



**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

**LA INEFICACIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN EN CONTRA DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA**

**Autor**

**Ze Carlos Malo Martínez**

**2017**



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

LA INEFICACIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN EN CONTRA DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos  
establecidos para optar por el título de Abogado de los Tribunales y Juzgados  
de la República

Profesor Guía

Ab. Jaime Andrés Villacreses Valle

Autor

Ze Carlos Malo Martínez

Año

2017

## **DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA**

Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiante Ze Carlos Malo Martínez, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.

---

Jaime Andrés Villacreses Valle  
Abogado  
C.C.: 1714040670

## **DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR**

“Declaro haber corregido este trabajo, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”

---

José Dionicio Suing Nagua  
Doctor en Jurisprudencia  
C.C.: 1706860440

## **DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE**

Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.

---

Ze Carlos Malo Martínez  
C.C.: 2000036935

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a mis padres por enseñarme a soñar e inculcarme que no importa lo difícil que sea un objetivo siempre hay una forma de alcanzarlo.

A mi esposa e hijos por su apoyo ya que sin ustedes no hubiese sido posible alcanzar esta meta.

A mi tutor abogado Jaime Villacreses Valle por todo el apoyo brindado y por haber compartido su conocimiento conmigo.

## **DEDICATORIA**

Dedico este trabajo a mi querida esposa por estar siempre a mi lado en este camino que el destino se encargó de señalar, ya que sin tú apoyo hubiera sido imposible culminar mi carrera, gracias Di.

De igual manera a mis padres Carlos y Roció, a mi hermana y a mis queridos hijos Karla, Carlos y Charlize por siempre estar junto a mí en las buenas y en las malas.

Este trabajo es para todos ustedes, además quiero decirles que hay que hacer sacrificios en esta vida pero valen la pena por alcanzar tus sueños; nunca dejen de soñar.

## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la ineficacia de la acción de repetición en el Ecuador, partiendo desde la responsabilidad subjetiva del Estado, definiendo quienes son los servidores públicos, hasta llegar a presentar la demanda de repetición en contra de los funcionarios o ex funcionarios que por su accionar han causado un perjuicio patrimonial al Estado, además analizaremos diferentes legislaciones para ver lo que éstas establecen acerca de la acción de repetición, y presentaremos algunas recomendaciones para que en un futuro la acción de repetición sea eficaz.



## **ABSTRACT**

The objective of this paper is to analyze the inefficiency of the repetition action in Ecuador, starting from the subjective responsibility of the State, and later defining who the public servants are, until submitting the demand for repetition against the officials or former officials who with their actions have caused a patrimonial damage to the State, in addition we will analyze different legislations to see what they establish about the action of repetition, and at the end we will present some recommendations so that in the future the action of repetition can become more effective.

# ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN .....   | 1  |
| 1. La Responsabilidad del Estado y de los Servidores Públicos .....                                    | 3  |
| 1.1 Antecedentes históricos de la responsabilidad del Estado ....                                      | 4  |
| 1.2 Tipos de responsabilidades .....   | 6  |
| 1.2.1 Responsabilidad Subjetiva y Objetiva.....  | 10 |
| 1.3 Definición de servidor público.....  | 11 |
| 1.4 Responsabilidades de los servidores públicos.....  | 13 |
| 1.4.1 Responsabilidad administrativa .....   | 13 |
| 1.4.2 Responsabilidad civil .....  | 13 |
| 1.4.3 Indicio de responsabilidad penal.....  | 14 |
| 2. La Acción de Repetición .....   | 15 |
| 2.1 Objeto de la Acción de Repetición .....  | 17 |
| 2.2 La acción de repetición en la legislación comparada .....  | 18 |
| 3. La Acción de Repetición en la Legislación ecuatoriana .....   | 20 |
| 3.1 Análisis normativo .....   | 20 |
| 3.2 Procedimiento de la acción de repetición .....   | 25 |
| 3.2.1 Competencia.....   | 26 |
| 3.2.2 Demanda y sus requisitos .....   | 26 |
| 3.2.3 Requisitos para que opere la acción de repetición .....  | 28 |
| 3.2.3.1 dolo y culpa grave .....   | 28 |
| 3.2.4 Análisis del caso Vera y otra vs Ecuador.....  | 30 |
| 3.2.5 Propuesta de reforma normativa para la aplicabilidad y eficacia de la acción de repetición ..... | 34 |
| 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....   | 37 |
| 4.1 Conclusiones.....  | 37 |

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 4.2 Recomendaciones ..... | 38 |
| REFERENCIAS .....         | 39 |

## INTRODUCCIÓN

Para poder analizar la Acción de Repetición es importante analizar la responsabilidad Extracontractual del Estado y de los servidores públicos, cuando incumplen el ordenamiento jurídico establecido, por ello revisaremos lo que nuestra normativa y la normativa de otros Estados establecen al respecto para definir el área de estudio en el presente ensayo sobre la Ineficacia de la Acción de Repetición.

Por lo antes mencionado es importante revisar el desarrollo histórico de la responsabilidad Estatal, ya que al Estado ni a los servidores públicos no se los podía declarar responsable por el accionar de sus funcionarios, esto empezó a cambiar con el fallo Blanco en Francia que revisaremos en el primer capítulo. Otra parte esencial en el presente ensayo es analizar lo que varios tratadistas tienen que decir acerca de la responsabilidad subjetiva y objetiva, especialmente la responsabilidad subjetiva ya que para presentar la demanda de Acción de Repetición el funcionario debe haber actuado con dolo o culpa grave.

También analizaremos y definiremos quienes son considerados de acuerdo con el ordenamiento jurídico ecuatoriano los servidores, ya que la normativa que se aplicará en las acciones de repetición que se presenten en nuestro país, uno de los artículos que define de forma precisa a los servidores públicos es el artículo 229 de la Constitución de la República de 2008 que analizaremos en el capítulo tercero.

En el Ecuador desde octubre del 2008 en que se promulgó la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el 2009 de la investigación realizada, se han presentado varias Acciones de Repetición, pero lamentablemente hasta la presente fecha los jueces competentes no han emitido una sentencia favorable para el Estado, en la cual se disponga que se debe resarcir al Estado por los gastos que este

tuvo que incurrir, es por esta razón que en el presente ensayo analizaremos a la Acción de Repetición la cual faculta al Estado a repetir en contra de los funcionarios o servidores públicos que por sus acciones u omisiones dolosas o culposas cuando se encontraban en funciones causaron un perjuicio económico al Estado.

Por lo antes mencionado consideramos que es importante analizar por qué, la facultad de iniciar la acción de repetición por parte del Estado es ineficaz, una de las opciones es que no contamos con un procedimiento en el cual se defina el camino que los jueces y abogados de las partes deben seguir para determinar si efectivamente el funcionario o servidor público actuó con dolo o culpa grave causando un perjuicio al Estado y por lo tanto, éste debe repetir en contra de este mal servidor, mientras que la posición de otros expertos en la materia es que el sistema jurídico ecuatoriano ya cuenta con un procedimiento adecuado, pero que el problema de la ineficacia radica en que las instituciones que presentan las Acciones de Repetición no son capaces de probar que se actuó con dolo o culpa grave.

Por lo expresado es importante analizar el dolo y la culpa grave ya que si el Estado a través de sus representantes no son capaces de probar que el funcionario público actuó con dolo o culpa grave, los jueces no van a dictaminar favorablemente para el Estado, que lo que busca es recuperar los recursos económicos que se pagó a la persona afectada por la actuación dolosa o culposa del funcionario.

De igual manera consideramos que tenemos que comparar nuestra legislación con legislaciones como la colombiana o la española para observar los resultados de la aplicación de la Acción de Repetición, además para obtener información la cual puede servir en un futuro para realizar cambios en el proyecto de ley que se encuentra ingresado en la Asamblea Nacional, que entre otras cosas regula la aplicación de la Acción de Repetición.

Lo que también revisaremos son los requisitos que toda demanda debe contener, esto es para poder optimizar los recursos del Estado, ya que en las Acciones de Repetición presentadas se están invirtiendo recursos económicos y humanos los cuales no están dando los resultados requeridos por las diferentes instituciones públicas que las presentan.

Todos los puntos mencionados serán tratados en este ensayo que lo que busca es analizar el sistema jurídico ecuatoriano para poder determinar las razones principales por las cuales la Acción de Repetición es ineficaz, y si lo que se requiere es una normativa especial o simplemente la correcta aplicación de la normativa vigente.

Además en el ensayo realizaremos algunas recomendaciones para que el Estado presente las acciones de repetición cumpliendo los requisitos establecidos en la ley, además de los posibles cambios que nuestra legislación requiere para poder recuperar lo que el Estado pago a un tercero por las acciones u omisiones dolosas o culposas graves de sus servidores públicos

## **1. La Responsabilidad del Estado y de los Servidores Públicos**

En este capítulo revisaremos la responsabilidad del Estado, que nace cuando varios presupuestos se cumplen, entre ellos que exista un daño actual y cierto, además que debe cumplirse un presupuesto esencial, esto es que haya sido realizado por la acción u omisión de la Administración pública, ya que sin estos no se configura la responsabilidad Estatal.

