Revista Debate Jurídico Ecuador. Revista Digital de Ciencias Jurídicas. UNIANDES
ISSN 2600-5549/ Vol. 8 / Nro. 1 / enero- abril/ Año. 2025 / pp. 104-122

ARTÍCULO DE REVISIÓN

DESAFÍOS JURÍDICOS EN EL PROCESO INVESTIGATIVO PREVIO A LA ACCIÓN DE REPETICIÓN EN EL ECUADOR.

LEGAL CHALLENGES IN THE INVESTIGATIVE PROCESS PRIOR TO THE REPETITION ACTION IN ECUADOR.

Carrera García, Verónica Fernanda
vcarrerag@student.universidadviu.com;
Universidad Internacional de Valencia, Valencia, Valencia, España
https://orcid.org/0000-0003-0631-9533

Ayala Endara, Oscar Alberto
oscar.ayalae@ug.edu.ec;
Universidad de Guayaquil, Guayaquil, Guayas, Ecuador
https://orcid.org/0009-0000-9842-953

Rodríguez García, Pavlov Neruda
pavlov.rodriguezg@ug.edu.ec;
Universidad de Guayaquil, Guayaquil, Guayas, Ecuador
https://orcid.org/0009-0007-5572-4275

Recibido: 04/08/2024
Revisado: 08/08/2024
Aprobado: 07/12/2024
Publicado: 01/01/2025

https://doi.org/10.61154/dje.v8i1.3657

RESUMEN

Este artículo aborda los desafíos jurídicos en el proceso investigativo previo a la acción de repetición en Ecuador, destacando las dificultades como la falta de coordinación interinstitucional y la carencia de recursos técnicos y humanos. El objetivo fue analizar los desafíos jurídicos que enfrenta el proceso investigativo previo a la acción de repetición en Ecuador, identificando las principales dificultades y proponiendo posibles soluciones para mejorar su eficacia. La investigación se clasifica como un estudio cualitativo, descriptivo y

exploratorio, centrado en el análisis de la normativa legal y procedimientos relacionados con la acción de repetición. El enfoque fue doctrinal y jurisprudencial, utilizando métodos teóricos y empíricos. Los resultados alcanzados revelan que, en el Ecuador, a pesar de contar con una base normativa que regula esta figura, se evidencia la necesidad de fortalecer la normativa y los procedimientos para garantizar investigaciones previas efectivas y la adecuada aplicación de la acción de repetición.

DESCRIPTORES DE CONTENIDO: Derecho administrativo; acción jurídica; responsabilidad jurídica; procedimiento legal.

ABSTRACT

This article addresses the legal challenges in the investigative process prior to the repetition action in Ecuador, highlighting difficulties such as the lack of inter-institutional coordination and the lack of technical and human resources. The objective was to analyze the legal challenges faced by the investigative process prior to the repetition action in Ecuador, identifying the main difficulties and proposing possible solutions to improve its effectiveness. The research is classified as a qualitative, descriptive and exploratory study, focused on the analysis of the legal regulations and procedures related to the reimbursement action. The approach was doctrinal and jurisprudential, using theoretical and empirical methods. The results reveal that, in Ecuador, in spite of having a normative base that regulates this figure, there is a need to strengthen the regulations and procedures to guarantee effective prior investigations and the adequate application of the action of repetition.

CONTENT DESCRIPTORS: *Administrative law; legal action; legal responsibility; Legal procedure.*

INTRODUCCIÓN

La acción de repetición, como mecanismo de responsabilidad del Estado por daños ocasionados a particulares por la actuación de sus agentes, ha ganado relevancia en el ámbito jurídico mundial. A nivel internacional, esta figura jurídica busca garantizar el resarcimiento de los daños causados por el ejercicio indebido de funciones públicas, y está presente en diversas legislaciones, desde las más desarrolladas hasta aquellas en vías de desarrollo (Alsina y Acosta, 2022).

Este tipo de figura jurídica tiene como finalidad “que el Estado recupere lo pagado por concepto de daños ocasionados por sus servidores, cuando es condenado a ello por sentencia judicial” (Cascante y Vaca, 2021, p. 244).

Al respeto, señala Polanco (2024) que diversos países de América Latina han incorporado la acción de repetición en sus ordenamientos jurídicos con el propósito de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el sector público. Sin embargo, la efectividad de su implementación varía considerablemente, enfrentándose a desafíos tales como la corrupción, la falta de capacitación de los funcionarios y la insuficiencia de recursos para llevar a cabo investigaciones exhaustivas.

Uno de estos países es el Ecuador, donde la acción de repetición se encuentra regulada bajo la Constitución Nacional, específicamente en el artículo 11 numeral 9 donde se expone textualmente que “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, p. 12).

Por otra parte, en el Código Orgánico Administrativo, en el artículo 344 se señala que “una vez declarada la responsabilidad extracontractual del Estado y efectuado el pago completo de la respectiva indemnización, la máxima autoridad de la institución responsable propondrá una acción de repetición que se sujetará al trámite ordinario previsto en el Código Orgánico General de Procesos, ante los jueces de lo contencioso administrativo” (Código Orgánico Administrativo, 2017).

