



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

**Responsabilidad patrimonial de servidores públicos y  
derecho de repetición estatal.**

**AUTORA:**

**Melo Olvera, Elvira Antonella**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de  
ABOGADA DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA  
REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**TUTORA:**

**Ab. Paredes Caverro, Angela María, Mgs.**

**Guayaquil, Ecuador  
13 de febrero del 2026**



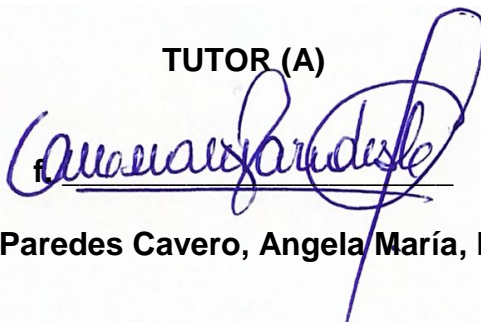
UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**

## **CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por **Melo Olvera, Elvira Antonella** como requerimiento para la obtención del título de **Abogada De Los Tribunales Y Juzgados De La República Del Ecuador**.

**TUTOR (A)**

f. 

**Ab. Paredes Caveró, Angela María, Mgs.**

**DIRECTOR DE LA CARRERA**

f. \_\_\_\_\_

**Dra. Nuria Pérez, Puig-Mir, PhD.**

**Guayaquil, a los 13 días del mes de febrero del año 2026**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

## **DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, **Melo Olvera, Elvira Antonella**

### **DECLARO QUE:**

El Trabajo de Titulación, **Responsabilidad patrimonial de servidores públicos y derecho de repetición estatal**, previo a la obtención del título de **Abogada De Los Tribunales Y Juzgados De La República Del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

**Guayaquil, a los a los 13 días del mes de febrero del año 2026**

**LA AUTORA:**

f. \_\_\_\_\_

**Melo Olvera, Elvira Antonella**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**


## **AUTORIZACIÓN**

Yo, **Melo Olvera, Elvira Antonella**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **Responsabilidad patrimonial de servidores públicos y derecho de repetición estatal**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, a los a los 13 días del mes de febrero del año 2026**

**LA AUTORA:**

f. 

**Melo Olvera, Elvira Antonella**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO

## REPORTE DE COMPILATIO

 INFORME DE ANÁLISIS  
magister

AA Tmelo Olvera Antonela

4%  
Textos sospechosos

< 1% Similitudes  
< 1% similitudes entre comillas  
< 1% entre las fuentes mencionadas

3% Idiomas no reconocidos

< 1% Textos potencialmente generados por la IA

Nombre del documento: AA Tmelo Olvera Antonela.doc  
ID del documento: f8fadf0d81277d7dcd2a085fe7d34c17461b59f  
Tamaño del documento original: 888,5 kB

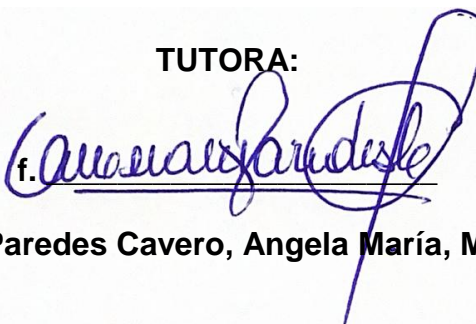
Depositante: [Angela María Paredes Cavero](#)  
Fecha de depósito: 2/2/2026  
Tipo de carga: interface  
fecha de fin de análisis: 2/2/2026

Número de palabras: 5758  
Número de caracteres: 39.805

Ubicación de las similitudes en el documento:

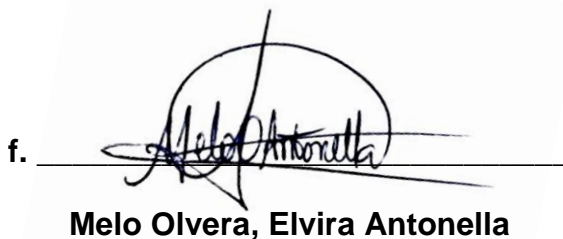


TUTORA:

f. 

Ab. Paredes Cavero, Angela María, Mgs.

LA AUTORA:

f. 

Melo Olvera, Elvira Antonella

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a Dios por darme la fortaleza y la constancia necesarias para culminar este proceso.

A mi familia, por su amor, paciencia y apoyo incondicional en cada etapa de este camino académico.

A mi mami y a mis hermanas, por ser mi sostén y motivación diaria.

A mi esposo, por su amor, comprensión y apoyo constante, y a mis hijos, por ser mi mayor inspiración.

A mis mejores amigos, Yusan, Domelin y Cristhian, por su ánimo, compañía y palabras de aliento en los momentos más difíciles.

Finalmente, agradezco a la universidad y a los docentes que contribuyeron a mi formación profesional.

## DEDICATORIA

A mi papá, que en el cielo está feliz y orgulloso por este logro, y quien merecía disfrutar de este momento conmigo.

A mi mami, a quien amo y admiro profundamente, por su amor incondicional y fortaleza.

A mi hermana Jael, quien asumió el rol de papá y ha hecho posible este camino con su apoyo constante.

A mi hermana Fernanda, por ser mi apoyo incondicional en cada etapa.

A mi esposo José Eloy y a mis hijos, José Antonio y Alicia, que son mi todo y la razón de cada esfuerzo.



