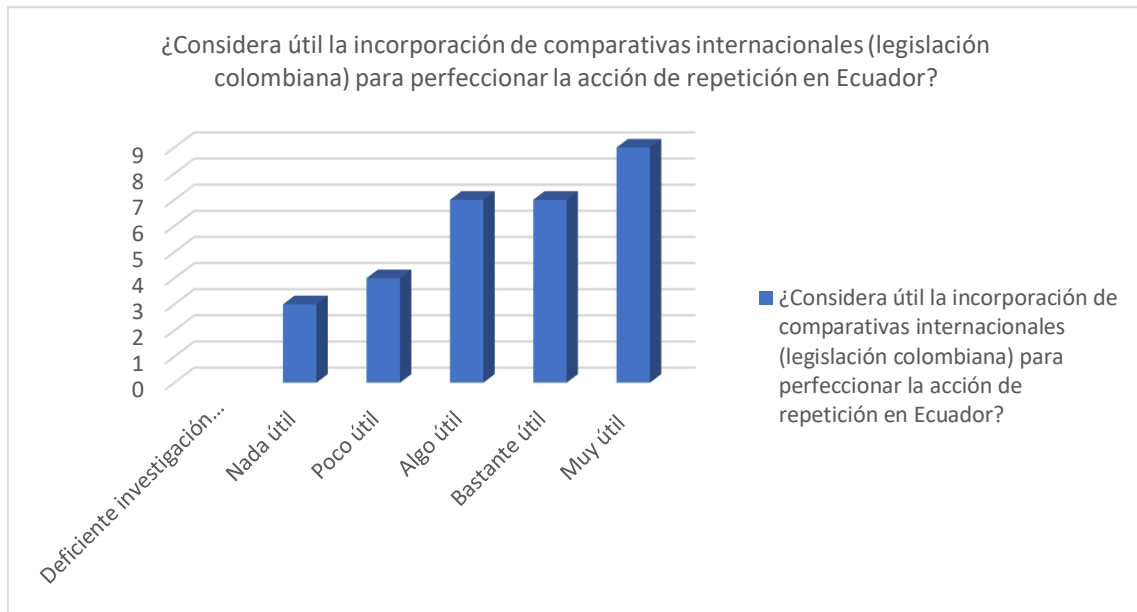
¿La motivación de las resoluciones administrativas es adecuada para sustentar una eventual acción de repetición?



El gráfico 5 demuestra que, en la práctica, los profesionales del derecho consideran que las resoluciones son poco útiles para sustentar la repetición. La motivación de las resoluciones administrativas es insuficiente o no cumple con los requisitos necesarios para justificar las sus decisiones dentro de sus resoluciones, lo que consecuentemente reduce su valor probatorio.

Gráfico 6

¿Considera útil la incorporación de comparativas internacionales (legislación colombiana) para perfeccionar la acción de repetición en Ecuador?



El gráfico 6 refleja la decisión favorable hacia el tema de comparativas internacionales. La mayoría de profesionales del derecho calificó como “bastante o “muy útil” dicho ámbito ya que permite enriquecer el análisis de mecanismos normativos de aplicación, perfeccionando la legislación actual.

Tabla 1

Proponga tres medidas prácticas que, a su juicio, mejorarían la identificación del daño y la motivación de los actos administrativos para facilitar la repetición

Propuesta	Descripción Breve
Plazos y protocolos claros	Establecer planos estrictos y protocolos internos para la aplicación obligatoria de la investigación previa. Formular un informe previo detallando la responsabilidad del funcionario.
Fortalecimiento de la investigación interna	Realizar capacitaciones constantes hacia las unidades jurídicas y de control interno. Realizar auditorías institucionales motivando sus hechos Implementar bitácoras de auditoría.
Mejora en la Motivación documental	Exigir que la resolución administrativa cumpla con los elementos fácticos de la motivación Publicar manuales o guías de buena práctica, redactando fundamentaciones sólidas y que sirvan de precedente.
Coordinación Interinstitucional	Implementar mecanismos formales con la Procuraduría General del Estado y la Contraloría a fin de que se logre identificar responsables y por consiguiente prosiga el procedimiento legal.
Uso de comparativas internacionales	Analiza y adaptar prácticas útiles extranjeras. Organizar seminarios internacionales

CONCLUSIÓN

Dentro de la práctica administrativa se verifican varios factores que fortalecen la necesidad de identificar la impericia para aplicar la acción de repetición. En primer lugar, es evidente que a menudo las investigaciones internas de las instituciones públicas son deficientes, en el sentido de que, previo a la interposición del procedimiento legal, no se efectúan las auditorías o indagaciones previas para que se logre identificar a los presuntos funcionarios responsables. Además, del nulo seguimiento de plazos perentorios, la escasez de recursos probatorios y la ausencia de motivación fáctica en los actos administrativos, agrava aún más la perspectiva de que la acción de repetición se establezca de una manera correcta y priva totalmente de cumplir con su objetivo.