El artículo mencionado otorga el derecho de iniciar la acción de repetición a través del procedimiento ordinario ante los jueces de lo contencioso administrativo, con el fin de recuperar los valores desembolsados por el Estado. Cabe resaltar que no procede la proposición de reconvención en esta acción, debido a su naturaleza unilateral y propósito específico: permitir a la entidad estatal recuperar los daños económicos causados por la conducta del funcionario público. Por lo tanto, no busca resolver conflictos entre partes, sino enfocarse en la responsabilidad del funcionario y su obligación de resarcir los perjuicios causados. Además, se establece que, en caso de que múltiples instituciones sean declaradas responsables, deberán plantear su acción de forma conjunta siempre que pertenezcan al mismo distrito jurisdiccional. En caso contrario, deberá coordinarse para presentar sus demandas ante los jueces competentes. Asimismo, se especifica el procedimiento frente a la existencia de varios servidores públicos responsables (Escobar, 2024).

Ahora bien, al indagar sobre el proceso investigativo previo a la interposición de la acción de repetición en Ecuador, Cárcamo (2023) menciona que este representa un aspecto crucial para determinar la responsabilidad del funcionario público y recopilar las pruebas necesarias que sustentan la acción. Sobre esta acción La Ley Orgánica de garantías jurisdiccionales y control Constitucional establece en su artículo 69 relacionado a la investigación previa 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. La máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de que ya no continúen trabajando para dicha institución. De no determinarse la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o el Procurador presentarán la demanda en contra de la máxima autoridad de la entidad. En caso de existir causal de imposibilidad para la identificación o paradero del presunto o presuntos responsables de la violación de derechos, la máxima autoridad de la institución podrá alegarla en el proceso de repetición. En caso de existir un proceso administrativo sancionatorio, al interior de la institución accionada, en el que se haya determinado la responsabilidad de la persona o personas contra quienes se debe interponer la acción de repetición, servirá de base suficiente para iniciar el proceso de repetición" (Ley Orgánica de garantías jurisdiccionales y control Constitucional, 2009, p. 23).

Sin embargo, a pesar de dichas regulaciones, este proceso enfrenta múltiples desafíos que dificultan su efectividad y eficiencia. Una de las principales dificultades es la falta de coordinación entre las diversas entidades del Estado involucradas en el proceso. La Contraloría General del Estado, los ministerios, las entidades descentralizadas y otras agencias deben trabajar conjuntamente para recabar la información y realizar las investigaciones pertinentes. La ausencia de protocolos claros y efectivos de colaboración puede ralentizar y complicar las investigaciones.

Además, las investigaciones requieren de personal capacitado y de recursos técnicos adecuados para llevarse a cabo de manera eficiente. En muchos casos, las entidades encargadas de realizar estas investigaciones carecen de los recursos necesarios, lo que puede llevar a demoras ya una menor calidad en la recopilación de pruebas y en la elaboración de los informes necesarios. Los funcionarios públicos involucrados en casos de responsabilidad suelen mostrar resistencia a colaborar con las investigaciones (Carrillo, 2021). Esta resistencia puede manifestarse de diversas formas, como la negativa a proporcionar información, la obstrucción de los procesos investigativos y, en algunos casos, la manipulación de pruebas. Esta falta de cooperación complica significativamente la labor de los investigadores y puede afectar la solidez del caso presentado en la acción de repetición.

Muchos casos de acción de repetición involucran situaciones complejas, donde es difícil determinar la responsabilidad individual de los funcionarios debido a la naturaleza de los actos administrativos y la participación de múltiples actores (Rosero y González, 2022). La identificación precisa de la culpa grave o dolo requiere de un análisis detallado y riguroso,

que puede ser un proceso largo y complicado. Aunque existe un marco legal claro, la implementación práctica de los procedimientos establecidos puede presentar dificultades. Las normativas pueden ser interpretadas de diversas maneras, y la falta de jurisprudencia consolidada puede llevar a inconsistencias en la aplicación de la ley (Serrano, 2019).

El proceso investigativo previo a la acción de repetición es de suma importancia para asegurar que los funcionarios responsables de causar daños al Estado sean efectivamente sancionados y que los recursos públicos sean utilizados de manera eficiente y transparente. Fortalecer este proceso, superando los desafíos mencionados, es crucial para mejorar la rendición de cuentas y la confianza ciudadana en las instituciones públicas en Ecuador.

Desde estas consideraciones, la importancia de abordar estos desafíos jurídicos radica en la necesidad de garantizar que los funcionarios responsables de daños al Estado y terceros sean efectivamente sancionados y que los recursos públicos sean utilizados de manera eficiente y transparente (Robalino, 2022). La actualidad del tema se destaca en el contexto de la creciente demanda ciudadana por mayor responsabilidad y transparencia en el manejo de los recursos estatales, así como en la lucha contra la impunidad en casos de corrupción y mal manejo administrativo.

Por lo tanto, este artículo tiene como objetivo principal: analizar los desafíos jurídicos que enfrenta el proceso investigativo previo a la acción de repetición en Ecuador, identificando las principales dificultades y proponiendo posibles soluciones para mejorar su eficacia. Para ello, se caracterizarán variables como el marco normativo, la capacidad institucional, los procedimientos investigativos y la colaboración interinstitucional, entre otras. Con este análisis, se busca aportar a la discusión académica y práctica sobre la optimización de los procesos de responsabilidad estatal en el país, promoviendo un uso más eficiente y transparente de los recursos públicos.

MÉTODOS

La presente investigación se clasifica como un estudio cualitativo de tipo descriptivo y exploratorio. Se centra en el análisis profundo de la normativa legal y los procedimientos relacionados con la acción de repetición en Ecuador, con el propósito de identificar y comprender los desafíos jurídicos en el proceso investigativo previo. Este enfoque permite una comprensión detallada de los fenómenos jurídicos y administrativos, facilitando la identificación de obstáculos y posibles soluciones para mejorar la eficacia del proceso.

En el ámbito de las ciencias jurídicas, este estudio se ubica dentro del enfoque doctrinal y jurisprudencial. Además, se basa en el análisis crítico de las leyes, regulaciones, doctrinas y decisiones judiciales que rigen la acción de repetición en Ecuador. A través de este

enfoque, se busca interpretar y evaluar el marco normativo vigente, así como la aplicación práctica de las normas por parte de las instituciones competentes, proporcionando una visión integral y fundamentada de los problemas y oportunidades en la materia.

Asimismo, la metodología de esta investigación se basa en el análisis de documentos, utilizando tanto métodos teóricos como empíricos. En el aspecto teórico, se emplea el análisis doctrinal para estudiar y comprender las normativas, jurisprudencias y doctrinas relacionadas con la acción de repetición en Ecuador. Este método implica la revisión y la interpretación crítica de leyes y regulaciones, así como de las decisiones judiciales que establecieron precedentes relevantes. El objetivo es desarrollar un marco conceptual sólido que permita identificar los desafíos jurídicos y proponer soluciones fundamentadas.

En el aspecto empírico, se recurre al análisis documental para recopilar y examinar información proveniente de diversas fuentes oficiales y académicas. Este método implica la revisión exhaustiva de documentos legales, informes de la Contraloría General del Estado, estudios académicos y otros documentos relevantes. Para garantizar la validez y relevancia de la información, se han abordado documentos relevantes para el estudio como la legislación y normativas vigentes relacionadas con la acción de repetición en Ecuador, jurisprudencia relacionada, doctrinas y estudios académicos que abordan la responsabilidad del Estado y la acción de repetición.

RESULTADOS

La acción de repetición y sus fundamentos normativos en Ecuador

En Ecuador, la acción de repetición está regulada por diversas normativas que establecen el marco legal y los procedimientos para su aplicación. Entre las principales normativas se encuentran la Constitución nacional, el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), el Código Orgánico Administrativo (COA), y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. A continuación, se detallan los aspectos relevantes de cada una de estas normativas en relación con la acción de repetición.

Como se menciona en líneas anteriores, la Constitución nacional en el artículo 11 número establece que los derechos y garantías reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos son de aplicación directa e inmediata. El numeral 9 menciona específicamente la responsabilidad del Estado de reparar las violaciones a los derechos constitucionales, lo cual es la base para la acción de repetición cuando un funcionario público, actuando con dolo o culpa grave, causa un daño que obliga al Estado a indemnizar a un particular.

Seguidamente, los artículos 52 y 53 de la misma norma establecen la responsabilidad del

Estado y de sus funcionarios. El artículo 52 menciona que el Estado es responsable por las violaciones a los derechos humanos y por las acciones u omisiones de sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones. El artículo 53 amplía esta responsabilidad, indicando que los funcionarios serán responsables civilmente de sus actos.

Por su parte, el artículo 233 señala que los servidores públicos son responsables civil, penal y administrativamente por el manejo de recursos públicos y que no prescriben las acciones y sanciones que se derivan de la responsabilidad por estos actos. Este principio sustenta la acción de repetición al garantizar que los funcionarios responsables puedan ser sujetos a la acción de recuperación de recursos por parte del Estado.

En concordancia, el artículo 226 establece el principio de legalidad, indicando que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias y funcionarios solo pueden hacer lo que la ley les permite. Este principio es fundamental para el marco jurídico que permite la acción de repetición, asegurando que los actos de los funcionarios estén siempre dentro del marco legal y que cualquier destino sea sancionable.

De la misma manera, el primer inciso del artículo 229 establece que los servidores públicos están al servicio de la colectividad y no de una fracción política o de personas en particular. Este artículo refuerza el concepto de responsabilidad y transparencia en la administración pública, principios que subyacen en la acción de repetición.

Con relación al Código Orgánico General de Procesos, este regula los procedimientos judiciales en Ecuador, incluyendo los relacionados con la acción de repetición. El artículo 328 del COGEP establece que esta acción debe tramitar mediante el procedimiento ordinario ante los jueces de lo contencioso administrativo. Este marco procesal garantiza la correcta tramitación y resolución de los casos de acción de repetición, asegurando que el Estado pueda recuperar los valores erogados como indemnizaciones debido a actos dolosos o gravemente culposos de funcionarios públicos (Código Orgánico General de Procesos, 2015).