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**

### **TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN**

f. \_\_\_\_\_

**DR. LEOPOLDO XAVIER ZAVALA EGAS**  
DECANO O DIRECTOR DE CARRERA

f. \_\_\_\_\_

**AB. ÁNGELA PAREDES CAVERO, MGS**  
COORDINADORA DEL ÁREA

f. \_\_\_\_\_

**(NOMBRES Y APELLIDOS)**  
OPONENTE





UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**

**Facultad:** Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas

**Carrera:** Derecho Período: B-2025

**Fecha:** 13 de febrero de 2026

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado ***Responsabilidad del Estado y eficacia del derecho de repetición en Ecuador***, elaborado por la estudiante **Melo Olvera, Elvira Antonella**, certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la calificación de \_\_\_\_\_, lo cual lo califica como ***APTO PARA LA SUSTENTACIÓN***.

**TUTOR (A)**

f. \_\_\_\_\_

**Ab. Paredes Cavero, Angela María, Mgs.**

# ÍNDICE

RESUMEN.....	XII
ABSTRACT.....	XIII
INTRODUCCIÓN.....	2
Capítulo 1 .....	3
1. La administración pública como persona jurídica sujeta a control judicial. .....	3
2. El Servidor público como ejecutor de los principios de buena administración pública.....	4
3. Principio de responsabilidad del Estado Ecuatoriano.....	6
3.1. Determinación de responsabilidad de los funcionarios públicos. ....	7
Capítulo 2 .....	8
4. El nacimiento del Derecho de Repetición.....	8
5. El Derecho de Repetición en el Ordenamiento Jurídico Ecuatoriano.....	9
5.1 Lineamientos jurisprudenciales. ....	12
CONCLUSIONES .....	16
REFERENCIAS .....	18

## ÍNDICE DE TABLA

Tabla 1. Acción de repetición por violación de derechos (LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL, 2009).....	10
--	----

## RESUMEN

Con la vigencia de la Constitución del 2008, se incorpora como supremacía el deber del Estado de ejercer la repetición en contra de las personas que como servidores públicos ocasionaron un perjuicio a una persona y que mediante sentencia esta fue indemnizada por la institución pública con dinero del erario nacional. El principio de responsabilidad del estado forma una buena administración pública, por eso debe responder ante el ciudadano, por los funcionarios públicos que forman la voluntad de la persona jurídica estatal. Sin embargo, el régimen de aplicación de este derecho de repetición se encuentra disperso en varias normativas del ordenamiento jurídico ecuatoriano, los cuales coinciden inclusive que el elemento esencial previo a iniciar el proceso contencioso-administrativo, para recuperar los valores económicos erogados por el estado, corresponde la determinación de la responsabilidad por dolo o culpa grave de quien incurrió en la actuación que violenta los derechos, ocasiona responsabilidad extra contractual o ; nulidad o ilegalidad de la suspensión o destitución de un servidor público, mediante un proceso administrativo conforme lo determina la jurisprudencia.

**Palabras Claves:** Responsabilidad, Derecho de repetición, Control Judicial, Servidor Público, Estado, Administración Pública.

## ABSTRACT

With the entry into force of the 2008 Constitution, the State's duty to bring a recourse action against those who, as public servants, caused harm to an individual and in respect of which the injured party was indemnified by a public institution with funds from the national treasury pursuant to a judicial ruling was elevated to a constitutional mandate of supreme rank. The principle of State liability is a cornerstone of sound public administration; accordingly, the State must answer citizens for the acts of public officials who form and express the will of the State as a legal person. However, the regulatory framework governing the exercise of this right of repetition is dispersed across several instruments within the Ecuadorian legal system. These rules consistently provide that a threshold prerequisite to initiating the contentious-administrative proceedings aimed at recovering sums disbursed by the State is the prior determination of the public servant's liability for intent or gross negligence, in relation to the conduct that violated rights, gave rise to the State's non-contractual liability, and/or resulted in the nullity or unlawfulness of a public servant's suspension or dismissal typically established through an administrative process, as confirmed by case law.

**Keywords:** Liability; Recourse Action; Judicial Review; Public Servant; State; Public Administration.

## INTRODUCCIÓN

En el Ecuador el derecho de repetición es un instrumento constitucional propio del estado como persona jurídica, que tiene por finalidad de recuperar el dinero destinado a reparar los perjuicios económicos, asumidos por las arcas estatales, cuando por la acción u omisión de una persona en uso de sus potestades actuó con dolo o culpa grave y como resultado el estado es condenado a indemnizar a un tercero.

El fundamento de esta acción llamada también recursoria o de regreso, nace del principio de responsabilidad y se busca una justa repartición de la carga económica y que no sea el dinero del pueblo que soporte la totalidad del pago, sino que se asuma la responsabilidad de quien ocasionó el daño por su incorrecta actuación administrativa. Entonces entiéndase al derecho de repetición como aquella acción orientada a fortalecer la confianza ciudadana, el buen servicio público y la protección de los recursos públicos.

Este trabajo pretende evidenciar que, pese a la existencia jurídica de este derecho en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la dispersión normativa dificulta el ejercicio de la repetición afectando la eficacia de este. Por lo que surge la controversia si al ser un alto deber del estado ejercer la repetición a través de una acción contencioso-administrativa, el marco normativo ofrece la viabilidad para que se ejecute de manera efectiva o los vacíos legales limitan la aplicación de la acción de regreso.

Por lo expuesto, se plantea el siguiente problema jurídico: si el derecho de repetición es inherente al Estado y procede mediante el ejercicio de una acción jurisdiccional, ¿cuáles son sus alcances reales en la normativa ecuatoriana y de qué manera esta prevé su ejecución para salvaguardar los intereses estatales? En respuesta, se realizará un análisis a las normas legales, constitucionales y la jurisprudencia ecuatoriana, para determinar los requisitos que condicionan la ejecución del derecho de repetición a la luz de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales.

## Capítulo 1

### **1. La administración pública como persona jurídica sujeta a control judicial.**

En principio debemos precisar a la administración pública desde la óptica del derecho administrativo, como aquella que está formada por pasos o actuaciones, realizadas por los servidores públicos desde sus competencias, para alcanzar un acto administrativo, que le permita a la institución pública, desenvolverse como un sujeto de derecho y alcanzar los fines para la cual fue creada.

Para la doctrina, en un concepto más amplio no se limita a distinguirla por los actos que emanan de ella, sino como la persona jurídica que se relaciona y que emite declaraciones de voluntad en contra de otra, es decir la personificación de la administración para que pueda responder por un patrimonio, contrato, acto y que está sea justiciable (García de Enterría & Fernández, 2004)

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el Código Orgánico Administrativo, en su artículo 46 enviste de personalidad jurídica a la administración pública central, entre otras, pero indica también que las divisiones de ésta, como ocurre en la desconcentración, generan administraciones carentes de identidad propia como sujeto del derecho, pero representadas por una autoridad administrativa.

La entidad estatal, goza de prerrogativas y facultades emanadas por la ley, por lo que sus actos administrativos generados gozan de presunción de legitimidad; no obstante, no queda excluida de un control de legalidad realizado por el poder judicial, en caso de ser mermada las instancias jurisdiccionales por los accionantes que se creyeren afectados por parte de la institución pública, le corresponde a los jueces y tribunales ejercer la tutela judicial efectiva y realizar el control en la correcta aplicación del ordenamiento jurídico en las actuaciones administrativas realizadas por los servidores públicos. (de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, s. f.);

En caso de configurarse la vulneración de los derechos del ciudadano, dentro de las potestades jurisdiccionales, los jueces pueden dictar medidas de reparación de carácter económico, peticionados por los afectados, mediante sentencias del contencioso administrativo, constitucionales o internacionales y laudos arbitrales.

Y en caso de que institución pública, desacatara lo dispuesto por los jueces, incurriría en incumplimiento de la disposición judicial o de decisión de autoridad legítima que está determinado por el Código Orgánico Integral Penal (COIP) como un delito, el servidor público a más de los deberes establecidos en la ley debe cumplir con todas aquellas órdenes que sean emitidas por la decisión judicial.

Entiéndase que, si bien este control judicial es posterior a la emisión del acto administrativo, es una garantía última del principio de legalidad, que le permite al ciudadano tener la certeza que la administración pública no puede actuar o ser más, de lo que la ley o la constitución le permite conforme lo dispone el mandato constitucional en su artículo 226: *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.”*(CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008).

Por ende, la discrecionalidad en sus actuaciones administrativas no es por libre albedrío de quien las ejerce, al contrario, éstas se encuentran subsumidas al cumplimiento del marco legal.

## **2. El Servidor público como ejecutor de los principios de buena administración pública.**

Como toda persona jurídica es un ente ficticio del derecho, para este caso concreto detrás de esta figura se encuentran los servidores públicos, quienes a través de sus actuaciones forman la voluntad que conlleva a la emisión de actos administrativos, por parte de la institución pública representada por una máxima autoridad.



Para efectos del presente trabajo nos direccionaremos con los establecido la definición constitucional de servidor público establecido en el artículo 229 que indica son *“todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.”*(CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008). Es decir, es la persona natural que permite a través de sus actividades encomendadas por la ley, formar la voluntad de la administración pública, que se materializa en actos administrativos, generadores de efectos jurídicos.

La doctrina ha sido muy enfática y estos servidores ejecutores de la marcha del aparato estatal, tienen que direccionar sus actuaciones a una buena administración pública, bajo el enfoque del ciudadano como eje donde se construye o destruye las políticas públicas, siendo a considerar los siguientes principios: dignidad humana, racionalidad, motivación, juridicidad, transparencia, rendición de cuentas, participación, eficacia, eficiencia, modernización, ética y responsabilidad. La administración pública existe para el ciudadano, razón por lo que las decisiones del estado deben ser sujetas a control jurídico, debe prevalecer la democracia, fomentar la participación ciudadana y brindar un servicio de calidad con ética institucional. (Rodríguez Arana, 2013).

La carta magna, indica en el artículo 227 , que el servicio público es un servicio a colectividad que se rige por los principios de eficiencia, eficacia, calidad, participación, jerarquía, desconcentración, descentralización, transparencia, coordinación, planificación y evaluación (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008), siendo estos cuales sustentan la actividad de la administración pública para que actúe de manera coherente y objetiva.

Podemos denotar que el principio de responsabilidad es acogido por la doctrina como parte de la buena administración pública y en la normativa ecuatoriana se encuentra en la carta magna.