Acerca de la Responsabilidad extracontractual del Estado la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativa el 17 de junio de 2013 a las 11h39 consideró que cuando exista un daño a un tercero el cual es imputable al Estado por la acción u omisión de sus agentes, este tiene el deber de reparar por los daños materiales o inmateriales causados, es por ello que se debe determinar si se configuró la responsabilidad, esto es que estén presentes los tres elementos

que son el daño, el nexo causal y el título de imputación, ya que si no están presentes los tres elementos el Estado no tiene el deber de reparar el daño. (Resolución 433-2013, 2013))

### **1.1 Antecedentes históricos de la responsabilidad del Estado**

Sobre la historia de la responsabilidad del Estado los autores Infante y Zúñiga escribieron que se puede hablar de dos etapas de responsabilidad, la primera fue una época en la que el Estado era “irresponsable” ya que no se lo podía responsabilizar por ninguna de sus acciones u omisiones, etapa en la que los administrados no tenían como reclamar o requerir una reparación por los daños causados por la administración pública, y la segunda etapa de acuerdo a los autores empieza a partir de la revolución francesa especialmente con el fallo denominando Blanco de 1873 que trata sobre la acción presentada por el señor Blanco, luego de que su hija fuere atropellada por los empleados de la administración del tabaco, este fallo fue un hito en la época ya que el tribunal de conflictos de Francia determinó que el Estado era responsable por los daños causados a la hija del señor Blanco por parte de sus funcionarios, es decir finalmente el Estado podía ser declarado culpable por los daños causados por sus funcionarios. (Infante y Zúñiga, 2014)

Al respecto Jiménez en el “Origen y Evolución de las Teorías sobre la Responsabilidad Estatal” realizó un análisis histórico de la responsabilidad Estatal y en este expuso que la responsabilidad Estatal fue insertada en la jurisprudencia recién con el fallo Blanco en Francia exactamente en el año 1873, además mencionó que en dicho fallo “1) *Se reafirmó de manera expresa el principio de responsabilidad del Estado por los daños causados por los servidores públicos a particulares; 2) Se estableció el carácter especial de esta responsabilidad, la cual no puede ser general ni absoluta; 3) La responsabilidad de la Administración no podía tener fundamento en los principios del Código Civil;..*” (Jiménez, 2013, p. 63-78)

Sobre la responsabilidad del Estado en la historia Soler y Jiménez escribieron que la responsabilidad del Estado nace a finales del siglo XIX, ya que hasta esa época era inconcebible que el Estado o los gobernantes sean considerados responsables ya que ellos eran superiores a sus súbditos, por esa razón la responsabilidad recaía en los agentes sean estos de un imperio, de un reinado o de una república, siendo estos los que respondían por su conducta, a los cuales se les aplicaba las normas de la responsabilidad civil, no afectando al Estado. (Soler, Jiménez, 2015)

Al respecto podemos decir que la responsabilidad del Estado es de data reciente, ya que recién se empiezan a ver cambios en las legislaciones a partir del Fallo Blanco, en el cual por primera vez el Estado es responsabilizado por el accionar de sus agentes.

De igual manera Cassagne realizó un análisis relacionado a la responsabilidad del Estado en el tomo uno del libro denominado “Derecho Administrativo” en el cual dice que a partir del fallo en el caso Blanco la responsabilidad del Estado adquirió una nueva concepción, que las podemos dividir en dos, siendo la primera la “faute de service” traducido al español es la falta de servicio, que en este caso está relacionada a la falla en los servicios que el Estado está obligado a realizar y al incumplir con estos servicios el Estado debe reparar patrimonialmente a las personas afectadas por la prestación del servicio o por prestarlos de manera defectuosa, lo que además debemos mencionar es que en el caso de la “faute de service” no es esencial demostrar la responsabilidad del funcionario o servidor público, es decir para que el Estado sea declarado responsable no es necesario que se haya actuado con dolo o culpa grave. (Cassagne, 2010, p. 461,462)

La segunda es la que se la denominó “faute personnelle” es decir la falta personal que en resumen un tipo de responsabilidad que fue desarrollada por la jurisprudencia francesa para responsabilizar a los “agentes públicos” que nosotros los conocemos como los servidores públicos, todo esto fue realizado



con el propósito de ponerle una frontera que limitaba la responsabilidad del Estado cuando sus representante actuaban con dolo o con culpa grave y por ende estos actuaban más allá de lo que sus legislaciones permitían, configurándose una falta personal que ellos eran responsables por su mal accionar. (Cassagne, 2010, p. 461,462)

El autor Jiménez en el “Origen y Evolución de las teorías sobre la responsabilidad Estatal” escribió que “la responsabilidad de los agentes del Estado frente a la propia Administración, los desarrollos jurídicos son aún más recientes dentro del campo de la disciplina del Derecho. Solo a partir de 1951 por disposición jurisprudencial en Francia, el agente debe responder patrimonialmente por sus faltas o culpas personales ante la Administración.” (Jiménez, 2013, p. 64)

A manera de conclusión podemos decir que la responsabilidad Estatal nace recién a finales del siglo XIX, cuando en Francia se dio el famoso Fallo conocido como Blanco en el cual el Estado fue declarado responsable por el accionar de sus agentes, además que la decisión del Tribunal de Conflictos influyó posteriormente a muchas legislaciones, que como Francia consideraban que el Estado no podía ser responsabilizado por las acciones u omisiones de sus agentes.

## **1.2 Tipos de responsabilidades**

Antes de analizar la responsabilidad objetiva y subjetiva que tiene el Estado es importante revisar el criterio de María del Pilar Amenabar en el sentido de que para que exista la responsabilidad extracontractual debe existir un daño indemnizable que lo podemos definir como un daño que afecta directa o indirectamente a los intereses patrimoniales o extrapatrimoniales de un tercero o un perjuicio causado por el Estado el cual es injusto, ya que de no cumplirse esos presupuestos el Estado como tal no tendría la obligación de reparar el supuesto daño causado, además debemos mencionar que el daño como tal

debe ser cierto, es decir es un daño que puede ser comprobable porque si no estuviéramos frente a un daño incierto, de igual manera otro de los requisitos importantes es que el daño debe ser evaluable en dinero. (Amenabar, 2008)

Sobre la responsabilidad extracontractual del Estado Herrera dice que la podemos definir como *“aquella en la que no se verifican vínculos jurídicos entre las partes involucradas pero de existir hechos dañosos causantes de perjuicios existirá la necesidad de reparar a la víctima debido a que la responsabilidad nace al momento de ser causado el daño, debiendo asumir el autor de dichas acciones las consecuencias de las mismas.”* (Herrera, 2016), a lo que se refiere el autor es que en una relación contractual entre las partes efectivamente existen vínculos jurídicos.

Debemos mencionar que la responsabilidad del Estado ocurre cuando los intereses patrimoniales o extra patrimoniales de un tercero son afectados, los cuales ocurren por la acción directa o indirecta del Estado, dando como resultado un daño el cual la persona no debe ni está obligada a soportar.

Es importante mencionar que sobre la realidad extracontractual del Estado Juan Carlos Cassagne considera que el estado es responsable de las acciones de sus agentes, entiéndase agentes como servidores públicos, es por esto que dice *“En tal sentido, la responsabilidad del Estado por los actos de sus órganos (agentes con competencia para realizar los hechos o actos pertinentes que dan origen a los daños) es siempre una responsabilidad directa, fundada en la idea objetiva de la falta de servicio, aun cuando no excluye la posibilidad de que se configure la falta personal del agente público.”* (Cassagne, 2009)

Navarrete realizó un análisis de la responsabilidad extracontractual del Estado Colombiano y concluyó que si el Estado colombiano cause un daño por su acción u omisión a una persona que no está en la obligación de soportar dicho daño, éste será responsable extracontractualmente (Navarrete, 2015, p.159), es decir en Colombia el Estado será responsable siempre y cuando exista un daño antijurídico ya que de no existirlo la falta no se configura.

De igual manera Ruiz en el libro denominado "Responsabilidad del Estado y sus regímenes" considera que el daño es un elemento esencial para que el Estado sea responsable extracontractual y dice que para que el Estado tenga responsabilidad extracontractual es necesario que exista lo que él considera un requisito esencial e insustituible, esto es que exista un daño, ya que sin él no se configura la responsabilidad Estatal. (Ruiz, 2010, p.48)

Sobre el mismo tema Amenábar considera además que *"Para que exista responsabilidad es preciso que la lesión pueda ser imputada, esto es jurídicamente atribuida, a un sujeto distinto de la propia víctima... El Estado será responsable aun cuando no pudiera individualizar al responsable."* (Amenábar, 2008, p. 264-265), pensamiento que está acorde a lo que varios tratadistas expertos en el tema han escrito al respecto de responsabilidad extracontractual, ya que existe el daño a un tercero que no tenía que soportarlo y por ende nace la responsabilidad Estatal, que tendrá que indemnizar a la persona afectada si ese es el caso.