Los perjuicios mencionados con anterioridad se traducen en la ineficacia del derecho de repetición, lo que conlleva a que el afectado directo sea el Estado y la ciudadanía. Como se evidencia en el desarrollo de los elementos del marco teórico y dentro de los resultados de las encuestas, la acción de repetición no es efectiva porque carece de una indagación previa que identifique el daño causado y determine el grado de responsabilidad de los servidores y del perjuicio económico causado. Esto supone una pérdida de tiempo y recursos públicos, e incentiva la impunidad administrativa, dado que los funcionarios negligentes evitan responder por los daños generados.

Respecto a los desafíos técnicos internos del procedimiento legal se demuestra la complejidad probatoria que conlleva el mismo, ya que demostrar dolo o culpa grave exige medios de prueba sólidos como lo son informes técnicos, peritajes y auditorías que, según lo mencionado por los profesionales del derecho, presentan dificultad para adjuntarlos. A todo eso se suma la saturación de la carga procesal de las unidades judiciales competentes para conocer las causas y las demás crónicas procesales.

REFERENCIAS

Álvarez, Lucía. El Estado y sus variantes. Buenos Aires: Gaucha, 2010.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia

Barraza, J. I. (2003). Responsabilidad extracontractual del Estado.

Bermúdez Soto, J. (2014). Derecho Administrativo General. Santiago: Thomson Reuters.

Burbano, G. E. (2017). Ineficacia de la acción de repetición. *Ius Humani Law Journal*, 6, 107–122.
<https://doi.org/10.31207/ih.v6i0.133>

Código Orgánico Administrativo, COA. (2017). Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31. Ecuador.

Código Orgánico de la Función Judicial (Ley - Registro Oficial Suplemento 544 - 09-03-2009)

Constitución de la República del Ecuador (Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008).

Corte Nacional de Justicia del Ecuador. Sala Contenciosa Administrativa. Caso No. 17741-2016-0204, Sentencia de fecha 16 de junio del 2023.

Corte Nacional de Justicia del Ecuador. Sentencia No. 71-17-EP/22 de 28 de noviembre de 2022.

Corte Nacional de Justicia del Ecuador. Sentencia Sentencia N°. 2936-18-EP/21 de 28 de julio de 2021.

Delgado, Mariano. El Estado Español. Madrid: Tical, 2011

DERMISAKY PEREDO, Pablo. (2012). LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, (13), 10-21. Recuperado en 11 de agosto de 2025, de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2070-81572012000100002&lng=es&tlng=es.

García Falconí, José. La Indemnización estatal y sus repercusiones. Quito: Ediciones Conejo, 2010.

Gordillo, A. J. (2015). Tratado de Derecho Administrativo (18ª ed.). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Hernán Jaramillo Torres, Manual de Derecho Administrativo (Loja: Editorial de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Loja, 1999), 297.

Herrera Zambrano, Johana Elizabeth. La acción de repetición en la legislación ecuatoriana. Quito, 2016, 96 p. Tesis (Maestría en Derecho. Mención en Derecho Administrativo). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Área de Derecho.

Jorge Zavala Egas. Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (Quito: Edilex S.A., 2012), 200.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (Ley - Segundo Registro Oficial Suplemento 52 - 22-10-2009)

Ley Orgánica del Servicio Público, LOSEP. (Registro Oficial 294, 6 de octubre de 2010).

López Jácome, Nelson. La Responsabilidad Administrativa, Civil y Penal. Quito: Ediciones Nina, 2006}

Mancero, V., & Gonzalo, M. (2014). La responsabilidad de las servidoras y los servidores públicos por sus acciones y omisiones, y el derecho de repetición de pago del estado o sus instituciones. <https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/3138/1/TUAMDCEXCOM001-2014.pdf>

Naranjo, J. G. T. (2023). El proceso contencioso administrativo en Ecuador: una aproximación didáctica. *Revista Cálamo*, 19, 190-202. <https://doi.org/10.61243/calamo.19.21>

Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, publicado en el Registro Oficial No. 258 de 27 de agosto de 1985.

Salto Álvarez, Hernán Estuardo. La responsabilidad del Estado por la prestación deficiente de servicios públicos o por los actos de sus funcionarios y el ejercicio del derecho de repetición. Quito, 2007, 72 p.

Sánchez, José. *La Responsabilidad Civil*. Madrid: Océano, 2010.

Zavala Egas, J. E. (2012). *Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Guayaquil, Ecuador: Edilex

Todo el contenido de **LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades**, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons 