



Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), julio-agosto 2026,
Volumen 10, Número 4.

https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v10i4

EL JUICIO DE REPETICIÓN EN EL ORDENAMIENTO ECUATORIANO: TEORÍA JURÍDICA Y LA MATERIALIZACIÓN EN LA PRÁCTICA INSTITUCIONAL.

**THE TRIAL OF REPETITION IN THE ECUADORIAN LEGAL
SYSTEM: LEGAL THEORY AND ITS MATERIALIZATION IN
INSTITUTIONAL PRACTICE.**

Sabrina del Rocío Montalván Jiménez

Maestrante de la Maestría en Derecho, con mención en Derecho Procesal Administrativo y Litigación

Gladys Beatriz Reategui Cueva

Universidad Nacional de Loja

El juicio de repetición en el ordenamiento ecuatoriano: teoría jurídica y la materialización en la práctica institucional.

Sabrina del Rocío Montalván Jiménez¹

sabrina.montalvan@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0001-3834-6328>

Maestrante de la Maestría en Derecho, con
mención en Derecho Procesal Administrativo y
Litigación
Ecuador

Gladys Beatriz Reategui Cueva

gladys.reategui@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0004-2303-6935>

Universidad Nacional de Loja
Ecuador

RESUMEN

La repetición en Ecuador, se instituye como un proceso judicial destinado a la recuperación de valores económicos que el Estado ha erogado, producto de decisiones judiciales indemnizatorias a favor de terceras personas, pero que exponen las indebidas y erradas actuaciones realizadas por funcionarios o ex funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Esta teoría que consta en la Constitución ecuatoriana vigente y la normativa legal de manera profusa, parte de un concepto que atañe a la administración pública y se materializa en el escenario jurisdiccional, para que, a través de estos ejes, la recuperación de recursos económicos sea posible y completamente legítima. No obstante, este proceso judicial no se ha cimentado de manera adecuada en Ecuador, por distintos motivos que se expondrán en esta investigación, pero que establece el protagonismo que debe asumir de manera definitiva la administración pública para determinar al dolo y la culpa grave como los presupuestos necesarios a individualizarse en la investigación previa que debe instituir las instituciones del Estado. El presente texto, será debidamente argumentado por medio de la aplicación de métodos de investigación correspondientes a las ciencias sociales, que permitió obtener plausibles hallazgos en el contexto del tema de investigación.

Palabras claves: Proceso de repetición; dolo y culpa grave; administración pública; servidor público; resarcimiento; indemnización.

¹ Autor principal

Correspondencia: sabrina.montalvan@unl.edu.ec

The trial of repetition in the Ecuadorian legal system: legal theory and its materialization in institutional practice.

ABSTRACT

In Ecuador, the state recourse action is established as a judicial process aimed at recovering economic funds disbursed by the State—specifically, payments resulting from court-ordered compensation to third parties—that stem from improper or erroneous actions taken by public officials or former officials in the exercise of their duties. This concept, which is extensively enshrined in the current Ecuadorian Constitution and legal framework, originates in public administration and is realized within the judicial arena, thereby enabling the recovery of economic resources in a fully legitimate manner. However, this judicial process has not been adequately consolidated in Ecuador—due to various reasons outlined in this study—highlighting the need for public administration to definitively assume a leading role in identifying **dolus** (willful misconduct) and gross negligence as the requisite elements to be established during the preliminary investigations conducted by State institutions. This text presents a substantiated argument based on social science research methods, which yielded plausible findings regarding the subject matter.

Keywords: State recourse action; *dolus* and gross negligence; public administration; public servant; reparation; compensation.

*Artículo recibido 20 mayo 2026
Aceptado para publicación: 20 junio 2026*



INTRODUCCIÓN

El proceso de repetición, es una actividad judicial que ha permanecido de manera difusa en ciertas normas del país, sin encontrar hasta el momento, un caso práctico que exponga el fin por el cual el legislador lo implementó en el catálogo de procesos judiciales. Inicialmente, la intención de crearlo como un mecanismo jurídico de control, prevención, supervisión por parte de la Administración pública, hacia la erogación de recursos económicos por indemnizaciones judiciales (Buñay Sacoto, 2025), tuvo su debida justificación, en la cantidad de procesos judiciales en los que el erario nacional sufría la afectación de los recursos económicos.

Entonces, es claro que un proceso judicial de esta connotación, no puede pasar desapercibido si la finalidad direcciona: i) la determinación de la responsabilidad del servidor público; y, ii) la probabilidad real de recuperar los recursos económicos del Estado (Enríquez Burbano, 2017), o como expone la investigación de Castro e Idrodo (2025): “la responsabilidad de los empleados públicos es evidente al realizar sus funciones, debido a la naturaleza del espacio en donde prestan su contingente laboral, entre los que se evalúa su acción y omisión” (pág. 4).