Es importante mencionar que el Dr. José Suing Nagua en su Voto Salvado expedido en el Recurso de Casación No. 139-2010 expuso que la responsabilidad objetiva del Estado se encuentra contemplada en nuestro ordenamiento jurídico, pero que *"Sin embargo, no ha sido adecuada y suficientemente desarrollada la doctrina sobre la responsabilidad del Estado en nuestro país, ni por autores conocedores de la materia, ni por vía jurisprudencial, limitándose nuestra historia académica y judicial a desarrollar las teorías civilistas sin tomar en consideración las particularidades que tiene la reparación del daño cuando puede ser imputado al Estado o a sus agentes."* (Recurso de Casación No. 139-2010)

Además el Dr. José Suing considera que de acuerdo a la doctrina la responsabilidad *"conlleva la obligación de indemnizar un daño o perjuicio e implica tres elementos: el daño, la causalidad y la imputación, que permite decir que si uno de estos elementos no se presenta, no es posible hablar de la existencia del deber de reparar."* (Recurso de Casación No. 139-2010)

Las autoras de “La responsabilidad extracontractual del Estado frente a la privación injusta de la libertad bajo el principio de in dubio pro reo” realizan el análisis de la Constitución Colombiana y dicen al respecto de la responsabilidad extracontractual que *“Esta responsabilidad se fija en la víctima, por lo que se busca reparar el daño causado, recayendo sobre el patrimonio de la administración y de esta manera se indemnizan todos los perjuicios originados del actuar, del no actuar o del actuar tardíamente por parte de la administración.”* (Coral, Uribe y Toro, 2016)

El Dr. Rafael Oyarte en el libro sobre Derecho Constitucional dice que en un Estado de Derecho deben concatenarse tres principios, los cuales el autor considera que son, el de juridicidad, seguido por el de control y siendo el tercero el de responsabilidad, y de este último menciona que la responsabilidad involucra que toda violación a la juridicidad de un Estado debe tener consecuencias jurídicas. (Oyarte, 2014, p.64), concordamos con el Doctor Oyarte en la importancia de que en todos los casos cuando se viola el sistema jurídico tienen que haber consecuencias independientemente si es una persona natural o un Estado.

Acerca de la responsabilidad del Estado en el artículo 320 del Proyecto del Código Orgánico Administrativo se establece, que para que el Estado deba indemnizar a los afectados se deben cumplir los siguientes requisitos *“1. La falta o deficiencia en la provisión de un servicio público o cualquier otra prestación que el particular tenga derecho, 2. El daño calificado..., 3. La existencia de un nexo causal entre el daño calificado y la acción u omisión...”* (Proyecto de Código Orgánico Administrativo, 2016)

Debemos decir que cuando los derechos de los individuos son afectados por las acciones u omisiones de los servidores públicos, que actúen con dolo o culpa grave el Estado deberá indemnizar a estas personas que no tienen la obligación de soportar el daño antijurídico, ya que el Estado es responsable extracontractualmente.

### 1.2.1 Responsabilidad Subjetiva y Objetiva

Sobre la responsabilidad subjetiva Delpiazzo hace un breve análisis en el cual detalla las dos características esenciales para que se configure la responsabilidad extracontractual *“una vez hecha efectiva la responsabilidad de la entidad estatal correspondiente, será esta la única legitimada para hacer valer la responsabilidad del funcionario, por vía de repetición, basada en un criterio definitivamente subjetivo: se debe haber obrado con culpa grave o dolo; se excluyen la culpa simple, la mera negligencia o el error excusable.”* (Delpiazzo, 2016), de lo expuesto por el autor el funcionario o servidor público debe haber actuado con dolo o culpa grave ya que de no hacerlo no se configura la responsabilidad subjetiva.

El tratadista Ramiro Saavedra en el libro sobre la “La responsabilidad extracontractual de la administración pública” realizó un análisis sobre la responsabilidad objetiva y dijo que esta responsabilidad se diferencia de la subjetiva en que en esta la responsabilidad no está basada en la culpa, de igual manera expuso que la responsabilidad objetiva cobro fuerza en la mitad del siglo XX en algunas legislaciones y citó como ejemplo la responsabilidad objetiva en el transporte, que fue la razón para instaurar el SOAT colombiano, que es un seguro de accidentes de tránsito que cubre los daños a terceros, en el cual no se considera esencial que exista la culpa para poder cubrir los costos de los accidentes, también Saavedra dijo que lamentablemente los avances que en principio iban encaminados hacia la responsabilidad objetiva se estancaron, es por esto que en la legislaciones de los países Europeos la responsabilidad por culpa es una constante. (Saavedra, 2011, p. 687-691)

El autor Jiménez considera que en la responsabilidad objetiva no es necesario que esté presente la culpa *“pues al estar fundada ésta en el dato objetivo de la existencia de lesión o daño antijurídico, se torna indiferente la concurrencia del dolo o la culpa del funcionario o de la Administración;...”* (Jiménez, 2013, p.75), es decir lo importante en la responsabilidad objetiva es que exista los elementos esenciales que son el daño y la relación de causalidad.

Acerca de la responsabilidad pública Juan Benalcázar Guerrón ha señalado, sobre la responsabilidad objetiva del Estado y la responsabilidad de los funcionarios, que todas las acciones u omisiones de sus funcionarios son directamente imputables al Estado, es decir la persona afectada debe accionar directamente contra este y por ende el Estado será el que responda por el daño causado, pero el autor considera que la responsabilidad directa, objetiva no significa de ninguna manera que el Estado permitirá que el accionar del funcionario quede en la impunidad, ya que si este actuó con dolo o culpa grave mientras desempeñaba sus funciones se lo deberá sancionar administrativamente o si lo amerita el caso penalmente. (Benalcazar, 2011, p. 26-36)

De lo expuesto podemos decir que los tratadistas concuerdan en las definiciones que hacen de la responsabilidad objetiva y subjetiva, que se diferencian en que la responsabilidad objetiva no está relacionada al dolo o la culpa grave de los servidores públicos, lo importante es que exista una lesión o un daño antijurídico.

### **1.3 Definición de servidor público**

Es importante definir quiénes son servidores públicos, ya que es a este grupo de personas que el Estado puede repetir en caso de que hayan causado con sus acciones u omisiones algún perjuicio al Estado; al respecto la Constitución en el artículo 229 establece que *“Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.”* (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

De igual manera en el artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional encontramos que los servidores públicos son todos los individuos que trabajen para el Estado, o que presten sus servicios, por ejemplo cuando un profesional realiza una consultoría para

una Institución pública se lo considera un servidor público, definición que en si es la misma que encontramos en la Constitución del 2008, con la única diferencia que dentro de esa categoría se incluyen de forma expresa a los funcionarios y servidores judiciales.

Los artículos antes citados nos dan una definición precisa de quienes son los servidores públicos en el Ecuador, lo cual es importante ya que no solo considera servidores público a los funcionarios de carrera sino que engloba a todos los que de alguna manera presten sus servicio dentro del sector público. Otra definición de servidor público la encontramos en el libro “Elementos de Derecho administrativo” en el cual Canasi es citado por (Ivanega, 2008) *“es cada uno de los individuos que cumple los más diversos cometidos estatales, sin distinguir gobernantes, funcionarios o meros empleados, que forman la pirámide administrativa o escala jerárquica de la organización de todos los organismos constitutivos de las diversas entidades públicas...”* (Ivanega, 2008), en este caso Casani tiene una definición bien amplia de quienes son servidores públicos, definición acorde a nuestra legislación.

Lo que debemos resaltar acerca de los funcionarios públicos es que estos en todo su accionar deben estar apegados a derecho ya que tienen como lo dice Villate *“un compromiso personal por el fortalecimiento de las entidades públicas y de la confianza de los ciudadanos en sus autoridades, desarrollando de manera simultánea los principios de la administración pública como la moralidad administrativa y la responsabilidad, de tal manera que se logre el cumplimiento de los fines estatales.”* (Villate, 2014, p.148), ya que de no hacerlo ellos estarían incumpliendo sus funciones, además si ellos actúan con dolo o culpa grave el Estado podrá iniciar una acción de repetición por el perjuicio causado.

Como hemos revisado nuestra legislación define claramente quienes son servidores públicos independientemente de las funciones que estos realicen dentro de las Instituciones públicas, definición que concuerda con lo expresado por varios tratadistas expertos en el Derecho Administrativo.

## **1.4 Responsabilidades de los servidores públicos**

El catedrático Santamaría Pastor en el libro “Principios del Derecho Administrativo General I” dice que *“El comportamiento irregular de los funcionarios en el ejercicio de su actividad puede dar lugar a exigencia de responsabilidades que, tradicionalmente, han sido de tres tipos: civil, penal y disciplinaria.”* (Santamaría, 2016)

### **1.4.1 Responsabilidad administrativa**

Al respecto de la responsabilidad administrativa de los servidores y funcionarios públicos Delpiazzo considera que *“una vez hecha efectiva la responsabilidad de la entidad estatal correspondiente, será esta la única legitimada para hacer valer la responsabilidad del funcionario, por vía de repetición, basada en un criterio definidamente subjetivo: se debe haber obrado con culpa grave o dolo; se excluyen la culpa simple, la mera negligencia o el error excusable.”* (Delpiazzo, 2016)

De igual manera el profesor Santamaría Pastor acerca de la responsabilidad de los servidores públicos dice que *“Se entiende por responsabilidad disciplinaria la que se ocasiona por la vulneración de las obligaciones propias del status funcional y que es exigida y sancionada por la propia Administración de que depende el funcionario. Se trata, pues, de una potestad correctiva interna, consecuencia necesaria de la jerarquía y de la potestad organizatoria.”* (Santamaria, 2016)

### **1.4.2 Responsabilidad civil**

Sobre la responsabilidad extracontractual civil Narváez escribió que esta es *“Es la obligación de resarcir o reparar, que nace para una persona que ha cometido un daño en el patrimonio de otra y con la cual no la liga ningún nexo contractual legal. Es decir, nace para quien simple y llanamente ocasiona un daño a otra persona con la cual no tiene ninguna relación jurídica previa.”* (Narváez, 2008)



El artículo 52 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece que la responsabilidad civil culposa de los servidores públicos está relacionada al accionar del servidor que de manera no intencional causa un perjuicio al patrimonio del Estado, ya que no tomó los debidos recaudos para que el daño no ocurra, que da como resultado que el servidor público tiene que indemnizar al Estado por el perjuicio causado. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002)

Además al respecto de la responsabilidad civil el artículo 53 *Ibidem* establece que será la Contraloría es el ente que determina de forma privativa la responsabilidad civil culposa de los funcionarios que causaron un perjuicio al Estado, debido a una acción u omisión de estos. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002)

### **1.4.3 Indicio de responsabilidad penal**

Los servidores públicos no solo pueden ser responsables por sus acciones u omisiones administrativamente o civilmente sino que pueden serlo penalmente por supuesto si sus acciones dolosas o culposas se encuentran dentro de algún tipo penal, al respecto la autora Ivanega considera que la responsabilidad analizada *“se configura por los actos o conductas –dolosas o culposos- que constituyen infracciones consideradas “delitos” por los códigos penales”* (Ivanega, 2008)

Además en el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado encontramos que cuando se encuentren indicios de responsabilidad penal de los funcionarios públicos en los informes realizados por esa Entidad remitirá el informe al Ministerio Público y a la máxima autoridad de la entidad donde se encontraron indicios de responsabilidad, posterior a esto será la Fiscalía la que se encargue de realizar las investigaciones pertinentes para proteger los intereses del Estado. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002)

## 2. La Acción de Repetición

La Exmagistrada auxiliar de la Sección tercera del Consejo de Estado Colombiano Dra. Aida Patricia Hernández Silva sobre la Acción de Repetición comentó que cuando el Estado tuvo que indemnizar a un tercero en cumplimiento de una sentencia condenatoria o a su vez por un auto en el cual se aprobó un mecanismo de solución de conflictos, el Estado estará legitimado para presentar la acción en contra del servidor o ex servidor público. (Hernández, 2016)

Además añade que en el caso colombiano se amplía la responsabilidad a las personas particulares que estén en ejercicio de alguna función pública, sobre estos últimos dice que son los particulares que mantienen una relación contractual con el Estado a manera de ejemplo podemos decir que pueden ser los asesores o un consultor, aunque suene reiterativo debemos decir que el elemento principal para presentar la Acción de repetición es que el Estado haya tenido que realizar una indemnización; además la Exmagistrada comentó que es esencial probar que el Estado realizó el pago presentando el certificado de pago entre otras cosas porque el término de caducidad es contabilizado desde que el momento en que se realizó el pago. (Hernández, 2016)

El doctor Jorge Zavala Egas en el libro “Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional” define a la Acción de Repetición de la siguiente manera *“como un 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 solo 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...”* (Zavala, 2012, p. 200)

Como sabemos el Estado es responsable por las acciones u omisiones de sus servidores, lo cual nos parece es una buena medida ya que se protege al más

débil de la relación administrador administrado que es el administrado, pero es importante mencionar que el Estado indemniza a los individuos afectando su patrimonio, eso no significa que el mal servidor quede en la impunidad, ya que las Instituciones públicas pueden repetir en contra de los funcionarios que actuaron con dolo o culpa grave, dando como resultado que el Estado recupere el dinero pagado.

En el libro “Un siglo de jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de responsabilidad extracontractual (1914-2014)” Santofimio (citado por Arenas, 2015, p. 283) dice que la acción de repetición la podemos entender como *“una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto.”* (Arenas, 2015, p. 283)

El tratadista Güecha realiza un aporte acerca de la acción de repetición en la cual concuerda con los otros autores ya citados, ya que expone que la repetición es en sí una acción indemnizatoria, ya que el Estado lo que busca es que el funcionario o exfuncionario público le devuelva lo que se tuvo que cancelar por su actuar doloso o culposo, pero además añade que no todo pago que realiza Estado es susceptible de repetición, ya que uno de los requisitos es que el funcionario haya actuado con dolo o culpa grave. (Güecha, 2015)

Es importante señalar que para Cassagne los jueces deben analizar muy bien las acciones que se presenten, ya que si estas son rechazadas con mucha frecuencia el agente público a sabiendas de que sus acciones no serán sancionadas puede llegar a cometer abusos en sus funciones, pero en cambio sí se admiten con mucha frecuencia o dicho de otra manera sin realizar un verdadero análisis de las acciones presentadas el agente público podría llegar a abstenerse o demorar todos sus actos como una medida de autoprotección, por lo mencionado es preciso que exista un balance entre la aceptación y rechazo de las acciones. (Cassagne, 2009, p. 516)

Luego de revisar lo relacionado a la acción de repetición podemos decir que para poder repetir en contra de una persona debe ser o haber sido un servidor público, ya que si no se cumple esa condición el Estado no podrá repetir en contra de este, otro de los requisitos para presentar la acciones que el funcionario debe haber actuado con dolo o culpa grave afectando a una persona, a la cual el Estado tuvo que indemnizar.

## 2.1 Objeto de la Acción de Repetición

Para analizar el objeto de la Acción de Repetición nos debemos remitir al artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establece que la *“repetición tiene por objeto declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, ...”*, podemos decir que la acción se activa no solo cuando se cumple el presupuesto antes mencionado sino que además el Estado tiene que haber sido condenado mediante una sentencia expedida por nuestro sistema judicial o por un organismo internacional que vele por la protección de los derechos, por ejemplo una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Galindo sobre la Acción de Repetición señala que *“Gracias a la Ley 678 de 2001, por medio de la cual se reglamentó la determinación patrimonial de los agentes del Estado mediante el ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía, con fines de repetición, se le brindaron herramientas a la administración pública para que pudiera utilizar esa vía para el reembolso de los dineros pagados...”* (Galindo, 2011, p. 375), a lo que hace referencia el autor es a los dineros pagados por el Estado debido a las actuaciones dolosas o culposas de sus funcionarios que conllevaron a una indemnización por parte del Estado, por ende el objeto de la Acción es recuperar el dinero que se tuvo que pagar como indemnización porque el funcionario actuó con dolo o culpa grave.

El autor Arias considera que el objeto de la acción de repetición se *“encamina a la protección directa del patrimonio y de la moralidad pública y, además, estimula el correcto ejercicio de la función pública.”* (Arias, 2015, p. 483), objeto con el cual concordamos ya que es necesario remediar el daño causado por el funcionario, además sienta un precedente para que el resto de funcionarios desarrollen sus labores de la mejor manera, y que sus actos sean apegados siempre a derecho.

Lo que busca el Estado al presentar una acción de repetición es recuperar el dinero que tuvo que pagar a un tercero, ya que al realizar el pago se afecta al patrimonio de este, dinero que pertenece a todas las personas que conformamos el Estado, es por esta razón que el objeto de la acción recuperar el dinero pagado por la vía judicial.

## **2.2 La acción de repetición en la legislación comparada**

En varias legislaciones encontramos la Acción de Repetición entre ellas la colombiana que cuenta con la Ley 678 cuyo objeto es tratar la responsabilidad de sus funcionarios públicos, esta define la acción en su artículo 2 que determina lo siguiente *“es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial”* (ley 648, 2001)

Continuando con la misma línea de pensamiento encontramos lo que el profesor Fernando Arias García en el libro sobre Derecho Procesal Administrativo explica *“La pretensión de repetición es el mecanismo judicial dispuesto por la Constitución y desarrollado por la Ley, para efectos de que el Estado recupere de sus servidores o ex servidores públicos..., los dineros que ha pagado en razón de las condenas impuestas a través de una sentencia,*

*acta de conciliación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos,...*” (Arias, 2015, p.482), es decir las Instituciones públicas afectadas patrimonialmente por el accionar de sus funcionarios deben recuperar lo cancelado por el actuar doloso o culposo de ellos.

De igual manera podemos citar lo que contempla la legislación mexicana acerca de la acción repetición, esto es en el artículo 1928 de su Código Civil Federal que establece *“El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.”*; es importante mencionar que dicho artículo no trata sobre la acción de repetición que puede ser presentada por el Estado, ya que su ámbito de aplicación es para las relaciones entre privados, pero nos sirve como referencia para el análisis que estamos realizando.

También en España encontramos que el Estado puede iniciar una acción de repetición en contra de sus servidores públicos, al respecto Molina y Cañón citados por (Soler y Jiménez, 2015, p.75) dicen que *“España. Según la ley 4 de 1999, prohíbe la demanda civil contra el empleado; la administración responde directamente y exige de oficio al funcionario el pago, mediante la acción de regreso, por una cantidad que siempre es inferior a la que paga el Estado.”*

Podemos ver que las legislaciones contemplan la acción de repetición como una forma de recuperar todo o parte de lo que el Estado tuvo que pagar para dar cumplimiento a una sentencia o a un acuerdo indemnizatorio, siempre y cuando un juez competente determine que el accionar del funcionario fue doloso o culposo.

Otra de las legislaciones que contienen normativa relacionada a la acción de repetición es la chilena, que en el artículo 5 de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público establece que *“... En todo caso, no obstará a la responsabilidad que pudiese afectar al fiscal o funcionario que produjo el daño, y, cuando haya mediado culpa grave o dolo de su parte, al derecho del Estado para repetir en su contra.”*

Al respecto de la acción de repetición, Arenas compiló varios de los fallos del Consejo del Estado de Colombia, uno de ellos es el que el autor denomina como “Error en las liquidaciones elaboradas por un funcionario” el cual trata sobre el cálculo erróneo de las liquidaciones que dio como resultado el cálculo erróneo de los intereses, por esta razón la Universidad de Caldas se vio afectada en su patrimonio, razón por la cual presento una acción de repetición en contra del funcionario, lo importante de este caso es que el Consejo de Estado consideró que el funcionario realizó el cálculo erróneo y determino que esas acciones son constitutivas de culpa grave ya que el funcionario no actuó de manera diligente en sus labores. (Arenas, 2015)

Las diferentes normativas que hemos analizado en este capítulo cuentan con normativa específica para que el Estado repita en contra de los funcionarios públicos que haya causado un daño patrimonial al Estado, pero en el país que hemos encontrado a realizado grandes avances en su legislación para poder tener fallos a favor del Estado es Colombia.

### **3. La Acción de Repetición en la Legislación ecuatoriana**

#### **3.1 Análisis normativo**

En este análisis normativo debemos mencionar que la responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos que da lugar a la repetición no nace en la Constitución del 2008, sino que este derecho ya lo encontrábamos en el artículo 27 de la Constitución de 1967, que al respecto disponía lo siguiente *“...el Estado y más entidades antes mencionadas, harán efectiva la responsabilidad de sus funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave, hubieren perjudicado al Estado o a los particulares. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados será establecida por los jueces competentes.”* (Constitución de la República, 1967)

De igual manera en la Codificación de la Constitución de la República de 1979 realizada en 1984, publicada en el Registro Oficial No. 763 del 12 de junio de 1984, encontramos que en su artículo 20 constaba la responsabilidad del Estado con terceras personas que se vieran afectadas por las acciones u omisiones de los funcionarios públicos, estableciendo la obligación de indemnizar a las personas afectadas; además el artículo sobre la repetición establecía que *“Las entidades antes mencionadas, en tales casos tendrán derecho de repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hubieren causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados será establecida por los jueces competentes.”* (Codificación de la Constitución de la República, 1984)

En el caso de la Constitución de 1998 los constituyentes de la época siguiendo la misma línea de sus predecesores incluyeron también el derecho de repetición, el constituyente y al respecto redactaron el siguiente texto en el artículo 20: Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos.

Las instituciones antes mencionadas tendrán derecho de repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hayan causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados, será establecida por los jueces competentes (Constitución de la República del Ecuador, 1998)

Sobre el derecho de repetición en la Constitución de 1998 Mogrovejo en su artículo publicado en la revista de Derecho número 12 de la UASB dice que en esa Asamblea Constituyente se incluyó la responsabilidad Estatal para que el Estado pueda indemnizar a los particulares por los perjuicios que le fueron



causados, además que el estado puede repetir en contra de los funcionarios que causaron el perjuicio al Estado, por supuesto previa la comprobación judicial de que el funcionario es culpable de los actos en contra del particular. (Mongrovejo, 2009)

Luego de ese breve análisis de las Constituciones que precedieron a la del 2008 es importante decir que el Ecuador es un Estado constitucional de Derechos en el cual se debe respetar lo que se encuentra estipulado en la Constitución de la República, es por esta razón que debemos mencionar lo que establece el artículo 11 numeral 3 *“El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: ..3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.”*, (Constitución de la República del Ecuador, 2008) es decir los principios constitucionales tienen el carácter de cumplimiento obligatorio por parte de todos los funcionarios o servidores públicos, ya que de no hacerlo estarían desobedeciendo lo que se estipula en la Carta Magna de nuestro país.

De igual manera en el artículo 11 numeral 9 *Ibídem* se determina que el Estado ecuatoriano tiene el deber de respetar los Derechos constitucionales, además de hacer que estos se respeten ya que están garantizados por la Constitución, y que *“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)

Refiriéndose a lo expuesto Herrera en su tesis sobre La acción de repetición en la legislación ecuatoriana señala que *“En un Estado de Derecho en el que todos los hombres, principalmente los gobernantes, están obligados a someter*

*todos sus actos a la juridicidad, al control y responsabilidad de sus actos, todo acto ilícito que provoque un daño o afectación a los ciudadanos o al patrimonio nacional, será sancionado independientemente de la jerarquía o cargo que ocupe el funcionario público causante del mismo como consecuencia de acciones de dolo u omisión.”* (Herrera, 2016)

Es necesario mencionar que además el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República del 2008 determina el estado tiene el derecho de repetir en contra de los funcionarios que causen perjuicios al Estado “El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008), al respecto Gordillo en su Tesis titulada “*La Acción de Repetición como mecanismo idóneo para determinar la responsabilidad del funcionario público*”, en el cual considera que la responsabilidad objetiva del Estado se mantiene pero que a esta se “*suma la obligación de reparar el daño producido a toda persona en ejercicio de una potestad pública, sin embargo esta pequeña modificación de redacción en la norma no modifica el sistema de responsabilidad existente en el Ecuador...*” (Gordillo, 2010)

De forma similar piensa Vanegas cuando analiza lo que estipula la Constitución al respecto de la Acción de Repetición “*En el caso de que el Estado fuera demandado de manera directa ante un juez o una Sala Provincial de lo Contencioso Administrativo, el Estado ejercerá en forma inmediata el derecho de repetición en contra de la o las personas responsables del daño producido por mal manejo de la administración Pública en este caso, el Judicial*” (Marzo, 2016)

Lo que si debemos decir al respecto es que el constituyente cometió un error de redacción, ya que el Estado una vez que conozca que se cometió un daño, que fue cometido por sus funcionarios con dolo o culpa grave debe presentar una acción de repetición, que es por ejemplo lo que manda el artículo 90 de la

Constitución colombiana *“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.”*

Por otro lado la LOGJCC en el artículo 20 determina que cuando mediante una sentencia de un juez o una jueza se declare que el Estado es responsable se debe *“remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad responsable para que inicie las acciones administrativas correspondientes, y a la Fiscalía General del Estado en caso de que de la violación de los derechos declarada judicialmente se desprenda la existencia de una conducta tipificada como delito.”* (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009), además de que si se da el caso de que se desconoce quién o quienes cometieron el acto por el cual el Estado fue declarado responsable se tiene que remitir en todos los casos el expediente para que la máxima autoridad de la Institución sea la que compruebe quienes son los funcionarios o servidores que mediante su accionar conllevaron a que el Estado sea hallado responsable.

Otro cuerpo legal en el cual encontramos normativa sobre la Acción de Repetición es el Código Orgánico de la Función Judicial que establece que cuando el Estado ha sido declarado responsable y ha tenido que indemnizar por el perjuicio causado por la actividad de la administración de justicia, el Estado de forma inmediata tiene que repetir en contra de los funcionarios que causaron el perjuicio al Estado y todo esto *“sin perjuicio de las responsabilidades, administrativas, civiles y penales. De haber varios responsables, todos quedarán solidariamente obligados al reembolso del monto total pagado más los intereses legales desde la fecha del pago y las costas judiciales.”* (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009)

Además en el Código General de Procesos que fue publicado en el Registro Oficial número 506 del 22 de mayo del 2015, que en el artículo 328 entre otras cosas fija la competencia de los juzgadores del Tribunal de lo Contencioso

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

Por lo antes mencionado podemos decir que el Derecho de Repetición no es algo nuevo en nuestra normativa nacional, pero que lamentablemente hasta la presente fecha el Estado no ha podido repetir en contra de los funcionarios públicos o servidores públicos que con dolo o culpa grave causaron un perjuicio al Estado.

### **3.2 Procedimiento de la acción de repetición**

Previo a analizar el procedimiento a seguir para presentar la acción de repetición debemos mencionar que la legitimación activa para presentar la Acción de Repetición en nuestro país la tiene la máxima autoridad de la Institución responsable, la cual está legitimada para presentar la Acción de Repetición en el Tribunal o Unidad Judicial Contencioso Administrativo competente, es importante también mencionar que en este tipo de acciones se debe contar siempre con la intervención de la Procuraduría General del Estado, ya que ellos serán parte para defender los intereses del Estado, este procedimiento a seguir por las Instituciones del Estado lo encontramos en el artículo 68 de la Ley Orgánica De Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que además establece que la máxima autoridad de forma expresa está obligado a presentar la demanda de acción de repetición ante los jueces competentes ya que de no hacerlo se le podría presentar una acción de incumplimiento. (Ley Orgánica De Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009)

De igual manera es importante que previa la presentación de la demanda por parte de la Máxima autoridad dar cumplimiento a lo que establece el artículo 69 de la LOGJCC, ya que se debe determinar a los presuntos responsables que con sus acciones u omisiones dolosas o culposas graves causaron un perjuicio a la Institución, podemos decir también que si no se determina quienes son los presuntos responsables el Procurador debe presentar la demanda en contra de la máxima autoridad de la Entidad que fue afectada patrimonialmente. (Ley Orgánica De Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009)

### **3.2.1 Competencia**

En el segundo párrafo del artículo 328 del Código Orgánico General de Procesos se determina la competencia en las acciones de Repetición *“La repetición se sustanciará ante las o los juzgadores de lo contencioso administrativo mediante procedimiento ordinario.”* (Código Orgánico General de Procesos, 2015), en concordancia con el numeral 14 del artículo 217 de la LOFJ que sobre las atribuciones y deberes establece que los jueces de lo Contencioso Administrativo son competentes para conocer y resolver lo relacionado a las acciones de repetición que presenten las instituciones del Estado para recuperar lo pagado por concepto de las indemnizaciones, que tuvo que pagar por el accionar doloso o culposo de sus servidores. (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009)

### **3.2.2 Demanda y sus requisitos**

A continuación citaremos el artículo 70 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucionales, ya que es importante conocer todos los requisitos que la demanda debe contener, para que los jueces competentes den trámite a la Acción de Repetición.