Igualmente, el Código Orgánico Administrativo trata de manera integral la responsabilidad del Estado y establece las bases para la acción de repetición en su Libro IV, que abarca la responsabilidad extracontractual del Estado. En su Título I (Aspectos Sustantivos) define los principios y fundamentos de la responsabilidad del Estado, especificando las condiciones bajo las cuales se puede reclamar una indemnización por los daños causados por la actuación de los funcionarios públicos. Se define la culpa grave y el dolo como elementos esenciales para que proceda la acción de repetición. El Título II (Aspectos Procedimentales), describe el procedimiento que debe seguirse para llevar a cabo la acción

CC BY NC SA

de repetición, incluyendo la recopilación de pruebas, la presentación de la demanda y los requisitos para su admisibilidad. También establece las instancias y los plazos procesales que deben observarse durante el trámite (Enríquez, 2017).

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional también aborda aspectos importantes de la acción de repetición, proporcionando una base constitucional para su aplicación. El artículo 20 establece el principio de responsabilidad del Estado y la posibilidad de ejercer la acción de repetición contra los funcionarios públicos que, con su actuación dolosa o culposa, causen daños a terceros, obligando al Estado a indemnizarlos. Por su parte, el artículo 67 menciona el ámbito y objeto de la acción de repetición, señalando 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. Se considera como servidoras y servidores públicos a las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Este artículo también se aplica para las servidoras y servidores judiciales" (Ley Orgánica de garantías jurisdiccionales y control Constitucional, 2009, p. 22).

Los artículos 69 y 70 detallan los procedimientos y requisitos específicos para la interposición de la acción de repetición. El artículo 69 establece que el Estado debe ejercer la acción de repetición una vez que haya indemnizado a la víctima del daño. El artículo 70 señala que la acción debe ser interpuesta ante los jueces de lo contencioso administrativo, especificando además las condiciones y los plazos para su presentación.

Bases jurídicas que regulan el proceso previo de investigación a la acción de repetición

En cuanto al proceso previo de investigación, la Ley Orgánica de garantías jurisdiccionales y Control Constitucional, establece un marco detallado para el proceso de investigación previo a la interposición de la acción de repetición. Los artículos 60, 70 y 71 de esta ley son particularmente relevantes sobre este aspecto, proporcionando las directrices y procedimientos que deben seguirse.

El artículo 60 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se centra en la responsabilidad de los funcionarios públicos y la obligación del Estado de investigar y sancionar las violaciones de derechos. Este artículo establece que, cuando se determina que un funcionario público ha actuado con dolo o culpa grave, el Estado debe

iniciar una investigación exhaustiva para establecer los hechos y determinar la responsabilidad correspondiente. Esta investigación es fundamental para reunir las pruebas necesarias que permitan sostenerlo.

En otras palabras, Serrano (2019) destaca que el proceso de investigación previo a la acción de repetición implica que la máxima autoridad de la institución debe identificar a las personas que, presuntamente, son responsables de incumplir la ley. Esta identificación debe realizarse independientemente de si el individuo sigue en activo en la institución o no. En situaciones donde no se tenga información sobre la ubicación actual del presunto responsable, esta falta de información puede ser presentada como argumento durante el proceso de repetición (Castillo, 2020).

Cuando una institución lleva a cabo un proceso administrativo sancionador y determina que un funcionario es responsable por incumplimiento, se procede a iniciar el proceso de acción de repetición. Este proceso tiene como objetivo recuperar los recursos que el Estado ha tenido que pagar como indemnización debido a la conducta inapropiada del funcionario (Yépez, 2023). La ley establece que el tiempo destinado a esta investigación no debe superar los 20 días. Esta limitación temporal busca cumplir varios objetivos clave:

Incentivar el buen desempeño: La celeridad en el proceso pretende presionar a los servidores públicos para que realicen sus funciones con diligencia y conforme a las normas, sabiendo que cualquier incumplimiento puede ser rápidamente detectado y sancionado.

Reprensión moral y económica: La rapidez del proceso permite imponer sanciones morales y pecuniarias de manera más eficiente. Esto no solo actúa como una medida correctiva, sino que también actúa como un desincentivo para futuras faltas.

Promoción de Principios Constitucionales: El proceso ágil ayuda a reforzar principios constitucionales como la moralidad, eficiencia y economía en el ejercicio de la función pública. Al cumplir con estos principios, se asegura una administración pública más transparente y responsable.

Mejora en la gestión pública: La rapidez en la investigación y el proceso de acción de repetición contribuyen a educar a los funcionarios sobre la importancia de una gestión eficiente y correcta, fomentando un entorno administrativo que valore la responsabilidad y el cumplimiento normativo.

Recuperación de recursos públicos: Al actuar rápidamente, el Estado puede recuperar los fondos que ha tenido que desembolsar debido a las faltas de los funcionarios, mitigando el impacto económico de dichos incumplimientos.

CC BY NC SA

Reducción de daños y procesos judiciales: Un proceso ágil ayuda a minimizar los daños antijurídicos y reducir el número de procesos judiciales, al resolver rápidamente las irregularidades y responsabilidades. Esto contribuye a una administración pública más efectiva y menos propensa a litigar.

Esta disposición normativa obliga a los funcionarios públicos a asumir la responsabilidad por los daños causados, ya sean por negligencia o dolo. El juez competente determinará la responsabilidad y las consecuencias correspondientes, garantizando que se tomen medidas efectivas para la reparación de los perjuicios causados al Estado y promoviendo una cultura de cumplimiento y responsabilidad dentro de la administración pública.

El artículo 70 detalla los procedimientos específicos para la interposición de la acción de repetición. Según este artículo, el Estado debe ejercer la acción de repetición una vez que haya indemnizado a la víctima del daño causado por la actuación dolosa o culposa de un funcionario público. Para esto, es necesario seguir un proceso investigativo que incluye:

Recopilación de pruebas: La entidad pública afectada debe recopilar todas las pruebas pertinentes que demuestren la responsabilidad del funcionario. Esto puede incluir documentos, testimonios, informes periciales y cualquier otra evidencia que respalde la reclamación.

Determinación de responsabilidad: A través de un proceso administrativo, la entidad debe evaluar las pruebas recopiladas y determinar si existe responsabilidad por dolo o culpa grave del funcionario. Esta determinación es crucial para fundamentar la acción de repetición.

Elaboración de informe: Una vez concluida la investigación, la entidad debe elaborar un informe detallado que incluya los resultados de la investigación, las pruebas recopiladas y la determinación de responsabilidad. Este informe será la base para interponer la acción de repetición ante los jueces de lo contencioso administrativo.

El artículo 71 establece los plazos y las condiciones para la interposición de la acción de repetición. Según este artículo:

Plazo para interponer la acción: La acción de repetición debe ser interpuesta dentro de los plazos establecidos por la ley, generalmente contados a partir de la fecha en que el Estado indemniza a la víctima del daño. Este plazo es esencial para garantizar que la acción se interponga de manera oportuna y eficaz.

Interposición ante jueces competentes: La acción de repetición debe ser presentada ante los jueces de lo contencioso administrativo. Es fundamental que la entidad pública coordine

CC BY NC SA

adecuadamente para asegurar que la demanda se interponga ante la jurisdicción competente.

Coordinación interinstitucional: En casos donde múltiples instituciones estén involucradas o sean declaradas responsables, estas deben coordinar para plantear la acción de forma conjunta, siempre que se encuentren en el mismo distrito jurisdiccional. Si no es así, deberán presentar demandas separadas ante los jueces competentes, asegurando la coherencia y consistencia en los argumentos y pruebas presentadas.

Dentro de este contexto, se hace referencia a la sentencia No. 439-17-EP/23 dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, la cual aborda la complejidad del proceso previo a la acción de repetición en el contexto de un material de reparación ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Vera y otra vs. Ecuador. Esta sentencia es crucial para comprender cómo la Corte Constitucional interpreta y aplica las normas relacionadas con la acción de repetición, particularmente en relación con la investigación previa necesaria para fundamentar tales acciones (Corte Constitucional del Ecuador, 2023).

En este caso, la Corte Constitucional desestimó una acción extraordinaria de protección que había sido interpuesta contra dos sentencias derivadas de una acción de repetición. Estas sentencias surgieron como respuesta a la necesidad de recuperar fondos pagados como indemnización a las víctimas de violaciones de derechos humanos. La decisión de la Corte Constitucional se basó en el hecho de que los jueces que dictaron las sentencias impugnadas cumplieron con las normas establecidas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y no vulneraron el derecho a la seguridad jurídica.

La Corte subrayó que, para presentar una acción de repetición, es imperativo realizar una investigación previa conducida por la máxima autoridad de la entidad pública demandante. Esta investigación debe ser exhaustiva y bien fundamentada para garantizar que la demanda se base en una evaluación completa de los hechos. Entre los aspectos esenciales de esta investigación, la Corte destacó la necesidad de emitir un informe o dictamen administrativo motivado que identifique claramente al presunto responsable de las obligaciones incumplidas que dieron lugar a la violación de derechos. Además, es fundamental que la investigación respete las garantías del debido proceso, proporcionando al presunto responsable la oportunidad de defenderse y presentar evidencia a su favor.

El fallo de la Corte Constitucional enfatiza que la ausencia de una investigación previa adecuada constituye una falta sustancial que puede llevar a la improcedencia de la demanda de acción de repetición. Al desestimar la acción extraordinaria de protección, la Corte reafirmó la importancia de seguir rigurosamente los procedimientos establecidos para

CC BY NC SA

asegurar que la acción de repetición sea procedente y respetuosa de los derechos procesales.

Desde una perspectiva doctrinal, esta sentencia refuerza la teoría de que una acción de repetición efectiva debe estar precedida por un proceso investigativo exhaustivo. La doctrina sostiene que, para que una acción de repetición sea válida, debe basarse en una investigación detallada que garantice la correcta identificación de responsabilidades y respeto de los derechos de las partes involucradas. Jurídicamente, el fallo destaca la importancia de la aplicación precisa de la LOGJCC y otras normativas relacionadas, insistiendo en que cualquier desviación de estos principios puede resultar en la improcedencia de la demanda.

Por lo tanto, al requerir una investigación previa rigurosa y respetuosa de los derechos procesales, la Corte asegura que las acciones legales estén bien fundamentadas y sean justas. Esta decisión ofrece una guía clara sobre los requisitos y procedimientos que deben observarse para que la acción de repetición sea procedente, contribuyendo así a una administración pública más transparente y responsable.

Desafíos en el proceso previo de investigación a la acción de repetición en Ecuador

El proceso de investigación previo a la acción de repetición en Ecuador enfrenta diversos desafíos significativos que pueden afectar tanto la eficacia como la equidad del sistema jurídico. Estos desafíos se pueden analizar desde una perspectiva doctrinal y jurídica para entender mejor las complicaciones inherentes a este proceso.

Para esto se ha realizado una revisión de un conjunto de investigaciones que han abordado esta temática. De esta manera, autores como Barreto (2018), Muñoz (2019), Cumbicos y Oramas (2019), Tacuri (2023) y Zúñiga (2020) resaltan y coinciden en los siguientes desafíos:

Uno de los principales desafíos radica en la coordinación interinstitucional. La acción de repetición, como mecanismo para recuperar recursos públicos erogados por daños causados por funcionarios públicos, requiere una investigación exhaustiva y precisa. Sin embargo, las instituciones involucradas en el proceso a menudo enfrentan dificultades para coordinarse de manera efectiva.

La falta de comunicación entre la Contraloría General del Estado, los jueces de lo contencioso administrativo y otras entidades relevantes puede generar retrasos y complicaciones en la recopilación y análisis de la información necesaria. Esta descoordinación no solo ralentiza el proceso, sino que también puede comprometer la calidad de la investigación y la precisión de los hallazgos (Loor y Reyna, 2021).

CC BY NC SA

Otro desafío significativo es la disponibilidad y calidad de los recursos técnicos y humanos. La investigación previa a la acción de repetición exige la recopilación de pruebas y la realización de análisis detallados para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos. Sin embargo, las instituciones responsables a menudo cuentan con recursos limitados en términos de personal capacitado y tecnología adecuada. La falta de expertos en auditoría y análisis forense, así como la insuficiencia de herramientas tecnológicas para el manejo de datos y documentos, puede obstaculizar el proceso investigativo y afectar la capacidad de la entidad para llevar a cabo una investigación rigurosa.

La resistencia de los involucrados es otro obstáculo considerable. Los funcionarios públicos involucrados en los casos de acción de repetición pueden mostrar reticencia a colaborar con las investigaciones. Esta resistencia puede manifestarse a través de la falta de cooperación en la entrega de documentos, la ocultación de información relevante o la presentación de argumentos destinados a dilatar el proceso. La falta de transparencia y la resistencia al escrutinio complican aún más el trabajo de las instituciones responsables, dificultando la obtención de pruebas y la determinación precisa de la responsabilidad.

Desde una perspectiva doctrinal, se observa que el proceso de investigación previo a la acción de repetición debe equilibrar el derecho de defensa de los funcionarios públicos con la necesidad de rendición de cuentas. La doctrina enfatiza que, si bien es crucial garantizar que los funcionarios tengan la oportunidad de defenderse adecuadamente, este derecho no debe entorpecer el proceso de recuperación de recursos públicos. La tensión entre garantizar un debido proceso y asegurar la efectividad del mecanismo de repetición plantea un desafío constante en la práctica jurídica.

Jurídicamente, el proceso de investigación se encuentra regulado por normativas que buscan establecer un marco claro y efectivo para la acción de repetición. No obstante, la aplicación de estas normas puede ser compleja y sujeta a interpretaciones divergentes. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Código Orgánico General de Procesos y el Código Orgánico Administrativo ofrecen directrices detalladas, pero en la práctica, la implementación de estos procedimientos puede enfrentar dificultades debido a la ambigüedad en algunos casos, la falta de alineación entre las normas y la realidad administrativa.

También, el tiempo limitado para llevar a cabo la investigación previa, estipulado en 20 días, plantea un desafío adicional. Este plazo puede ser insuficiente para completar una investigación exhaustiva, especialmente cuando se trata de casos complejos. La presión por cumplir con el plazo puede llevar a investigaciones apresuradas o incompletas, afectando la calidad de los resultados y la justicia del proceso.

CC BY NC SA

En este sentido, el proceso de investigación previo a la acción de repetición en Ecuador enfrenta desafíos significativos que afectan su eficacia y equidad. A pesar de un marco normativo diseñado para asegurar la rendición de cuentas y la recuperación de recursos públicos, la práctica de implementación revela áreas que requieren atención y mejora para garantizar que el proceso de acción de repetición sea justo, eficiente y transparente.

Ante tales afirmaciones se hace necesario garantizar que las investigaciones previas se realicen adecuadamente, es necesario establecer procedimientos de supervisión y control. Esto podría incluir la implementación de mecanismos de auditoría interna y externa para revisar las investigaciones y asegurarse de que se cumplan todos los requisitos legales. Además, se deben establecer procesos claros para la revisión y apelación de las decisiones relacionadas con la investigación previa, garantizando así el respeto de los derechos de todas las partes involucradas.

De esta forma, es importante fomentar la emisión de sentencias y resoluciones que clarifiquen y establezcan precedentes sobre la aplicación de la acción de repetición, lo que puede ayudar a resolver ambigüedades en la normativa. Las decisiones judiciales deben ofrecer una interpretación detallada de los requisitos y procedimientos para la investigación previa, proporcionando directrices claras para su implementación en el futuro. La Corte Constitucional y otras instancias judiciales pueden jugar un papel clave en el desarrollo de esta jurisprudencia.

Asimismo, se deberían ajustar los plazos establecidos para la investigación previa. La normativa debe garantizar que los plazos sean suficientes para llevar a cabo una investigación exhaustiva sin comprometer la eficiencia del proceso. Esto podría implicar la introducción de mecanismos flexibles que permitan extensiones en casos complejos, garantizando así una investigación completa y justa.

DISCUSIÓN

El estudio realizado ha revelado diversas perspectivas sobre las potestades procesales del juez en el sistema acusatorio ecuatoriano, abordando tanto las limitaciones como los desafíos enfrentados en la práctica judicial.

En primer lugar, se identificó que, aunque el juez tiene una serie de potestades establecidas en la normativa, su capacidad para ejercerlas de manera plena y efectiva se ve comprometida por diversas limitaciones prácticas, tales como la insuficiencia de recursos y la sobrecarga de casos. Este hallazgo contrasta con la visión teórica presentada por Coronel et al. (2021), quienes argumentan que el diseño del sistema legal ecuatoriano proporciona al juez todas las herramientas necesarias para garantizar un proceso penal equitativo. Sin

embargo, la realidad demuestra que, a pesar de la existencia de estas herramientas, factores externos como la falta de recursos y la presión del sistema impiden que el juez pueda ejercer sus potestades de manera óptima. Este resultado subraya la necesidad de una mayor inversión en el sistema judicial y de políticas que reduzcan la carga laboral de los jueces para que puedan desempeñar su rol de manera más efectiva.

Seguidamente, se pudo establecer que, en la práctica, el papel del juez en la dirección del proceso penal tiende a ser más pasivo de lo que se espera teóricamente. Aunque la normativa asigna al juez un rol central en la supervisión y conducción del proceso, la sobrecarga de trabajo y la falta de apoyo institucional resultan en una participación menos activa. Este resultado se confronta con lo expuesto por Calderón et al. (2020), quienes enfatizan la importancia de un juez proactivo para asegurar que el proceso penal se desarrolle de manera justa y equitativa. La comparación entre la teoría y la práctica revela una brecha significativa, lo que sugiere que, para que los jueces puedan asumir un papel más activo, es necesario abordar las limitaciones operativas y administrativas que actualmente los restringen.

Otro resultado relevante es la identificación del riesgo de que, en algunos casos, el ejercicio de las potestades del juez pueda llevar a excesos que comprometan la imparcialidad del proceso. Si bien es fundamental que el juez cuente con las facultades necesarias para intervenir de manera efectiva, también es crucial que estas intervenciones estén cuidadosamente reguladas. Este hallazgo se alinea con las preocupaciones planteadas por Rojas (2018), quien advierte sobre los peligros de un desequilibrio en las potestades del juez que pueda afectar la equidad del proceso penal. La comparación entre los resultados del estudio y las observaciones de Rojas pone de relieve la necesidad de un equilibrio adecuado entre el poder judicial y las garantías procesales de los acusados, asegurando que el sistema se mantenga justo y equitativo.

Finalmente, el estudio resalta la urgencia de implementar reformas integrales en el sistema acusatorio que permitan a los jueces ejercer sus potestades de manera más eficiente y equitativa. Este resultado coincide con la propuesta de Abad (2024), quien sostiene que la evolución del sistema acusatorio en Ecuador requiere de una modernización tanto de los procesos judiciales como de la capacitación continua de los jueces. Se confirma además que, sin tales reformas, el sistema seguirá enfrentando desafíos que limitarán su capacidad para funcionar de acuerdo con los principios de justicia y equidad que lo fundamentan.

De esta manera, los resultados de la investigación reflejan una realidad compleja en la que las potestades del juez en el sistema acusatorio ecuatoriano, aunque claramente definidas en la normativa, se ven limitadas por diversos factores que impiden su ejercicio pleno. La

CC BY NC SA

comparación con las teorías y propuestas de los autores revisados destaca la necesidad de reformas y mejoras que aborden tanto las limitaciones prácticas como las normativas para asegurar un sistema penal más justo y efectivo.

CONCLUSIONES

El análisis desarrollado a través de este artículo científico ha permitido reflexionar sobre la importancia de la acción de repetición en los sistemas jurídicos, ya que esta figura asegura la reparación de los daños ocasionados por el mal ejercicio de las funciones públicas, y se encuentra incorporada en diversas legislaciones, tanto en países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo. Sin embargo, al indagar sobre esta temática en el escenario ecuatoriano, se evidencia que, a pesar de contar con una base normativa fundamentada en la Constitución Nacional, el Código Orgánico General de Procesos, el Código Orgánico Administrativo y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el ejercicio de la acción de repetición se presentan numerosos obstáculos que impiden su eficiente ejecución. Estos desafíos incluyen la falta de coordinación interinstitucional, la carencia de recursos técnicos y humanos adecuados, y la resistencia de los involucrados a cooperar con las investigaciones.

Por su parte, la investigación previa a la acción de repetición es un componente crucial que determina la viabilidad y el éxito de la acción legal. Distintas fuentes doctrinales y bases jurisprudenciales como la emitida por la Corte Constitucional, a través de la Sentencia No. 439-17-EP/23, han destacado la importancia de llevar a cabo investigaciones exhaustivas, objetivas y respetuosas del debido proceso. No obstante, en la práctica, la realización de estas investigaciones enfrenta limitaciones significativas, como plazos insuficientes y la falta de directrices claras. Es necesario fortalecer las capacidades institucionales y dotar a los funcionarios de los recursos y formación adecuados para llevar a cabo investigaciones completas y fundamentadas, que puedan sustentar acciones de repetición efectivas y justas.

