



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA I

OFC. - No. 689-CEPJEE-P
Quito, a 28 de noviembre de 2011.

Señor Doctor
Fernando Cordero
Presidente de la Asamblea Nacional.
En su despacho.-



Trámite **87485**
Codigo validación **ZFW8T11ZFX**
Tipo de documento MEMORANDO INTERNO
Fecha recepción 28-nov-2011 10:47
Numeración documento 689 cepjee-p
Fecha oficio 28-nov-2011
Remitente ANDINO MAURO
Razón social
Revise el estado de su trámite en:
<http://tramites.asamblanacional.gob.ec/dfs/estadoTramite.jsf>

Anexo 15 folios

De mi consideración:

Adjunto al presente el informe para segundo debate del "Proyecto de Ley de Repetición", de conformidad lo dispuesto por el Art. 137 de la Constitución de la República del Ecuador, e inciso segundo del artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a fin de que se dé el trámite constitucional y legal correspondiente.

Hago propicia la ocasión para reiterarle mi consideración más distinguida.

Atentamente,

Dr. Mauro Andino Reinoso
Presidente de la Comisión Especializada
Permanente de Justicia y Estructura del Estado



Asamblea Nacional de la República del Ecuador
Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura
del Estado

Informe para segundo debate
del Proyecto de Ley de Repetición

COMISIÓN:

MAURO ANDINO REINOSO, PRESIDENTE

Henry Cuji Coello, Vicepresidente

Luis Almeida Morán

Rosana Alvarado Carrión

Gina Godoy Andrade

César Gracia Gámez

Mariángel Muñoz Vicuña

Marisol Peñafiel Montesdeoca

María Paula Romo Rodríguez

Vicente Taiano Álvarez

Xavier Tomalá Montenegro

Quito, 28 de noviembre de 2011

Índice

1	Contenido y objetivos del informe.....	4
2	Antecedentes.....	4
3	Proceso de elaboración del informe para segundo debate.....	5
	3.1. Caracterización de los aportes y observaciones	6
	3.2. Principales aportes del debate.....	8
4	Aspectos conceptuales y doctrinarios.....	9
	4.1 Descripción conceptual de la obligación estatal de responder por los daños que producen sus dependientes	9
	4.2 La acción de repetición es una garantía constitucional y legal.....	10
5	Marco constitucional y legal que ampara el derecho de la acción de repetición a favor del Estado.....	11
	5.1 El derecho de repetición del Estado en la Constitución de 1967	11
	5.2 El derecho de repetición del Estado en la Constitución Política de 1998	11
	5.3 El derecho de repetición del Estado en la Constitución de la República de 2008	12
	5.4 La previsión del ejercicio del derecho de repetición en las disposiciones legales posteriores a la Constitución de la República de 2008	13
	5.5 Diferencias que en lo sustantivo y en lo adjetivo generan las actuales normas en la regulación de la acción estatal de repetición	13
6	Justificación jurídica de la estructura normatividad de la Ley de Repetición.....	15
	6.1 Capítulo I: Naturaleza	16
	6.2 Capítulo II: Aspectos procesales	17
	6.3 Capítulo III: Llamamiento en garantía.....	19
	6.4 Capítulo IV: Medidas cautelares.....	19
	6.5 Disposición General.....	20
	6.6 Disposiciones Transitorias	20
7	Aprobación del informe.....	20
8	Asambleísta ponente	21
	PROYECTO DE LEY DE REPETICIÓN.....	23



1 Contenido y objetivos del informe

El presente informe para segundo debate en el Pleno de la Asamblea Nacional contiene los antecedentes del proceso legislativo del Proyecto de Ley de Repetición como iniciativa del asambleísta Mauro Andino Reinoso, actualmente Presidente de la Comisión Especializada Permanente de la Asamblea Nacional; el proceso de elaboración del informe para segundo debate; la descripción conceptual de la obligación estatal de responder por los daños que producen a sus administrados; el marco constitucional y legal que ampara el derecho de la acción de repetición a favor del Estado; la justificación jurídica del articulado; la aprobación del informe; las firmas de los comisionados que aprobaron el documento; y, el texto del articulado.

Los objetivos de este documento son: (1) proporcionar a los miembros del Pleno de Asamblea Nacional los electos jurídicos y políticos sobre el Proyecto de Ley de Repetición para segundo debate; y, (2) presentar los argumentos que justifican las disposiciones del proyecto de ley en referencia.