Art. 70.- Demanda.- La demanda de repetición deberá contener:

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

Es importante mencionar que en el literal a) del artículo 70 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucionales se establece que se adjuntará a la demanda la sentencia o el auto definitivo emitidos por un tribunal competente de nuestro país o sino por un organismo internacional de protección de derechos en el cual consta la obligación del Estado en indemnizar a una tercera persona por las acciones u omisiones dolosas o culposas graves de sus servidores públicos. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucionales, 2009)

Al respecto del literal b) del artículo 70 *Ibidem* establece como uno de los requisitos que se presente el justificativo del pago realizado como reparación a la persona afectada, podemos decir que no se refiere al comprobante final, es decir solo se debe tener constancia de que se está pagando, más no de que ya se realizó la totalidad del pago. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucionales, 2009)

Lo antes mencionado lo encontramos en el artículo 72 de la LOGJCC que establece "...Cuando el Estado hubiere sido condenado al cumplimiento de la obligación de dos o más plazos, la sentencia en el juicio de repetición condenará a las personas responsables, al pago de las obligaciones vencidas

reclamadas, pero la ejecución deberá comprender las que se hubiesen vencido posteriormente, hasta la total cancelación de lo pagado por el Estado,..." (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucionales, 2009)

Es importante mencionar que toda acción encaminada a recuperar lo que la Institución tuvo que indemnizar a una tercera persona prescribe en el plazo de tres años, tal como lo determina el último párrafo artículo 67 de la LOGJCC "*La acción prescribirá en el plazo de tres años, contados a partir de la realización del pago hecho por el Estado.*" (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucionales, 2009)

Es decir nuestra normativa establece que las Instituciones públicas que mediante sentencia han sido condenadas a indemnizar a un tercero, tiene el plazo de tres años para presentar la acción de repetición, que se lo contabiliza desde que se realizó el pago indemnizatorio, algo que las persona que tiene la legitimación activa tienen que tener en cuenta ya que se debe demandar antes de que opere la prescripción.

### **3.2.3 Requisitos para que opere la acción de repetición**

#### **3.2.3.1 dolo y culpa grave**

Es importante mencionar que el ordenamiento jurídico colombiano considera que el funcionario público actuó con dolo cuando el servidor público que ellos denominan agente del Estado realiza acciones ajenas a las finalidades del servicio del Estado, en el artículo 5 de la Ley 648 además determina las causas para que el comportamiento del "agente del Estado" se presuma como doloso, de los cuales podemos decir que debe "*1. Obrar con desviación de poder. 2. Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento. 3. Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que*

*sirven de sustento a la decisión de la administración...*” (Ley 678, 2001, art 5), de igual manera en la ley antes mencionada encontramos que se considera que el servidor público actuó con culpa grave cuando “el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones...” (Ley 678, 2001, art 6)

El autor Juan Carlos Galindo Vacha en el Tomo I del libro “Derecho Procesal Administrativo” evalúa lo relacionado al dolo y la culpa grave en el ordenamiento jurídico colombiano que podemos decir presenta problemas similares a nuestro ordenamiento jurídico para poder repetir en contra de los funcionarios o servidores públicos por el carácter subjetivo del dolo o la culpa grave, por eso en la parte pertinente del libro dice que en principio no existía una correcta definición de los términos analizados lo cual limitaba la eficacia de la Acción de Repetición es decir se los jueces solo podían remitirse a las normas del Código Civil que establecían que el dolo era la intención positiva de hacer daño y la culpa grave en resumen como el mal manejo del negocio ajeno, definiciones con un carácter enteramente subjetivo que no ayudan en las pretensiones del Estado en repetir en contra de los funcionarios que actuaron con dolo o culpa grave causando un perjuicio al Estado. (Galindo, 2013, p. 379-384)

El autor citado en el párrafo anterior considera que con la expedición de varias leyes se realizaron cambios positivos especialmente la Ley 678 de 2001 la cual definió en forma expresa al dolo y la culpa grave lo cual es un gran avance en la legislación colombiana, presunciones que fueron citadas en el párrafo anterior, además explicó que pueden darse hipótesis diferentes a las citadas en la ley que pueden configura el dolo o la culpa grave y que los jueces deberán analizarlas. (Galindo, 2013, p. 379-384)

Acerca de la culpa y el dolo Barrera considera que es necesario adecuar la conducta del funcionario para ver si este actuó con culpa levísima, culpa leve o



con culpa grave ya que si el actuó con las dos primeras el Estado no podría iniciar una acción de repetición, además el autor considera que si se llega a evidenciar que el funcionario actuó con dolo no es necesario revisar otras categorías. (Barrera, 2014, 154)

Como es de nuestro conocimiento en nuestro país no ha sido factible repetir en contra de los funcionarios públicos, que por sus acciones u omisiones han causado un perjuicio económico al Estado, ya que en los tribunales no ha sido factible probar que estos actuaron con dolo o culpa grave, por esa razón consideramos que se debería reformar la normativa vigente para poder definir el dolo y la culpa grave de una manera más explícita.

#### **3.2.4 Análisis del caso Vera y otra vs Ecuador**

Como lo hemos mencionado con anterioridad hasta la presente fecha no hemos tenido una sentencia de Repetición favorable para el Estado ecuatoriano, y lamentablemente el patrimonio de las Instituciones públicas se ha visto afectado por el accionar de sus servidores, que en muchos casos han actuado con dolo o culpa grave, el problema radica como lo veremos en la siguiente sentencia en que no se ha podido probar que los servidores o ex servidores son responsables de las acciones u omisiones, que dieron como resultado el perjuicio al Estado.

El caso que revisaremos es el Caso Vera y otra vs Ecuador en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia emitida el 19 de mayo de 2011 concluyó que cuando el señor Vera fue detenido porque se le acusaba de haber participado en un robo a mano armada, no se le dio una atención adecuada ni oportuna ya que él estuvo herido, y al no darle los cuidados necesarios conllevó a que él fallezca, además la Corte considero que existieron fallas en el sistema judicial ecuatoriano, ya que nunca se investigó las causas de su muerte y por ende no se juzgó a las personas responsables que por sus acciones u omisiones dieron como resultado la muerte del señor Vera. (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2011)

Por lo mencionado en el párrafo anterior luego de un largo análisis de los fundamentos de hecho y de derecho presentado por las partes la Corte ordenó que el Estado ecuatoriano pague por los daños materiales e inmateriales la suma \$62.000,00 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica a la señora Francisca Vera Valdez madre del occiso.

Debemos mencionar que el Estado ecuatoriano dio cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos y que el Ministerio de Justicia, de Derechos Humanos y Cultos fue el que dio cumplimiento a lo que se estipuló en la sentencia y realizó el pago de los 62.000,00 a la señora Francisca Vera Valdez.

Con los antecedentes mencionados el doctor Luis Fernando Benalcázar García, Procurador Judicial de la Ministra de Salud Pública presentó la Acción de Repetición en el Tribunal Distrital de lo Contencioso y Administrativo por violación de derechos como el derecho a la vida, a la integridad personal, en contra de los doctores que atendieron al señor Vera que presuntamente actuaron de forma dolosa o culposa grave, dando como resultado la muerte del antes mencionado señor, para que los funcionarios públicos devuelvan lo que el Estado ecuatoriano tuvo que cancelar y de esa forma no verse afectado patrimonialmente.

La parte demandada presentó varias excepciones en el juicio, que fueron analizadas por el Tribunal, una de ellas fue que prescribió el plazo para presentar la acción, a lo que el Tribunal decidió que la acción se había presentado en el plazo estipulado en el artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que es tres años a partir del pago de la indemnización, que en este caso de análisis se realizó el pago el 1 de septiembre del 2011 y la acción fue presentada el 27 de agosto del 2014, por esta razón podemos decir que la decisión del tribunal fue acertada en este punto.

El Tribunal consideró que la demanda presentada por el estado cumplió con todos los requisitos establecidos en el artículo 70 de la LOGJCC, que entre otros requiere que el Estado realice el pago por la indemnización, requisito que se cumplió ya que se canceló los \$62.000,00.

Lamentablemente en el presente caso no se repitió en contra de los funcionarios que fueron demandados, porque la parte actora no pudo probar que los demandados actuaron con dolo o culpa grave en los fatídicos hechos en los cuales falleció el señor Vera, el Tribunal consideró que no se realizó una investigación prolija para poder determinar la responsabilidad de los funcionarios.

El caso analizado es solo un ejemplo de la ineficacia de la Acción de repetición en nuestro país, ya que el procurador judicial no pudo probar que los funcionarios actuaron con dolo o culpa grave es por esto que el Tribunal consideró que “La garantía de la presunción de inocencia a favor de los demandados, hacía necesario a la entidad demandante que establezca irrefutablemente la existencia de dolo o culpa grave realizada por los agentes estatales;” (Sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 1 de Quito, 02 de abril de 2015, 16h55), dando como resultado que el Tribunal rechace la demanda.