De lo analizado y referenciado, la teoría pura y directa del proceso de repetición, se puede individualizar en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC en adelante) que instruye:

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

Entonces es posible desde el sentido humano, comprender la importancia de este acto de proposición jurídico, cuando existe una normativa directa que ampara un resultado judicial que, en la actualidad, no ha sido posible observarlo, pese a los intentos que algunas administraciones públicas han liderado en busca de la decisión judicial que permita repetir los valores económicos erogados de las arcas del Estado, hacia una indemnización de derechos vulnerados.

Así las cosas, esta investigación está orientada en dilucidar los principales elementos y presupuestos que existen en la actualidad respecto del proceso de repetición, que incluye el apoyo normativo, jurisprudencial y doctrinario, con la finalidad de comprender de manera clara y concreta lo que corresponde entender en este juicio, y emitir razones plausibles y valederas del porqué no existe una confianza plena en su teoría, cuando, de por medio, no existen resultados que permitan evaluar su efectividad en el escenario jurisdiccional.

METODOLOGÍA

Dentro de la proyección de esta investigación, se aplicó un enfoque cualitativo, el cual permite la comprensión e interpretación del juicio de repetición en el contexto institucional ecuatoriano. Este enfoque facilitó el análisis profundo del fenómeno jurídico, mediante la revisión de normas, doctrina y jurisprudencia relacionada con la responsabilidad del Estado y de los servidores públicos, permitiendo así identificar la brecha existente entre su desarrollo teórico y su aplicación práctica.

Asimismo, para estructurar los argumentos del estudio, se empleó un nivel de profundidad exploratorio y explicativo, debido a que se analizó el juicio de repetición a partir del aporte de doctrinarios del derecho administrativo y constitucional, así como de criterios jurídicos que permitan comprender las causas de su escasa aplicación en el Ecuador.

En el desarrollo de la presente investigación se utilizaron métodos propios de las ciencias jurídicas, entre los cuales destaca el método analítico-sintético, que permitió descomponer los elementos del juicio de repetición, como la responsabilidad estatal, el dolo y la culpa grave, para luego integrarlos en un análisis general del problema. De igual manera, se aplicó el método dogmático jurídico, orientado al estudio e interpretación de las normas constitucionales y legales que regulan esta figura dentro del ordenamiento ecuatoriano. Se empleó además el método comparativo, con el fin de analizar la regulación del juicio de repetición en otros países, como Colombia y España, permitiendo identificar diferencias, similitudes y posibles buenas prácticas aplicables al contexto ecuatoriano.

Finalmente, como técnica de investigación, se recurrió al uso de la revisión documental y la jurisprudencia, mediante el uso de fichas bibliográficas para la recopilación, clasificación y análisis de fuentes normativas, doctrinarias y jurisprudenciales, las cuales sustentaron el desarrollo del

presente estudio.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El juicio de repetición y su ubicación profusa en la normativa ecuatoriana.

El proceso judicial de repetición se ha instituido desde hace algún tiempo en el contexto jurídico ecuatoriano, con el fin de lograr la recuperación de valores económicos por parte del Estado, a través de los funcionarios o ex funcionarios que han actuado indebidamente en sus funciones, generando una indemnización a su favor. Esta fórmula que se rige por una especulación de dinero y responsabilidad en las funciones, se traduce con el aporte de Serrano Revelo, referenciada por Carrillo (2017), quien explica que es:

(...) una acción para reclamar lo indebidamente pagado o en definitiva aquello que se anticipado por otro. Es decir que el Estado por la mala actuación del servidor público pago determinada cantidad de dinero por concepto de reparación material y en tal efecto el servidor público debe de resarcir lo pagado, esto para reparar a los particulares a quienes se han violentado sus derechos ya por acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones (pág. 717).

Concepto que es un punto de partida en este proceso investigativo, que inicialmente se va a nutrir con lo que la normativa ecuatoriana ha establecido respecto de su sino en el catálogo de procesos judiciales, en lo que el Estado está presente como actor o demandado. En un orden jerárquico indiscutible, se individualiza a la Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el año 2008, como la norma rectora que exterioriza la responsabilidad de quienes actúan bajo una potestad estatal, estableciendo 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 (...) 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, art. 11, núm. 9).

Basado en esta base constitucional-institucional, una norma adjetiva que define al juicio de repetición, es la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) que dice claramente 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, cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos (LOGJCC, 2009, art. 67).