### **3. Principio de responsabilidad del Estado Ecuatoriano.**

Para Jaime Rodríguez-Arana, el principio de responsabilidad conforma la buena administración pública, reafirmando que el poder estatal es del pueblo, por ende, el estado tiene la obligación de responder por el daño antijurídico ocasionado al ciudadano por una mala administración generada de actos, omisiones y decisiones arbitrarias, de los servidores públicos; y como consecuencia de ello el derecho a una justa indemnización por parte de la persona afectada frente a las lesiones causadas, de forma que todo tipo de perjuicio ocasionado por una entidad pública desemboca en el deber del estado en asumir la responsabilidad por los daños irrogados. (2013).

Para una mayor comprensión de este principio vamos a referirnos al hito histórico que marco el nacimiento y es la base en el derecho público para regular la administración del poder ejecutivo ante la afectación al ciudadano.

Este es el fallo Blanco; ocurre post revolución francesa, cuyos hechos se basan en una tabacalera perteneciente a una institución del estado Frances, donde una niña de 5 años sufre un accidente producto de un vagón que era manipulado por 4 empleados públicos; lo que ocasiona que la menor de edad Agnes Blanco perdiera su pierna, lo que hizo que su padre reclamara en las instancias jurisdiccionales, creándose así la necesidad de la vía contencioso administrativa para determinar la responsabilidad del estado de reparar los daños al ciudadano causado por sus trabajadores estatales. (Cuba Meneses, 2024).

En el Ecuador el principio de Responsabilidad emana la carta fundamental de artículo 11 numeral 9, que prescribe *“El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.”* (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008), instaurándose el principio de supremacía, en cual coloca al estado como el primero llamado a precautelar los derechos, por lo que se puede colegir que quienes lo integran, los servidores públicos, deben responder por las existencia de violaciones constitucionales, en concordancia con lo

determinado en el artículo 226 de la carta de magna, que hace énfasis, en la responsabilidad administrativa, penal y civil del funcionario en cuanto a la utilización de los activos de las arcas del estado, es decir los recursos públicos.

### **3.1. Determinación de responsabilidad de los funcionarios públicos.**

El artículo 261, inciso segundo, dispone que *“la determinación de responsabilidades derivadas del control de recursos públicos que realiza la Contraloría General del Estado se sujetará a lo previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado”*.(CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008), ya que esta institución es el ente de control hacia el poder ejecutivo, y en caso de evidenciarse mal uso del erario nacional, determinará la responsabilidad a los profesionales que por acción u omisión en cumplimiento de sus funciones, ocasionaron el perjuicio y emitirá glosas a título personal, a fin de resarcir los valores pecuniarios erogados por el estado.

A su vez, no solo un ente distinto a la institución pública puede determinar responsabilidades, pues existe un procedimiento interno denominado régimen disciplinario dispuesto en la Ley Orgánica del Servicio Público, que faculta la determinación de responsabilidad administrativa, de los funcionarios públicos, a través de una investigación realizada por las Unidades de Administración del Talento Humano.

Es importante destacar que se requiere de un procedimiento distinto a los ya mencionados para identificar a quien corresponde imputar la responsabilidad, cuando en ejercicio de sus de sus actuaciones administrativas, el servidor público, ocasiono un perjuicio al ciudadano y con ello hizo que el estado desembolse valores económicos a favor del perjudicado; en consecuencia identificada dicha responsabilidad la institución puede recuperar los recursos públicos desembolsados; conforme manda la Carta Magna a través del ejercicio del derecho de repetición.

## Capítulo 2

### 4. El nacimiento del Derecho de Repetición.

El derecho de repetición nace con la jurisprudencia del consejo de estado francés, y uno de los casos que marco el estudio de esta figura yace con el caso Laruelle, a razón de lo siguientes hechos: el señor Laruelle funcionario del estado, con el cargo de suboficial conductor de un vehículo militar, burló a los agentes encargados de vigilar los transportes, para utilizar este instrumento vehicular fuera del horario laboral y para intereses subjetivos ajenos a sus funciones legales, ocurriendo un accidente de tránsito donde la señora Marchand, fue atropellada posteriormente ella demandó, por no controlar el uso de los vehículos, al Estado y a este se le sentenció a reparar económicamente a la víctima.(Long et al., 2017)

Con estos antecedentes el Consejo de Estado resuelve la acción recursoria a favor de la administración pública, para que solicite el pago del desembolso realizado a la señora Marchand, es decir se pueda cobrar al agente público, debido a su falta personal cometida, que es separable o llamada dissociable de sus atribuciones estatales, y que dichos actos ocasionaron el accidente a la víctima y su respectiva indemnización por parte del Estado, por lo que le corresponde al señor Laruelle asumir los valores económicos erogados por las arcas públicas.

Luego, en España se introduce en el ordenamiento jurídico la acción de regreso conocida como el derecho de repetición, bajo la misma premisa de recuperar los valores que el estado indemniza a un tercero perjudicado por la actuación administrativa realizada por sus funcionarios. Inicialmente era facultativo para la administración pública instaurar el proceso judicial en contra del servidor estatal para solicitar la devolución del dinero; pero con la evolución del derecho actualmente es obligatorio en los casos que dicho trabajador actuó con dolo, culpa o negligencia grave. (Saura Fructuoso, 2015).

Podemos denotar de los casos expuestos, la finalidad de este derecho de repetición del estado es proteger el dinero del pueblo, que

conforma el erario nacional; ejerciendo esta restitución de valores ocasionados por conductas ajenas al ordenamiento jurídico de una persona que tiene potestad pública y la ejerce notoriamente de una manera perjudicial para el ciudadano.

## **5. El Derecho de Repetición en el Ordenamiento Jurídico Ecuatoriano.**

En el Ecuador, como se mencionó en líneas anteriores el derecho a la repetición es un mandato constitucional, y podemos definir a este como aquella acción inherente al estado para activar la jurisdicción contencioso-administrativa, en contra del servidor público que incurrió en una actuación dolosa o con culpa grave, que coloco al estado en la obligación de indemnización o reparación judicial a favor de un tercero perjudicado por el funcionario repetido, mediante esta herramienta legal, el estado restituye el desembolso pecuniario realizado con la finalidad de recuperar los recursos públicos.

El Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) en su artículo 217 numeral 8 otorga la jurisdicción a los jueces de lo contencioso administrativo de conocer la responsabilidad extracontractual del estado por la falta o deficiencia de los servicios públicos, y para este caso concreto por la acción u omisión de los servidores públicos que en ejercicio de sus cargos violenten derechos y que cuya pretensión sea una reparación a favor del ciudadano afectado. (CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL, 2009)

Con la entrada en vigor del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) se empieza a regular la acción de repetición, en su artículo 328 otorga de la misma manera la competencia a los juzgados de lo contencioso administrativo, a través de un procedimiento ordinario.

El Código Orgánico Administrativo (COA); de la misma forma nos remite al procedimiento ordinario con la reglas del COGEP, pero determina que no procede la reconvención, y que lo que origina esta acción de repetición es la responsabilidad extracontractual del estado declarada judicialmente y en los casos de terminación convencional; cuando los

valores producto de la indemnización sean cancelados en su totalidad al ciudadano perjudicado, se puede iniciar la acción de repetición en el lapso de 4 años. Otro elemento por considerar de esta acción es la existencia del dolo o culpa en la acción u omisión de la persona que fungía como servidor público y que esta tiene que ser declarada en la sentencia. En el caso de que existieran varios responsables el valor del pago repetido se distribuirá según el grado de su participación. (CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO, COA, 2017).

Además, la acción de repetición se encuentra en la Ley Orgánica del Servicio Público, (LOSEP) en los casos que la acción contencioso-administrativa declare la nulidad o ilegalidad en la destitución o suspensión de un servidor público, por lo que la ley manda a solicitar el reembolso en contra de los funcionarios que hayan actuado con dolo o culpa grave y hayan provocado un perjuicio al estado cuando ha sido condenado a indemnizar. (LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, LOSEP, 2010)

La Ley Orgánica de Garantías Constitucionales estipula en el capítulo X; el procedimiento de repetición en contra de los servidores públicos cuando estos hayan vulnerado derechos; conforme se detalla a continuación:

**Tabla 1. Acción de repetición por violación de derechos (LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL, 2009)**

<b>Art. 67</b>	Procedencia	Cuando existe responsabilidad del servidor por dolo o culpa grave, previo a que el Estado haya sido condenado a reparar económicamente, la acción de repetición prescribe en un plazo de 4 años desde que se realizó el pago total al ciudadano vulnerado.
<b>Art. 68</b>	Legitimado Activo	El patrocinio lo asume la máxima autoridad de la entidad que se le determinó la responsabilidad, y de ser el caso al representante legal del GAD, para ambas situaciones va a haber el acompañamiento de la PGE, y este asumirá el patrocinio cuando la máxima autoridad sea la accionada. Cualquier ciudadano puede poner en conocimiento a la

		PGE o interponer la acción de repetición, sin quedar vinculada procesalmente, la Sala notifica a la entidad para que asuma el patrocinio de no hacerlo cabe la acción por incumplimiento.
<b>Art. 69</b>	Investigación Previa a la demanda	La máxima autoridad de la entidad debe iniciar una investigación previa para que en el término de 20 días identifique a los servidores responsables, aunque ya no laboren en la institución, de no identificar a los responsables será demandada la máxima autoridad por la PGE; no obstante, si existe un proceso sancionatorio servirá para iniciar el juicio de repetición.
<b>Art. 70</b>	Demanda	La demanda de repetición debe contener: 1. identificación de los demandados y la institución que violó los derechos. 2. Antecedentes. 3. fundamentos de hecho y derecho. 4. la pretensión respecto a la reparación material (recursos erogados). 5 medidas cautelares reales de ser el caso. Como requisitos se debe adjuntar: la sentencia, auto definitivo o decisión internacional que ordena reparación. Y el justificativo de pago realizado por el Estado.
<b>Art. 71</b>	Trámite	El órgano judicial competente para sustanciar los juicios de repetición de esta ley es la Sala de lo Contencioso Administrativo mediante un procedimiento ordinario.
<b>Art. 72</b>	Sentencia	Los jueces deben declarar la responsabilidad de los funcionarios que generaron la obligación del estado a reparar por violación de derechos y ordenará el pago a la persona repetida por el monto de la reparación material; determinando la forma y el tiempo de la cancelación; en caso de ser varios imputados el valor será determinado acorde al grado de responsabilidad.
<b>Art. 73</b>	Recursos	Cabe apelación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

**Nota.** Elaboración propia a partir de la *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional* (arts. 67–73).

## 5.1 Lineamientos jurisprudenciales.

Como se deja en evidencia, el derecho de repetición se encuentra disperso en distintos cuerpos legales, con ciertas peculiaridades distintas que dificultan su aplicación, lo que ha provocado que la jurisprudencia determine los lineamientos para ir direccionando la correcta aplicación.

El juez constitucional Dr. Enrique Herrería Bonnet, emitió los siguientes lineamientos:

*“(...) 35. Para que el ejercicio de la acción de repetición proceda deben confluir los siguientes requisitos:*

*a) que el Estado haya sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o autos definitivos<sup>11</sup> en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución de un organismo internacional de protección de derechos <sup>12</sup>;*

*b) que el Estado haya pagado la totalidad por concepto de reparación material a favor de la víctima <sup>13</sup>;*

*c) que la disposición de pago por concepto de reparación integral se haya producido como consecuencia de la conducta dolosa o culposa del funcionario o ex funcionario público debidamente comprobada;*

*d) para casos en los que la máxima autoridad sea la legitimada activa, previo a la presentación de la demanda, esta deberá determinar la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos, a través de una investigación que no podrá extenderse por más del término de 20 días. La máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de que ya no continúen trabajando para dicha institución<sup>14</sup>; y*

*e) si no se llega a determinar la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o Procurador General del Estado<sup>15</sup> debe presentar la demanda de repetición en contra de la máxima autoridad de la entidad.<sup>16</sup> (...)” (Sentencia No. 71-17-EP/22, 2022).*



Estas reglas establecidas en la jurisprudencia constitucional recogen las normas legales, en una sola dirección, para el planteamiento de la acción de repetición; pero siguen existiendo interrogantes en la naturaleza jurídica de la responsabilidad que se va a materializar en sentencia; el denominador común en las distintas regulaciones legales es que la responsabilidad del funcionario que va a ser accionado debe ser por culpa grave o dolo.

Si bien, en materia de garantías constitucionales, en el caso de violación de derechos; la normativa expresa que la máxima autoridad debe realizar un procedimiento de investigación previa en 20 días para que la entidad pública determine si la persona en uso de sus funciones y atribuciones incurrió en dolo o culpa grave, posteriormente iniciar el proceso judicial de repetición.

Y es aquí donde surge la interrogante ¿Cómo se realiza el procedimiento para determinar el dolo y la culpa grave en las actuaciones administrativas? El mismo ordenamiento jurídico antes mencionado, manifiesta que se puede usar de base el procedimiento determinado en la LOSEP, de régimen disciplinario para sanciones administrativas, para determinar el dolo o la culpa grave en contra del presunto sancionado y posteriormente enjuiciado por repetición.

No obstante, en los casos de responsabilidad extracontractual o cuando se determine la nulidad o ilegalidad de una destitución o suspensión de un funcionario público; siempre bajo la premisa de que el estado desembolsará recursos públicos por concepto de indemnización por este mal servicio provocado por alguien que en ese momento ejercía como servidor público; no se especifica cual sería el procedimiento previo para determinar dicha responsabilidad de culpa grave o dolo, previo a ejercer la acción de repetición.

Al respecto la corte nacional se ha pronunciado resolviendo lo siguiente: *“(…) Artículo 1.- Declarar como precedente jurisprudencial obligatorio, el siguiente punto de derecho: “En respeto a las garantías al debido proceso de los servidores públicos, en la resolución de las acciones subjetivas o de plena jurisdicción por las que se declare la ilegalidad o*

*nulidad de actos administrativos, los tribunales contencioso administrativos no están facultados a declarar la responsabilidad personal de los servidores o agentes públicos que, presuntamente, hayan sido los causantes de tales vicios. En estos casos, las administraciones públicas deberán iniciar la acción judicial de repetición que corresponda, por cuerda separada. (...)*” (RESOLUCIÓN No. 14-2024, 2024).

Con este precedente, se reafirma que la determinación de dolo o culpa grave en las actuaciones de alguien que realizó actividades como servidor estatal, previo a un juicio de repetición, corresponde netamente al ámbito del derecho administrativo aplicado por la entidad pública. Y existe un vacío normativo en el procedimiento para determinar la responsabilidad, al no estar determinado en ningún ordenamiento las reglas específicas; por lo que debemos remitirnos al procedimiento administrativo general determinado en el libro segundo del Código Orgánico Administrativo.

Finalmente, como se abordó en numeral 3.1 de este trabajo existen formas para determinar responsabilidades a un servidor público ya sea por un régimen disciplinario o por la determinación de responsabilidades emitidas por con Contraloría General de Estado, no obstante, la corte constitucional se ha pronunciado respecto de aquella en la que se incurre para repetir los valores erogados por el estado, de la siguiente manera:

*“(...) 37. Teniendo en cuenta todo lo expuesto, este Organismo advierte que, para que el requisito de la investigación previa se entienda cumplido por la máxima autoridad de la institución pública al presentar la demanda de acción de repetición en contra de algún funcionario o ex funcionario público, dicha investigación previa debe: (i) haber determinado, ya sea mediante informe o dictamen motivado de índole administrativa 24, la identificación del presunto responsable de las obligaciones incumplidas que hayan generado la violación o violaciones de derechos; y (ii) haber garantizado el cumplimiento de las garantías del debido proceso<sup>25</sup>, a través de un proceso de orden administrativo correspondiente. Así, debido a que la investigación previa constituye un requisito necesario para activar la acción de repetición, su ausencia o el incumplimiento de los parámetros fijados en*

*este pronunciamiento, acarrearían la improcedencia de la demanda de la acción de repetición. (...)*(Sentencia No. 439-17-EP/23, 2023)

En esta corriente jurisprudencial de la Corte Constitucional respecto a la investigación previa para determinar el dolo o culpa grave de la persona accionada antes de iniciar un juicio de repetición; nos indica que es un procedimiento independiente autónomo de carácter administrativo que se reafirma con la sentencia judicial de los tribunales Contenciosos – Administrativos, y que no existen reglas determinadas en un cuerpo normativo pero igual esta sujeta a las procedimiento ordinario administrativo y al debido proceso.

## CONCLUSIONES

Se concluye que el derecho de repetición en la historia y su evolución, hasta la realidad jurídica actual ecuatoriana, se basa en un doble régimen de responsabilidad, refiriéndonos como iniciador a la responsabilidad del estado de forma objetiva a razón del daño causado al ciudadano por el mal funcionamiento de la administración pública, y que ha sido requerido judicialmente a reparar directamente al afectado, desencadenando con ello la segunda, responsabilidad subjetiva del servidor público, cuya actuación dolosa o gravemente culposa, originó que el estado indemnice pecuniariamente la persona afectada, por lo que mediante el ejercicio de la acción de repetición se busca que a título personal el funcionario responda por los valores desembolsados por el estado.

Esta herramienta jurídica que nace históricamente con la resolución del Consejo de Estado en Francia respecto al caso Laruelle, y marca un parámetro crucial que denota que la responsabilidad del estado no excluye la actuación realizada por el agente o funcionario público, que es contraria al ordenamiento jurídico, y por ello la Administración debe usar ese instrumento de repetición en contra del trabajador estatal que actuó con dolo o culpa grave, para que responda de su pecunio, el desembolso realizado por el estado a favor del ciudadano.

Al respecto La Corte Nacional de Justicia ya se ha pronunciado mediante la RESOLUCIÓN No. 14-2024, respecto a la jurisprudencia vinculante determinado que no son los jueces contenciosos administrativos quienes deben declarar la responsabilidad personal del servidor público en un procedimiento judicial que sentencio la nulidad o ilegalidad del acto administrativo, pues esto es un procedimiento autónomo que le corresponde accionar a la institución pública. En consecuencia, es a la Función Ejecutiva a través de sus autoridades institucionales las llamadas a determinar dicha responsabilidad por repetición de sus servidores públicos, previo a iniciar el respectivo juicio para recuperar los valores.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el derecho de repetición se encuentra consagrado constitucionalmente, no obstante, en la presente trabajo académico se evidencia la dispersión normativa de su aplicación, y los vacíos procedimentales administrativos de la función ejecutiva para la determinación de dicha responsabilidad por repetición, dificultando la correcta articulación entre la responsabilidad estatal y personal del servidor público, generando una aplicación limitada de la acción de repetición.

Es conveniente recomendar como una solución la creación de una normativa que regule el procedimiento administrativo de investigación que permita, a las instituciones públicas identificar al servidor que actuó con dolo o culpa grave, de una manera oportuna y precisa, ya que este es un requisito esencial para enervar la acción de repetición.

En vista de que, si bien el estado desde el erario nacional realiza el pago inmediato por indemnización judicial al ciudadano que ha sufrido el daño, este valor desembolsado de los recursos públicos de los ecuatorianos, que podían ser destinado para fines de obras sociales, queda condicionada la recuperación de los valores, a la discrecionalidad de las interpretaciones de la administración pública, o jurisprudenciales, lo que no permite la fluidez y continuidad expedita del proceso judicial de repetición.

## REFERENCIAS

- Caso No. 71-17-EP (28 de noviembre de 2022).  
[https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2nhcnbldge6j3ryyw1pdgunlcb1dwlkoic2ngjizthmmc1hm2mxltq2ndytotm1os1lndywzjk2ngjmyjyucgrmj30](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2nhcnbldge6j3ryyw1pdgunlcb1dwlkoic2ngjizthmmc1hm2mxltq2ndytotm1os1lndywzjk2ngjmyjyucgrmj30)
- Caso No. 439-17-EP (25 de enero de 2023).  
[https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2nhcnbldge6j3ryyw1pdgunlcb1dwlkoic3nguxzgm3ni1lmdg5ltrlyjytyjqyms1hmduyytjijyjkzmduucgrmj30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2nhcnbldge6j3ryyw1pdgunlcb1dwlkoic3nguxzgm3ni1lmdg5ltrlyjytyjqyms1hmduyytjijyjkzmduucgrmj30=)
- Código orgánico administrativo, COA (2017).  
[https://app.lexis.com.ec/sistema/visualizador-norma/PUBLICO-CODIGO\\_ORGANICO\\_ADMINISTRATIVO\\_COA](https://app.lexis.com.ec/sistema/visualizador-norma/PUBLICO-CODIGO_ORGANICO_ADMINISTRATIVO_COA)
- Código orgánico de la función judicial, 181 (2009).  
[https://app.lexis.com.ec/sistema/visualizador-norma/CIVIL-CODIGO\\_ORGANICO\\_DE\\_LA\\_FUNCION\\_JUDICIAL](https://app.lexis.com.ec/sistema/visualizador-norma/CIVIL-CODIGO_ORGANICO_DE_LA_FUNCION_JUDICIAL)
- Constitución de la república del Ecuador, 265 (2008).  
[https://app.lexis.com.ec/sistema/visualizador-norma/PUBLICO-CONSTITUCION\\_DE\\_LA\\_REPUBLICA\\_DEL\\_ECUADOR](https://app.lexis.com.ec/sistema/visualizador-norma/PUBLICO-CONSTITUCION_DE_LA_REPUBLICA_DEL_ECUADOR)
- Cuba Meneses, E. (2024). *A 150 años del arrêt Blanco: Aportes en la concepción moderna de la responsabilidad patrimonial del Estado en el marco del funcionamiento de los servicios públicos*. Asociación Iberoamericana de Regulación; Universidad Externado de Colombia.  
<https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/26781>