Acerca del Caso Vera y otra Vs Ecuador es importante mencionar que a la presente fecha se ventila en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 1 el juicio 17811-2014-0364G, cuya demanda que fue presentada por el Ministerio del Interior en contra del Señor Wilmo Hurtado y otros; es decir en contra de ex funcionarios de la Policía Nacional y funcionarios del antes mencionado Ministerio.

En la demanda el Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior y delegado del señor Ministro del Interior el abogado Diego Fuentes Acosta consideró que las acciones u omisiones que dieron como resultado que

el Estado tenga que indemnizar con la cantidad de \$62.000 dólares a la familia del señor Vera son las que a continuación citaremos parcialmente: *“...luego de la persecución y herida de bala, el deber del policía WILMO HURTADO DELGADO, era llevarlo al Hospital más cercano y no al cuartel de Policía, por lo tanto actuó con negligencia.... El 14 de abril de 2014, fue atendido por el médico de la Unidad Policial, Dr. Luis Fernando Lara Yáñez, quien certifico que la presunta víctima “PRESENTA UNA HERIDA POR PROYECTIL DE ARMA DE FUEGO, EN HEMITÓRAX IZQ. APARENTEMENTE SIN MAYORES COMPLICACIONES Y REALIZADA ANTES DE SU DETENCIÓN”. Cuando en realidad el médico tenía que adoptar las medidas necesarias con la finalidad de contrarrestar los dolores y sufrimiento del detenido y solicitar se lo traslade a una casa de salud con la finalidad de extraer el proyectil alojado en su cuerpo...”*

Al respecto de lo expuesto debemos decir que lo que busca el Ministerio del Interior es recuperar lo que se canceló por concepto de indemnización, y como lo señores demandados laboraban para dicho Ministerio, éste procedió a presentar la Acción de Repetición, lo que debemos mencionar es que en este caso se presentó la demanda dando cumplimiento a lo que establece el artículo 70 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que ya lo hemos citado con anterioridad.

También debemos decir que el Ministerio cometió un error grave ya que no consideró el plazo de prescripción establecido en el artículo 67 de la LOGJCC que es de tres años, llegamos a esa conclusión después de revisar el expediente del juicio, en el cual consta que el pago realizado a los familiares del señor Vera fue realizado el 01 de septiembre del 2011, y la demanda fue presentada por el Ministerio del Interior el 08 de septiembre del 2014; por tal razón el tribunal debe desechar la demanda, ya que prescribió la acción.

### 3.2.5 Propuesta de reforma normativa para la aplicabilidad y eficacia de la acción de repetición

En esta parte del ensayo vamos a realizar un análisis del Proyecto de Ley que se encuentra en la Asamblea Nacional, el cual cuenta con un informe para segundo debate, el cual nunca se llegó a realizar.

En la Asamblea Nacional consta un proyecto de Ley denominado Ley de Repetición el cual fue presentado el 24 de noviembre del 2010, por el Dr. Mauro Andino mediante oficio No. 113-MA-2010, dirigido al presidente de la Asamblea de la época el Arq. Fernando Cordero; el antes mencionado proyecto fue tratado en el Consejo de Administración Legislativa que dio como resultado la calificación y posterior remisión del proyecto a la comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado, además debemos decir que el proyecto de ley fue debatido en el pleno de la Asamblea Nacional el 22 de marzo del 2011.

Al respecto de la responsabilidad de los funcionarios públicos el Informe del Proyecto de Ley dice que *“...si el Estado paga indebidamente (lo debido por el causante del daño), éste debe recuperar y recaudar mediante la acción de repetición lo erogado; caso contrario, se generaría una indiferencia e irresponsabilidad absoluta del servidor o funcionario público causante del daño y un grave perjuicio para los fondos públicos que impediría al Estado cumplir a plenitud los fines que persigue a favor de la colectividad en general.”* (Informe del proyecto de Ley de Repetición, 2011)

De lo mencionado en el Informe del proyecto de Ley de Repetición para segundo debate podemos decir que el objetivo del proyecto es que las acciones de los funcionarios estén apegadas a derecho, ya que si los funcionarios que actúan con dolo o culpa grave no devuelven lo que el Estado tuvo que pagar por sus acciones, estos seguirán actuando irresponsablemente. Una figura que se busca incorporar a nuestra legislación en las Acciones de Repetición es la del llamamiento en garantía que consiste en “vincular al proceso al servidor público, concesionario, delegatario y toda persona que

actúe en ejercicio de una potestad pública, que presuntamente provocó el perjuicio con su actuar doloso o culposo grave.” (Informe del proyecto de Ley de Repetición, 2011, art. 16), la razón de hacer el llamamiento en garantía es para que los presuntos responsables sean parte del proceso que busca establecer la responsabilidad del Estado, todo esto es para aplicar el principio Constitucional de la economía procesal.

Para realizar el llamamiento en garantía del servidor público el artículo 18 del proyecto analizado establece como requisito que este debe contener, el domicilio, las razones fundamentadas de por qué se lo llama en garantía al servidor, además de que el llamamiento en garantía no debe constar en el proceso.

Lo que debemos mencionar es que en el artículo 4 del proyecto la Acción de repetición prescribe “...*en el plazo de cuatro años, contados a partir de la fecha de pago efectuado por la entidad estatal. En el evento de que los pagos fueren parciales, el Estado podrá demandar la repetición una vez efectuado cada uno de ellos; y, el plazo de prescripción regirá desde la realización de cada pago.*”, lo que amplía el plazo en el cual la Acción de Repetición en contra del servidor prescribe, que en el artículo 67 de la LOGJCC es de tres años, prescripción que se aplicara en los casos específicos que constan en el artículo 3 del Proyecto de Ley.

También es importante mencionar que en el numeral 2 del artículo 9 del Proyecto de Ley, los Asambleístas consideran que dentro de los presupuestos mínimos está el que la máxima autoridad de la Institución realice un pronunciamiento previo sobre “*el daño ocasionado por la servidora o servidor público, concesionarios, delegatarios u otras personas que actuaron en ejercicio de una actividad pública.*”, de lo cual podemos decir que la redacción tiene falencias, ya que la máxima autoridad no tiene la potestad de determinar la culpabilidad o no de un funcionario, por esta razón el artículo 9 debería decir “de los supuestos responsables”, para que el juez determine la culpabilidad o no del servidor.

A manera de conclusión de este capítulo del ensayo podemos decir que el proyecto de ley no hace grandes aportes a la normativa vigente, por ende consideramos que se debería contar con más insumos para poder en un futuro contar con una Ley de Repetición acorde a la normativa nacional e internacional, por ejemplo se debería incluir en la definición de dolo y culpa grave los casos específicos en los cuales se configura el dolo o culpa grave, cuando éste es cometido por los servidores públicos

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 4.1 Conclusiones

Una vez revisada la normativa relacionada a las acciones de repetición hemos llegado a las siguientes conclusiones:

Que nuestro país cuenta con la normativa aplicable en los casos en que las Entidades Estatales vean afectados su patrimonio desde que el Constituyente de 1967 consideró que los funcionarios que actúen con dolo o culpa grave deben ser responsables por sus actos.

Podemos mencionar en esta conclusión que la competencia de acuerdo a lo que se establecía en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional radicaba en la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial (que no llegaron a establecerse), pero el legislador estableció en el Código Orgánico General de Procesos que fue aprobado en el 2015, que los jueces competentes son los juzgadores de lo contencioso administrativo.

De igual manera consideramos que las acciones de repetición cuentan con un procedimiento establecido para poder presentar la demanda, por lo tanto la ineficacia de la acción de repetición no radica en la presentación de la demanda y en los requisitos legales que se debe cumplir.

La ineficacia en todos los procesos presentados hasta la fecha radica en que el Estado no han podido probar que el servidor público actuó con dolo o culpa grave y que por ende deben restituir lo pagado por el Estado, es decir el gran problema es probar que el accionar del servidor no estuvo apegado a derecho. Se requiere reformar las leyes vigentes o presentar un proyecto de ley en el cual se defina de forma expresa en qué casos el funcionario público actúa con dolo y la culpa grave.



## 4.2 Recomendaciones

De igual manera consideramos que nuestra legislación requiere una Ley que regule todo lo relacionado a la Acción de repetición, ya que las normas relacionadas se encuentran establecidas en diferentes instrumentos legales.

Otra de las recomendaciones que consideramos importantes es que en la Ley se incluyan lo que en Colombia denominan presupuestos, para de esa forma facilitar la prueba del dolo o culpa grave, que hasta el momento los jueces solo se remiten a lo estipulado en el Código Civil, que no cuenta con una definición correcta o actualizada de la definición de dolo o culpa grave.

También consideramos que se debería reformar al plazo en el cual prescribe la Acción, que debería ser de al menos cinco años; de esa forma el Estado tiene más tiempo para poder recopilar y presentar la demanda en conformidad de lo que establece el artículo 70 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y recuperar los montos que fueron pagados a la persona afectada por el accionar doloso o culposo de uno o de varios de sus servidores públicos.

Que para obtener resultados positivos en un futuro las personas que tienen la legitimación activa para presentar la acción deben plantear bien la demanda, realizando una investigación previa para determinar el o los responsables ya que esto es esencial para poder tener una sentencia favorable para los intereses del Estado.