Lo que establece claramente sus componentes, finalidad y dirección jurisdiccional, considerando que, desde el sentido de la administración pública, determina las condiciones en que -positivamente- debe desenvolverse el servicio público burocrático. Adicionalmente a este contenido normativo de la LOGJCC, el Código Orgánico Administrativo (2017) determina entre sus componentes, la relación jurídica institucional con el juicio de repetición, de esta manera:

El Estado responderá por los daños como consecuencia de la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos o las acciones u omisiones de sus servidores públicos o los sujetos de derecho privado que actúan en ejercicio de una potestad pública por delegación del Estado y sus dependientes, controlados o contratistas (COA, 2017, art. 15).

Concomitantemente, una regulación normativa desde el enfoque procedimental, la presenta el Código Orgánico General de Procesos, que refiere puntualmente:

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

La repetición se sustanciará ante las o los juzgadores de lo contencioso administrativo mediante procedimiento ordinario (COGEP, 2015, art. 328).

Siendo estas definiciones desde la Carta Magna y normativa legal vigente, las que dilucidan una posición determinante y contundente en cuanto su funcionalidad en el espacio administrativo; y posteriormente, en el escenario judicial, condiciones que serán analizadas en el avance de esta investigación. Como se puede apreciar, la repetición tiene una clara finalidad: regresar o reversar el dinero que el Estado erogó por indemnizaciones, teniendo como eje central, la individualización de la conducta negligente o

impropia de quienes representan al Estado desde el régimen institucional.

Ahora bien, una impresión inicial evidente se sujeta a la condición normativa que se da en la revisión de las normas antes referenciadas, que exponen que el proceso judicial de repetición posee un arsenal jurídico que, inequívocamente, conduce a sancionar por medio del peculio del funcionario o ex funcionario, la responsabilidad -o ausencia de la misma- en las funciones que realiza el empleado del Estado. En esta parte, es valedero al sentido investigativo lo que expone Enríquez Burbano (2017) que ilustra:

El derecho de repetición puede abordarse como la herramienta legal destinada a garantizar al Estado su derecho de juzgar a los funcionarios públicos responsables de daños y perjuicios a la propiedad pública o privada como resultado de acciones ilícitas derivadas de la inobservancia de los parámetros legales existentes, dolo o incapacidad (p. 108).

Entonces, no se puede desprender la idea inicial que, desde el enfoque real de esta figura jurídica, la intención del legislador ha sido la de buscar el mecanismo legal para poder reprender las inconductas de los funcionarios públicos, a través de una decisión judicial. Esto se representa bajo las siguientes premisas:

i) un funcionario público, debido a su indebida, dolosa e incorrecta actuación en un proceso administrativo, provoca la vulneración de derechos en el administrado, ii) el administrado, al sentir la vulneración de sus derechos, demanda por vía judicial esta afectación, iii) la sentencia que obtiene el administrado a su favor, obtiene como reparación integral una cantidad de dinero compensatoria como medida de resarcimiento a sus derechos transgredidos; iv) consecuentemente, el Estado debe erogar de sus arcas fiscales, la cantidad de dinero para reparar íntegramente los derechos del afectado, producto de la actuación dolosa y de mala fe del funcionario público.

Destacando lo razonado supra, el proceso judicial de repetición ha pasado por varios desplantes judiciales que a pesar del concreto y preciso contenido normativo, no ha logrado un resultado judicial que sirva para explicarlo en estudios investigativos. La investigadora Herrera Zambrano (2016) refiere 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 (pág. 45).

Evidentemente, la justificación, sentido y orientación del juicio de repetición, encuentra en la normativa ecuatoriana, el espacio para hacer posible su debido ejercicio, empero, no se ha vislumbrado que dicho acto de proposición haya conseguido su consecución de la teoría a la práctica.

Debilidad normativa o impunidad jurisdiccional: la nula apreciación de resultados judiciales.

Desde el sentido de este enfoque investigativo, el juicio de repetición no puede, en un primer momento, dejar como antecedente negativo que es la normativa jurídica la que no ha permitido su debida apreciación desde el contexto del derecho administrativo. En el estudio que se presenta, es sumamente importante considerar que para que sea posible y eficaz la demanda de repetición, debe existir la conducta manifiesta dolosa o culposa del agente estatal, ya que, si no existe esto, la demanda no prospera en el destino de una demanda.