De esta manera, a través de esta investigación se sugiere establecer procedimientos de supervisión y control, como auditorías internas y externas, que verifiquen el cumplimiento de los requisitos legales. Además, se deben implementar procesos claros para la revisión y apelación de decisiones, garantizando los derechos de todas las partes. La emisión de sentencias y resoluciones que establezcan precedentes sobre la acción de repetición es crucial para resolver ambigüedades normativas, con la Corte Constitucional y otras instancias judiciales desempeñando un papel clave. También es importante ajustar los plazos para la investigación previa, asegurando que sean suficientes para una investigación exhaustiva y permitiendo extensiones en casos complejos para garantizar justicia y eficiencia.

REFERENCIAS

Alsina, Á., y Acosta, Y. (2022). Conectando la educación matemática infantil y el pensamiento computacional: aprendizaje de patrones de repetición con el robot educativo programable Cubetto. *Revista Innovaciones Educativas*, *24*(37), 133-148. https://n9.cl/aeh2m

Barreto, P. (2018). *Las fallas de la acción de repetición en el ecuador*. Universidad de Especialidades Espíritu Santo, trabajo de titulación. https://n9.cl/5aiae

Cárcamo, A. (2023). La necesidad de instruir procedimiento disciplinario previo a la acción de repetición o reembolso por falta personal en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado. *Revista de derecho (Concepción), 91(254), 49-74.* https://n9.cl/oie1j

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

Cascante, D. G., y Vaca, P. M. (2021). La efectividad de la acción de repetición en la jurisprudencia ecuatoriana. *Debate Jurídico Ecuador*, *4*(3). 244–259. https://revista.uniandes.edu.ec/ojs/index.php/DJE/article/view/2556

Castillo, N. A. (2020). Alcances y límites del" método de dramatización" en Diferencia y repetición. *Universitas Philosophica*, *37*(74), 101-138. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7266263

Código Orgánico Administrativo. Segundo Suplemento – Registro Oficial Nº 31. https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf

Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Suplemento 506 de 22-may.-2015. https://n9.cl/o2op

Cumbicos, M., y Oramas Salcedo, M. (2019). *La responsabilidad objetiva del Estado frente a la acción del derecho de repetición*. Universidad Laica Vicente Rocafuerte, trabajo de titulación. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9087990

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008. https://n9.cl/41evj

Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 439-17-EP. M.P. Teresa Nuques Martínez; 25 de enero de 2023. https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-439-17-ep-23/

Enríquez, G. (2017). Ineficacia de la acción de repetición. *Ius Humani. Revista de Derecho*, *6*, 107-122. https://doi.org/10.31207/ih.v6i0.133

Garzón, M. L. (Escobar 2024). *Acción de repetición y la protección de los recursos económicos de la administración pública en el Ecuador*. Universidad Técnica de Ambato, trabajo de titulación. https://n9.cl/00ub0

Ley Orgánica de garantías jurisdiccionales y control Constitucional. Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct-2009. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org2.pdf

Loor, J. J., y Reyna, M. Y. (2021). El juicio de repetición frente al retardo injustificado en los procesos contenciosos administrativos. *Frónesis*, *28*(3). https://n9.cl/x15j3

Muñoz, M. N. (2019). *Requisitos de procedencia de la acción de repetición, por la declaración de la responsabilidad extracontractual del estado, por actuaciones administrativas*. Universidad Internacional SEK, trabajo de master. http://localhost:8080/xmlui/handle/123456789/3356

Polanco, G. E. (2024). ¿Cuál es el monto a reintegrar al estado en la acción de repetición? *Ratio juris, 19(38).* https://n9.cl/l4exq

Robalino, C. R. (2022). *La responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano y el derecho de repetición derivada de la deficiente administración de justicia.* Universidad Nacional de Chimborazo, trabajo de master. http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/8550

Rosero, M. C., & González, R. D. (2022). *La ineficacia de la acción de repetición en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.* Universidad de Otavalo, trabajo de master. https://repositorio.uotavalo.edu.ec/handle/52000/690

Serrano, A. (2019). *Análisis jurídico en la determinación de responsabilidades en la acción de repetición.* Universidad Regional Autónoma de los Andes, proyecto de investigación. https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/10538/1/TUTAB017-2019.pdf

Tacuri León, R. X. (2023). *Falta de un procedimiento especial para la sustanciación por la responsabilidad extracontractual del estado en el Código Orgánico Administrativo*. Universidad del Azuay, trabajo de master. http://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/13083

Yépez Córdova, J. E. (2023). *Acción de repetición por los obligados subsidiarios en el derecho de alimentos en Ecuador*. Universidad Tecnológica Indoamérica, trabajo de master. https://repositorio.uti.edu.ec/handle/123456789/6100

Zuñiga Reyes, M. (2020). Garantías de no repetición y reformas legislativas: Causas de la falta de pronunciamiento y denegación de reparaciones en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir del caso Cinco Pensionistas vs. Perú. *Revista Derecho del Estado*, *46*, 25-55. https://doi.org/10.18601/01229893.n46.02

©2025 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).