## REFERENCIAS

- Amenábar, M. (2008). Responsabilidad extracontractual de la administración pública (1st ed.). Buenos Aires [u.a.]: Rubinzal-Culzoni Ed.
- Arias, F. (2015). Derecho procesal administrativo (2nd ed.). Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Balbín, C. (2011). Tratado de derecho administrativo (1st ed.). Buenos Aires: La Ley.
- Benalcázar, J. (2011). La ejecución de la sentencia en el proceso contencioso administrativo. México D.F.: Editorial Novum.
- Corte Interamericana de Derechos humanos (2011). Caso Vera y otra vs Ecuador recuperado el 23 de mayo de 2017 de [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_226\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_226_esp.pdf)
- Cassagne, J. (2009). Derecho administrativo (1st ed.). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Cassagne, J. (2010). Derecho administrativo (1st ed.). Lima: Palestra.
- Lexis (2017). Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial No. 763 de 12 de junio de 1984. Recuperado el 13 de mayo de 2017 de [http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=CONSTITUCION\\_POLITICA\\_DE\\_LA\\_REPUBLICA\\_DEL\\_ECUADOR\\_CODIFICACION\\_1984&query=constitucion%20de%201984#l\\_DXDataRow145](http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=CONSTITUCION_POLITICA_DE_LA_REPUBLICA_DEL_ECUADOR_CODIFICACION_1984&query=constitucion%20de%201984#l_DXDataRow145)
- Código Civil Federal Mexicano recuperado 13 de mayo de 2017 de <http://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-civil-federal/libro-cuarto/primera-parte/titulo-primero/capitulo-v/#articulo-1928>
- Lexis (2017). Código Orgánico de la Función Judicial publicado en el Registro Oficial No.544 de 9 de marzo de 2009. Recuperado el 15 de mayo de 2017 de [http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=CIVIL-CODIGO\\_ORGANICO\\_DE\\_LA\\_FUNCION\\_JUDICIAL&query=C%C3%](http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=CIVIL-CODIGO_ORGANICO_DE_LA_FUNCION_JUDICIAL&query=C%C3%)

B3digo%20Org%C3%A1nico%20de%20la%20Funci%C3%B3n%20Judicial#I\_DXDataRow2

Lexis (2017). Código Orgánico General de Procesos publicado en el Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015. Recuperado el 15 de mayo de 2017 de

[http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=CIVIL-CODIGO\\_ORGANICO\\_GENERAL\\_DE\\_PROCESOS\\_COGEP&query=C%C3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20General%20de%20Procesos#I\\_DXDataRow2](http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=CIVIL-CODIGO_ORGANICO_GENERAL_DE_PROCESOS_COGEP&query=C%C3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20General%20de%20Procesos#I_DXDataRow2)

Lexis (2017). Constitución de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Recuperado el 13 de mayo de 2017 de

[http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-CONSTITUCION\\_DE\\_LA\\_REPUBLICA\\_DEL\\_ECUADOR&query=Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20del%20Ecuador#I\\_DXDataRow0](http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-CONSTITUCION_DE_LA_REPUBLICA_DEL_ECUADOR&query=Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20del%20Ecuador#I_DXDataRow0)

Lexis (2017). Constitución Política de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial No. 133 de 25 de mayo de 1967. Recuperado el 13 de mayo de 2017 de

[http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=CONSTITU-CONSTITUCION\\_POLITICA\\_DEL\\_ANO\\_1967&query=constitucion%20de%201967#I\\_DXDataRow0](http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=CONSTITU-CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ANO_1967&query=constitucion%20de%201967#I_DXDataRow0)

Lexis (2017). Constitución Política de la República del Ecuador publicada en el Registro oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998. Recuperado el 15 de mayo de 2017 de

[http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=CONSTITU-CONSTITUCION\\_POLITICA\\_DE\\_LA\\_REPUBLICA\\_DEL\\_ECUADOR\\_1998&query=constitucion%20de%201998#I\\_DXDataRow142](http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=CONSTITU-CONSTITUCION_POLITICA_DE_LA_REPUBLICA_DEL_ECUADOR_1998&query=constitucion%20de%201998#I_DXDataRow142)

- Coral, A. J., Uribe, G. E. L., & Toro, S. L. (2016). La responsabilidad extracontractual del Estado frente a la privación injusta de la libertad bajo el principio de in dubio pro reo. *Nuevo Derecho*.
- Delpiazzo, C. E. (2016). La responsabilidad en el derecho público uruguayo. *Revista de Derecho*.
- Galindo Vácha, J. (2013). *Derecho procesal administrativo* (1st ed.). Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.
- Gordillo Morales, J. M. (2010). La acción de repetición como mecanismo idóneo para determinar la responsabilidad del funcionario público (Tesis, Quito: USFQ, 2010).
- Gordillo, A. (2000). *La defensa del usuario y del administrado* (1st ed.) Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Güecha, C. (2015). *Derecho Procesal Administrativo* (4ta. ed.). Bogota: Grupo Editorial Ibáñez.
- Hernandez, A. (2016). *Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo (Ley 1437 de 2011)* (1st ed.). Bogota: Universidad Externado de Colombia.
- Herrera Zambrano, J. E. (2016). La acción de repetición en la legislación ecuatoriana.
- Infante, C., y Zúñiga, O. (2014). La Eficiencia de la acción de repetición en el Consejo de Estado como órgano de cierre (Tesis Especialista, Universidad Militar Nueva Granada).
- Ivanega, M. (2008). *Elementos de derecho administrativo* (1st ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Jiménez, W. G. (2013). Origen y evolución de las teorías sobre la responsabilidad estatal. *Diálogos de saberes, Medicina Legal y Ciencias Forenses* (s.f). Ley 678 de 2001 recuperado 13 de mayo de <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/10180/15616/LEY+678-2001+ACCION+DE+REPETICION+Y+LLAMAMIENTO+EN+GARANTI AS.pdf/aa39e557-38a5-4388-93b6-09df64fb3d50>

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

Ministerio de Justicia (s.f). LEY-19640 15-OCT-1999 MINISTERIO DE JUSTICIA - Ley Chile - Biblioteca del Congreso Nacional LEY-19640 15-OCT-1999 MINISTERIO DE JUSTICIA - Ley Chile - Biblioteca del Congreso Nacional. (2017). Leychile.cl. Recuperado el 13 de mayo de 2017 de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=145437>

Marzo Vanegas, S (2016). La acción de repetición y la Constitución de la República del Ecuador.

Mogrovejo, D. (2009). La responsabilidad estatal en la Constitución del Ecuador de 2008. Revista De Derecho, (12).

Narváez, M. (2008). La responsabilidad civil extracontractual por daños ambientales y las instituciones del Código Civil Ecuatoriano (Maestría). Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado el 13 de mayo de 2017 de <http://repositorionew.uasb.edu.ec/bitstream/10644/462/1/T621-MDE-Narv%C3%A1ez-La%20responsabilidad%20civil%20extracontractual%20por%20da%C3%B1os%20ambientales%20y%20las%20instituciones%20del%20C%C3%B3digo....pdf>

Ebrary (2015). Navarrete Frías, Ana María. La reparación directa como recurso efectivo y adecuado para la reparación de violaciones de derechos humanos. Bogotá, COLOMBIA: Editorial Universidad del Rosario, 2015. ProQuest ebrary. Web. 8 May 2017. Recuperado el 15 de mayo de 2017 de <http://site.ebrary.com.bibliotecavirtual.udla.edu.ec/lib/udlasp/detail.action?docID=11323086&p00=reparaci%C3%B3n+directa+recurso+efectivo+adecuado+reparaci%C3%B3n+violaciones+derechos+humanos>

Oyarte, R. (2014). Derecho constitucional ecuatoriano y comparado (1st ed). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Asamblea Nacional (s.f). Proyecto de Código Orgánico Administrativo recuperado el 13 de mayo de <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asamblea>

nacional/filesasambleanacionalnameuid-29/Leyes%202013-2017/184-cod-admin-vchica-15-12-2015/inf-2d-cod-adm-23-12-2016.pdf

Asamblea Nacional (s.f). Proyecto de Ley de Repetición recuperado el 22 de mayo de 2017 de <http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/4071dfb0-0a39-45e5-adf1-3e3ff85e6f9d/Informe%20Segundo%20Debate%20Tr.%2087485.pdf>

Ebrary (2010). ProRuiz Orejuela, W. Responsabilidad del Estado y sus regímenes. Bogotá, CO: Ecoe Ediciones, 2010. ProQuest ebrary. Web. 8 May 2017. Recuperado el 13 de mayo de 2017 de <http://site.ebrary.com/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/lib/udlasp/detail.action?docID=10560210&p00=responsabilidad+del+estado+reg%C3%ADmenes>

Saavedra Becerra, R. (2011). La responsabilidad extracontractual de la administración pública (1st ed). Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

Santamaría, J. (2016). Principios del Derecho Administrativo General I, (Cuarta Edición). Madrid: Iustel.

Soler Pedroza, I., & Jiménez, W. G. (2015). La acción de repetición como mecanismo moralizador de la función pública: luces y sombras.

Villate, M. (2014). Dolo y Culpa grave en Acciones de Repetición Condena Igual o Diferenciada. Global Iure. Recuperado el 13 de mayo de 2017 de <http://www.revistasjdc.com/main/index.php/giure/article/view/359>