Entonces, se debe considerar que estas denominadas conductas impropias como el dolo o la culpa, pueden ser debidamente singularizadas por la administración pública donde se desempeña el servidor público a la hora de determinar su responsabilidad en sus funciones. La jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, menciona en su especie No. 71-17-EP/22, lo referente a quién puede ser el legitimado activo en este tipo de procesos, cuando en uno de sus considerandos define: “(...) cuando la legitimación activa recae en la máxima autoridad, existe una obligación por su parte de realizar una investigación previa ‘con el fin de identificar a las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos’” (Sentencia No. 71-17-EP/22, núm. 27).

Esta parte es importante de considerar en este proceso investigativo, ya que aparece a prima facie la responsabilidad de la institución pública a la hora de singularizar a los funcionarios o funcionario que, producto de su desidia, provocó la vulneración de derechos en otro servidor público. Frente a esto, la situación jurídica de la institución pública queda en un fuerte entredicho, porque pese a que es evidente que el burócrata causante del soslayo de derechos, debe responder por su dolo y culpa, es el Estado quien debe asumir con el dinero del erario por este discrimen. Esto se enfatiza de mejor manera cuando García Falconí (2017) menciona:

Con ello, se quiere significar que el sujeto responsable es el Estado, con independencia del agente específico, desencadenante del hecho lesivo, pues en materia de responsabilidad del Estado, el funcionario y el Estado, son uno mismo, y ni siquiera es posible la solidaridad porque para estos efectos no se trata de dos personas sino de una sola (s.p).

Así las cosas, y retomando la información constante en la LOGJCC, menciona que: “La máxima autoridad de la entidad deberá determinar, previa a la presentación de la demanda, la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos” (LOGJCC, 2009, art. 69), por lo que, es evidente que la responsabilidad administrativa, debe representarse adecuadamente para lograr la singularización del o los funcionarios responsables de la conducta impropia. De ahí que, como se observa, este aspecto no ha sido descuidado por las instituciones públicas que han intentado plantear una demanda de repetición, como se analizará más adelante.

Asimismo, es necesario referir que el contenido normativo que existe en el contexto legal vigente, así como el compromiso institucional de identificar responsables por medio de una investigación previa administrativa, ha sido posible presentar demandas de repetición en la práctica judicial; sin embargo, y pese a que ningún servidor público del país está exento de asumir su responsabilidad por sus indebidos comportamientos (González y Arrobo, 2024), las resoluciones de estos procesos ordinarios, no han encontrado ningún caso que evidencie una sentencia a favor del Estado.

Este hecho desnuda la complejidad del contenido axiológico de la norma legal, ya que, por un lado, la profusa y difusa existencia de bases legales en el juicio de repetición, hace posible que el mismo sea posible y alcanzable para su tramitación y resolución; además, la misma institución está en la posibilidad real de alcanzar la individualización de los servidores responsables de actuaciones deficientes o arbitrarias en su obrar; por lo que, se determina que la dificultad pareciera ser la declaración oportuna de dolo o culpa grave en los funcionarios públicos. Esto se profundiza con el aporte de Reyes y Torres (2022): quienes exponen “En el caso ecuatoriano lo que impide una completa eficiencia al momento mismo del juicio, es, como ya se había detallado, la falta de declaratoria de dolo o culpa grave del servidor público que ocasionó el acto” (pág. 1606).

De lo dicho, es posible inferir que la acción judicial de repetición encuentra una dificultad evidente en razón de que no se puede determinar con claridad y precisión, desde el contexto administrativo y judicial,



el dolo y la culpa grave del servidor público, siendo estos elementos necesarios para direccionar una eventual resolución jurisdiccional adecuada. Como se dijo supra, es de vital importancia considerar que para que una demanda de esta naturaleza obtenga una resolución final positiva, debe existir la constancia del dolo y la culpa de parte del funcionario que vulneró derechos en una persona que se desempeña en el sector público. El hecho de que la ley permita la posibilidad de recuperar el dinero entregado a una persona, que demandó la vulneración de sus derechos, es un acto de justicia que debe seguirse consagrando en un Estado social de derechos.

Frente a lo aquí analizado, corresponde establecer cuáles son los principales parámetros legislativos que constan en algunos países de la región, y que pudieran servir para ser replicados en Ecuador, más aún si el ejercicio comparativo establece la efectividad del proceso judicial de repetición, atendiendo su naturaleza y destino plausible para la administración pública y el Estado.

Posibilidad de replicar modelos regionales: estudio comparado del proceso de repetición.

A nivel regional, el proceso judicial de repetición tiene sus bases legales de alto contenido normativo que, a diferencia de Ecuador, hacen que este procedimiento sea más accesible y expedito al fin por el cual fue creado. Comparativamente, se ha destacado la legislación colombiana y uruguaya para el presente proceso investigativo, ya que se debe reconocer que, la legislación fronteriza colombiana, tiene una estructura legislativa fuerte y de amplio contenido.