de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. (s. f.). *Lección 6: Autotutela Administrativa y su Principio Legal*. Studocu. Recuperado 8 de enero de 2026, de <https://www.studocu.com/es/document/universidad-carlos-iii-de-madrid/derecho-administrativo/leccion-6-apuntes/8327079>

García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2004). *Curso de Derecho Administrativo I: Tomo I* (12ma ed.). CIVITAS. <http://www.marcialpons.es/libros/curso-de-derecho-administrativo-i/9788410296244/>

Ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional, § Capítulo X (2009). [https://app.lexis.com.ec/sistema/visualizador-norma/PUBLICO-LEY\\_ORGANICA\\_DE\\_GARANTIAS\\_JURISDICCIONALES\\_Y\\_CONTROL\\_CONSTITUCIONAL](https://app.lexis.com.ec/sistema/visualizador-norma/PUBLICO-LEY_ORGANICA_DE_GARANTIAS_JURISDICCIONALES_Y_CONTROL_CONSTITUCIONAL)

Ley orgánica de servicio público, LOSEP (2010). [https://app.lexis.com.ec/sistema/visualizador-norma/PUBLICO-LEY\\_ORGANICA\\_DE\\_SERVICIO\\_PUBLICO\\_LOSEP](https://app.lexis.com.ec/sistema/visualizador-norma/PUBLICO-LEY_ORGANICA_DE_SERVICIO_PUBLICO_LOSEP)

Long, M., Weil, P., Braibant, G., Devolvé, P., & Genevois, B. (2017). *Las grandes sentencias de la jurisprudencia administrativa* (Primera edición en español: junio de 2017, de la 20a. edición francesa). Instituto Nacional de Administración Pública.

RESOLUCIÓN No. 14-2024 (2024). <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones/2024/2024-14-Accion-de-repeticion-contra-servidores-publicos.pdf>

Rodríguez Arana, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Misión Jurídica*, 6(6), 23–56. <https://doi.org/10.25058/1794600X.60>

Saura Fructuoso, C. (2015). LA IGNOTA ACCIÓN DE REGRESO DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA ERA DE LA TRANSPARENCIA, LA EFICIENCIA Y LA RESPONSABILIDAD. *Documentación Administrativa*, (2). <https://doi.org/10.24965/da.v0i2.10271>



## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Melo Olvera, Elvira Antonella**, con C.C: # 1207931278 autora del trabajo de titulación: **Responsabilidad patrimonial de servidores públicos y derecho de repetición estatal**, previo a la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

**Guayaquil, 13 de febrero de 2026**

f. \_\_\_\_\_



Nombre: **Melo Olvera, Elvira Antonella**

C.C: **1207931278**



## **REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

### **FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN**

<b>TEMA Y SUBTEMA:</b>	Responsabilidad patrimonial de servidores públicos y derecho de repetición estatal.		
<b>AUTOR(ES)</b>	Melo Olvera, Elvira Antonella		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b>	Ab. Paredes Cavero, Angela María, Mgs.		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>FACULTAD:</b>	Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas		
<b>CARRERA:</b>	Carrera de Derecho		
<b>TÍTULO OBTENIDO:</b>	Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	13 de febrero de 2016	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	19
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Derecho Administrativo, Responsabilidad Extracontractual, Derecho de Repetición.		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Responsabilidad, Derecho de repetición, Control Judicial, Servidor Público, Estado, Administración Pública.		
<b>RESUMEN/ABSTRACT:</b>	<p>Con la vigencia de la Constitución del 2008, se incorpora como supremacía el deber del Estado de ejercer la repetición en contra de las personas que como servidores públicos ocasionaron un perjuicio a una persona y que mediante sentencia esta fue indemnizada por la institución pública con dinero del erario nacional. El principio de responsabilidad del estado forma una buena administración pública, por eso debe responder ante el ciudadano, por los funcionarios públicos que forman la voluntad de la persona jurídica estatal. Sin embargo, el régimen de aplicación de este derecho de repetición se encuentra disperso en varias normativas del ordenamiento jurídico ecuatoriano, los cuales coinciden inclusive que el elemento esencial previo a iniciar el proceso contencioso-administrativo, para recuperar los valores económicos erogados por el estado, corresponde la determinación de la responsabilidad por dolo o culpa grave de quien incurrió en la actuación que violenta los derechos, ocasiona responsabilidad extra contractual o ; nulidad o ilegalidad de la suspensión o destitución de un servidor público, mediante un proceso administrativo conforme lo determina la jurisprudencia.</p>		
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> +593 99 904 2612	E-mail: antonella.melo@hotmail.com	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::</b>	<b>Nombre:</b> Paredes Cavero, Angela María		
	<b>Teléfono:</b> +593 98 730 7726		
	E-mail: angela.paredes01@cu.ucsg.edu.ec		
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>			
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>			
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>			
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>			