Legislación colombiana.

A prima facie, la Constitución colombiana expresa en su contenido institucional y dogmático respecto a este juicio 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, 2016, art. 90).

Lo que expresa la preponderancia de este mandato constitucional, cuando por medio de esta disposición, se deriva directamente al proceso de repetición, como un mecanismo pleno de responsabilidad del funcionario, ante el cometimiento de una falta administrativa, que conlleve a los adjetivos de dolosa o

gravemente culposa en el ejercicio de sus funciones.

Además de esta disposición que parte del texto constitucional, se colige la existencia normativa de la Ley 678, emitida en el año 2001, que dentro de sus postulados establece meridianamente:

La Acción de Repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que a causa 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 678, 2001, art. 2).

Es decir, se denota un mandato imperativo que se ejerce sobre la o el servidor público, y esto supone la claridad y la determinación en el proceso judicial que eventualmente, se deberá aperturar en contra del mismo, el cual se lo hace desde el escenario judicial en el vecino país colombiano. Lo descrito desde el ámbito normativo, refleja que la responsabilidad en el ejercicio de funciones en el aparataje estatal, supone un compromiso en el patrimonio directo del empleado público; así como su compromiso en el aspecto jurídico, denotando en un primer momento, que existe una norma jurídica única y exclusiva para perseguir el fin de la repetición.

Legislación uruguaya.

Continuando, la República uruguaya ha dado un espacio significativo a los procesos de repetición, ya que como se comparó supra, todo lo concerniente a este proceso judicial, parte de un sentido constitucional; esto significa que es la jerarquía legal la que se hace presente para lograr que se efectivice la posibilidad jurídica y real de conseguir la recuperación de valores económicos a favor del Estado.

La Constitución de la República Oriental del Uruguay, establece desde su contenido axiológico e imperativo que: “El Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todo órgano del Estado, serán civilmente responsables del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos, confiados a su gestión o dirección” (Constitución uruguaya, 1967, art. 24), lo que aproxima una idea central en cuanto su sentido, considerando a la responsabilidad del servidor como un elemento de consideración e importancia desde el enfoque de la administración pública.

Mas adelante, la misma carta magna uruguaya, establece que: “Cuando el daño haya sido causado por sus funcionarios, en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ese ejercicio, en caso de haber obrado con culpa grave o dolo, el órgano público correspondiente podrá repetir contra ellos, lo que hubiere pagado en reparación” (Ejusdem, art. 25), lo que dilucida la actuación estatal del Estado uruguayo, en caso de que exista un acontecimiento que haya perjudicado las arcas del Estado, por el dolo o culpa grave por parte del burócrata en el ejercicio de sus funciones, contra terceros plenamente identificados. Así las cosas, se debe establecer que este ejercicio comparado, entre legislaciones de la región, presenta inicialmente la apreciación de un contenido constitucional y normativo claro y preciso a la hora de comprender todo lo concerniente al juicio de repetición, destacando que, en el contexto colombiano, tanto en el texto constitucional, como en una norma jurídica, se encuentra determinada la importancia del juicio de repetición y cuáles son los principales elementos y presupuestos que respaldan, la responsabilidad del servidor público, así como el hecho de que se compromete los bienes del servidor público en caso de que se inicie el proceso judicial por su responsabilidad directa en el erario del Estado. Situación conexas se presenta en la República del Uruguay, en que se evidencia que su constitución es la norma jerárquica a través de la cual, se establecen claramente las responsabilidades directas que tiene el burócrata en caso de que, por su dolo o culpa grave, se afecte a terceros, y posteriormente esta afectación deba ser resarcida con indemnizaciones económicas, lo que conlleva inevitablemente, a que se repita toda esta afectación, en contra del empleado público.

Resultados.

Para cimentar todo este proceso investigativo, es de importancia y valía singularizar casos específicos que demuestren que, desde el escenario judicial ecuatoriano, no existe un proceso de repetición que tenga una sentencia a favor del Estado, es decir, establecer que su materialización en la práctica institucional no tiene un buen soporte administrativo, a tal punto que, en el ejercicio jurisdiccional, la demanda de repetición presentada, no obtiene un resultado positivo. A saber, se exponen los siguientes casos:

Proceso Judicial 1.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Loja.

Proceso No. 11804-2021-00094.

Entidad demandante: Consejo de la Judicatura, Dirección Provincial de Loja.

Funcionarios y ex funcionarios demandados: Dra. Sonia Ordóñez Bazarán, Dra. María Cecilia Vivanco Araujo, Abg. Edison Fabricio Ayala Andrade, Dra. Ninfa Alicia Campoverde Gonzaga, Ing. María Fernanda Dávila Torres.

Pretensión: Se declare la responsabilidad, dolo y culpa, de los servidores judiciales mencionados, ya que, por su responsabilidad, el Estado ecuatoriano tuvo que erogar recursos de sus arcas fiscales, en razón de indemnizar a terceros perjudicados.

Motivación central y resolución: *el Tribunal relieves que la sentencia constitucional, que es en la que se fundamenta el Representante del Consejo de la Judicatura para formular la demanda de repetición que nos ocupa, por sí sola tampoco puede demostrar el obrar doloso o gravemente culposo de los demandados que han intervenido en la emisión de la Acción de Personal con la que se ha dado por terminado el nombramiento provisional a la señora Quirola Ordóñez y que se ha declarado nula por el Juez Constitucional por carecer de motivación, puesto que la resolución no se trata de una decisión unánime del Tribunal Constitucional que acepta la acción de protección.* Decisión: EL TRIBUNAL PRIMERO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO CON SEDE EN EL CANTÓN LOJA, PROVINCIA DE LOJA, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, desecha la demanda. Sin costas ni honorarios que regular.

Fuente: Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario de Loja.

Elaborado por: La investigadora.

Proceso Judicial 2.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Loja.

Proceso No. 11804-2021-00095.

Entidad demandante: Consejo de la Judicatura, Dirección Provincial de Loja.

Funcionarios y ex funcionarios demandados: Dra. Ninfa Alicia Campoverde Gonzaga, Dr. María Cecilia Vivanco Araujo, Abg. Edison Fabricio Ayala Andrade, Ing. María Fernanda Dávila Torres, Dra. Sonia Ordóñez Bazarán, Procuraduría General Del Estado.

Pretensión: Se declare la responsabilidad, dolo y culpa, de los servidores judiciales mencionados, ya que, por su responsabilidad, el Estado ecuatoriano tuvo que erogar recursos de sus arcas fiscales, en razón de indemnizar a terceros perjudicados.

Motivación central y resolución: *Indiscutiblemente, la prueba permite al juzgador alcanzar la certeza o la convicción que ha de ser el sustento de su fallo, pues doctrinariamente se confirma que la prueba permite verificar las aseveraciones de las partes y conlleva finalmente a la realización del Derecho.- El artículo 162 del Código Orgánico General de procesos, manda que “Deben probarse todos los hechos alegados por las partes, salvo los que no lo requieran. (...) La o el juzgador no podrá aplicar como prueba su conocimiento propio sobre los hechos o circunstancias controvertidos”.- La falta de elementos probatorios para justificar la imputación de dolo y culpa grave en contra de los demandados, impiden del Tribunal, determinar la responsabilidad subjetiva de los accionados.* Decisión: EL TRIBUNAL PRIMERO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO CON SEDE EN EL CANTÓN LOJA, PROVINCIA DE LOJA, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, desecha la demanda. Sin costas ni honorarios que regular.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Loja.

Proceso No. 11804-2021-00094.

Fuente: Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario de Loja.

Elaborado por: La investigadora.

Interpretación.

Como se puede apreciar, en los casos reales que se han presentado en el Distrito Judicial de Loja, se advierte que ambos procesos judiciales, han obtenido un resultado negativo, principalmente, porque no se ha podido establecer: i) en el primer caso, que la decisión judicial haya determinado claramente el

obrar doloso y culposo de quienes causaron la desvinculación de una servidora judicial; y, ii) en el segundo caso, que no existen elementos que permitan dilucidar el dolo y la culpa grave en los y las funcionarios de Consejo de la Judicatura de Loja, por lo que, como un importante detalle de esta investigación, es que con el aporte de los casos de estudio, es el dolo y la culpa grave los principales elementos a ser valorados desde el espectro administrativo, para que la resolución judicial sea positiva. Entonces, es necesario establecer que todo aquello que está dentro del alcance de la administración pública, debe estar orientado a singularizar con exactitud, a través de la investigación previa, los principales elementos que pudieran servir para que el dolo y la culpa grave, puedan ser valorados desde el contexto jurisdiccional, y lograr desde el patrocinio estatal, una decisión positiva para la recuperación de valores que han sido erogados como indemnización principalmente.



Discusión.

Lo analizado ampliamente en este proceso investigativo, ha dejado como principal hallazgo que, pese a que la normativa ecuatoriana mantiene un amplio contenido adjetivo y sustantivo para plantear judicialmente acciones de repetición, dichas demandas no han logrado obtener un resultado afirmativo a la principal pretensión de este juicio, que es la recuperación de recursos económicos erogados por indemnizaciones a favor de terceros. En efecto, la teoría jurídica de este juicio, tiene un base constitucional de gran raigambre que se dilucida con el artículo 11, numeral 9, como se mencionó *ut supra*, ya que este:

(...) artículo [...] reconoce el derecho de repetición pues no se debe olvidar que es sujeto de derechos y obligaciones, esto debido a que posee personalidad jurídica. La acción de repetición como se aprecia es un instrumento de matiz Constitucional, porque en ella tiene su fundamento jurídico (Siguenza, 2020, pág.11).

En este sentido, la orientación que debe seguir este juicio, parte de una base que se debe concebir en el derecho administrativo, ya que le corresponde a la administración pública realizar una investigación previa para individualizar el dolo y la culpa grave en el funcionario público, en cuanto la indemnización que recibió un tercero por la afectación de sus derechos en el escenario institucional. Tal parece que esta fórmula, es la que no ha tenido una adecuada singularización, de tal forma que la teoría de dejar claro el dolo y culpa grave como elementos indispensables para que prospere el juicio de repetición, es el desafío que no se logra realizar y cumplir en el espectro institucional-burocrático.

Considerando esto, existen distintas perspectivas que creen que la variada normativa que prescribe el procedimiento de repetición vendría a ser un obstáculo razonable para que no se inicie y concluya este procedimiento. Como ejemplo, es importante lo que refiere al decir:

(...) la dispersión de normas en los diversos cuerpos legales del ordenamiento jurídico ecuatoriano y las contradicciones normativas dificultan la justificación por parte del Estado de que el servidor público actuó con dolo o culpa grave. Esta situación obstaculiza la efectividad del reembolso económico ya realizado por el Estado al responsable (pág. 73).

Basado en estas reflexiones, esta investigación considera oportuno el enfatizar que es la falta de determinación administrativa, y la deficiencia en la investigación previa, la que es no permite que el

juicio de repetición alcance un resultado jurisprudencial que permita: i) el resarcimiento de valores económicos a favor del Estado, ii) evaluar el contenido normativo que consta desde el texto constitucional hasta el legal, y establecer la pertinencia de su efectividad; y, iii) verificar que la repetición como tal, es un juicio pertinente y eficaz para la recuperación de valores económicos.

Considerando esto, se debe valorar que el comportamiento judicial en estos procesos judiciales no tiene una definitiva consistencia en cuanto las pruebas que puedan derivar a una condena de repetición, y que sea el Estado reparado en sus arcas fiscales. En este sentido, se cuenta con el apoyo del investigador Torres Calderón (2015) quien refiere que:

Pese a la existencia de unas presunciones legales de dolo y culpa en la ley de repetición, necesariamente los Tribunales Administrativos (...) no pueden considerar que las condenas en repetición sean automáticas, y que exista una responsabilidad objetiva del funcionario demandado, pues en nuestro derecho está proscrita la responsabilidad objetiva (pág. 8).

Entonces, el proceso de repetición se mantiene en un paradigma que muchas investigaciones han esgrimido con teorías que, a la final de cuentas, detectan su debilidad en el ámbito jurisdiccional, y la falta de contundencia en el ámbito administrativo, lo que a *prima facie*, permite concluir diciendo que, en la actualidad, y en la forma en que los antecedentes lo presentan a este proceso, no cumple una función adecuada en el sentido del derecho administrativo y su débil y exigua presencia en el contexto del ámbito jurisdiccional.

En razón de lo dicho, queda en suspenso obtener una resolución judicial que en su momento permita establecer la eventual ejecución de un proceso de repetición, y si efectivamente el Estado podrá recuperar los valores que erogó como indemnización. Frente a esto, los recursos del Estado se verán afectados permanentemente debido a las permanentes violaciones de derechos y garantías que cometen los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, debido al desconocimiento del derecho, la ligereza de las decisiones, o mala fe, el dolo y la culpa en sus actuaciones

CONCLUSIONES

El juicio de repetición en el ordenamiento jurídico ecuatoriano cuenta con un sólido fundamento constitucional y legal; sin embargo, su aplicación práctica evidencia una marcada ineficacia, reflejada en la inexistencia de decisiones jurisdiccionales favorables al Estado que permitan recuperar los recursos públicos erogados por concepto de indemnizaciones. La principal limitación para la efectividad del juicio de repetición no radica en la insuficiencia del marco normativo, sino en las deficiencias de la investigación administrativa previa, particularmente en la falta de individualización y acreditación del dolo o la culpa grave de los servidores públicos responsables de la vulneración de derechos.

El análisis de los casos judiciales examinados demuestra que la ausencia de elementos probatorios suficientes para demostrar la responsabilidad subjetiva de los funcionarios constituye el principal fundamento para el rechazo de las demandas de repetición, lo que impide la materialización de la finalidad resarcitoria de esta institución jurídica. Ante esto, resulta indispensable fortalecer los procedimientos administrativos de investigación interna mediante criterios técnicos de determinación de responsabilidad.

La eficacia del juicio de repetición depende menos de la creación de nuevas disposiciones legales y más del fortalecimiento de la capacidad institucional para investigar, documentar y demostrar la existencia de dolo o culpa grave, consolidando así un mecanismo efectivo de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos y de protección de los recursos del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Constituyente. (2008, 20 de octubre). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* No. 449.

Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado. Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967) <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/574/constitucion-republica-oriental-uruguay>

Asamblea Nacional (2009, 22 de octubre). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccional y Control Constitucional. *Registro Oficial* No. 52.

Asamblea Nacional (2009, 22 de octubre). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccional y Control Constitucional. *Registro Oficial* No. 52.



- Asamblea Nacional (2017, 20 de junio). Código Orgánico Administrativo. *Registro Oficial No. 31*.
- Asamblea Nacional. (2015, 22 de mayo). Código Orgánico General de Procesos. *Registro Oficial No. 506*.
- Buñay Sacoto, L. (2025). LA TEMPORALIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN PREVISTA EN LA LOGJCC: ENTRE LA CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN [DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN]. “*Tendencias actuales del derecho procesal en América Latina*”. DOI: 10.47463/rj.v4i1.
- Carrillo, A. F. (2021). El accionar del Estado ecuatoriano en el derecho de repetición. *Sociedad & Tecnología*, 4(S2), 710–722. <https://doi.org/10.51247/st.v4iS2.180>
- Castro, J., e Idrobo, A. (2015). Determinación de Responsabilidad Personal de los Servidores Públicos: Análisis de la sentencia No. 14-2024. 9 *MQRINVESTIGAR*. No.3 (2025): Journal Scientific. <https://doi.org/10.56048/MQR20225.9.3.2025.e847>
- Congreso Nacional de Colombia. (2001). Ley 678 de 2001. Colombia: Diario Oficial Año CXXXVII No. 44509.
- Constitución Política de Colombia. (2016). Actualizada con los Actos Legislativos a 2016. Colombia.
- Corte Constitucional del Ecuador (2022, 28 de noviembre). Sentencia No. 71-17-EP. Juez ponente Enrique Herrería Bonnet.
- Enríquez Burbano, G. (2017). Revista de Derecho. Vol. 6 (2017), pp. 107-122. ISSN: 1390-440X — eISSN: 1390-7794 Recepción: 9-11-2016. Aceptación: 16-1-2017. Publicación electrónica: 16-2-2017 <https://doi.org/10.31207/ih.v6i0.133>
- Enríquez Burbano, Guillermo. (2017). Ineficacia de la acción de repetición. *Ius Humani. Revista de Derecho*, 6, 107-122. <https://doi.org/10.31207/ih.v6i0.133>
- García Falconí, J. (2017). Acción de Repetición. *DerechoEcuador*. <https://derechoecuador.com/accion-de-repeticion-2/#gsc.tab=0>
- González Villavicencio, D. A., & Arrobo Rodríguez, P. C. (2024). La acción de repetición en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 5 (5), 1620 – 1637. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2710>



- Herrera Zambrano, J. (2016). La acción de repetición en la legislación ecuatoriana. *Universidad Andina Simón Bolívar*. [Tesis previo al título de Magíster en Derecho Administrativo]. <https://surl.li/oihkr>
- Jaramillo Rojas, M. del C. (2024). La ineficacia de la acción de repetición en Ecuador. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 5 (5), 57 –76. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2588>
- Reyes, M., y Torres, M. (2022). uicio de repetición en el Ecuador: su efectividad frente a la falta de armonía y claridad de las normas jurídicas que lo regulan. *Pol. Con.* (Edición núm. 70) Vol 7, No 10, Octubre 2022, pp. 1594-1609, ISSN: 2550-682X
- Siguenza, C. (2020). LA INEFICACIA DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO PARA LA ACCIÓN DE REPETICIÓN EN EL ECUADOR. *Universidad Católica de Cuenca* [Tesis previo al título de Abogado] <https://n9.cl/jl8v4>
- Torres Calderón, L. A., (2005). ¿SE JUSTIFICA LA ACCIÓN DE REPETICIÓN? COMENTARIOS CRÍTICOS A LA LEY 678 de 2001 Y PROPUESTAS DE REFORMA. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, (8), 1-17