2 Antecedentes

1. Mediante oficio No. 113-MA-2010, de 24 de noviembre de 2010, Mauro Andino Reinoso, Asambleísta por la Provincia de Chimborazo, presentó al Presidente de la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley de Repetición para el trámite constitucional y legal respectivo.
2. Mediante memorando No. SAN-2010-1853, de 13 de diciembre de 2010, el Secretario de la Asamblea Nacional adjuntó al Proyecto de Ley de Repetición la resolución del Consejo de Administración Legislativa de 9 de diciembre de 2010 en la que se calificó el Proyecto mencionado, y remitió a la Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado, para que inicie su tratamiento desde el 20 de diciembre de 2010.
3. De conformidad con el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado, a través del portal web de la Asamblea Nacional, correos electrónicos masivos y correo común, puso en conocimiento de las y los Asambleístas, de los sectores sociales y de la ciudadanía el Proyecto de Ley de Repetición.
4. La Comisión recibió observaciones por escrito de las y los asambleístas Marisol Peñafiel, Betty Carrillo, Washington Cruz y Vethowen Chica.
5. Se recibieron observaciones de los doctores José Serrano, Ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Diego García Carrión, Procurador General del Estado, Isabel Ulloa, Presidenta de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha; Luis Andrade Galindo, Presidente de la Corte Provincial de Elizabeth Cárdenas, Jueza Primera de Trabajo de Pichincha; Victoria Neacato, Jueza Quinta de la Niñez y Adolescencia de Pichincha; Cristhian Recalde, Juez Tercero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha; Carlos Fernández Idrovo, Juez Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha; José Martínez, Juez Décimo de lo Civil de Pichincha; Raúl Mariño Hernández, Juez Séptimo de lo Civil de Pichincha; Patricio Vaca Quijano, Juez Cuarto de lo Civil de Pichincha; Ramón Rodríguez, docente de la Universidad Cen-

tral del Ecuador; Miguel Valarezo Tenorio, docente de la Universidad Técnica Particular de Loja; y, del teniente coronel de Policía de E.M. (J), Fabián Salas, de la Comisión de Análisis y Reformas de la Policía Nacional.

6. Mediante oficio No. CJEE-P-2011-286 de 15 de marzo del 2011, la abogada María Paula Romo, a la sazón Presidenta de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, de conformidad con lo que dispone el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, remitió al arquitecto Fernando Cordero Cueva, el informe de mayoría para primer debate del Pleno de la Asamblea Nacional.
7. En sesión del Pleno de la Asamblea Nacional de 22 de marzo del 2011, se conoció y debatió el Proyecto de Ley de Repetición.
8. La Comisión recibió observaciones adicionales de los assembleístas Francisco Cisneros, Guillermina Cruz, Dora Aguirre, Paco Moncayo, Sylvia Kon, Silvia Salgado, Zobeida Gudiño, Mary Verduga, Gerardo Morán, Fernando González, María Alejandra Vicuña, Gioconda Saltos, Marco Murillo, Alfredo Ortiz, Viviana Bonilla, Fernando Aguirre, Guido Vargas, Fernando Bustamante, Galo Vaca, Paco Fierro, María Soledad Vela, Mercedes Diminich, Luis Morales Solís, Carlos Samaniego, Raúl Abad, Patricio Quevedo, Yandri Brunner, Betty Carrillo, Celso Maldonado, Virgilio Hernández, Cléver Jiménez, Fernando Cáceres, José Picoita, Maruja Jaramillo, Betty Amores, María Cristina Kronfle, María Paula Romo, Fernando Callejas, Mariangel Muñoz.
9. La Comisión de Justicia y Estructura del Estado recibió en Comisión General al doctor Pablo Vaca funcionario de la Corte Nacional de Justicia.
10. En sesión del 1 de septiembre del 2011, se constituye la nueva Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado para el período 2011 – 2013, con el fin de elegir a su presidente y vicepresidente, recayendo dichas dignidades en la persona de los Assembleístas Mauro Andino Reinoso, como Presidente y de Henry Cuji Coello, como Vicepresidente; y, se retomó el debate sobre el proyecto de ley.
11. El 21 de septiembre de 2011, se recibió en Comisión General también a la doctora María del Carmen Jácome, Subsecretaria del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, quien realizó importantes aportes jurídicos al Proyecto de Ley.
12. En sesión de viernes 14 de octubre del presente año, los doctores Wladimiro Villalva Vega y José Suing Nagua fueron recibidos en Comisión General, quienes realizaron comentarios y aportes al articulado final.

3 Proceso de elaboración del informe para segundo debate

Al interior de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, se generó un debate abierto y democrático sobre varios aspectos del Proyecto de Ley de Repetición, y producto de esta discusión se obtuvo diversos insumos de las y los assembleístas, jueces, académicos y servidoras y servidores públicos que fueron incorporados en la redacción del articulado y en este informe.

Entre otros puntos, se sostuvo que la iniciativa tiene el carácter de *ley ordinaria* y, por tanto, no puede contravenir los textos vigentes del Código Orgánico de la Función Judicial y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que tienen primacía y campos propios de competencia constitucional.



Sin embargo, se consideró que la *Ley de Repetición es necesaria*, en consideración a que el articulado de las leyes orgánicas invocadas se limitan a la responsabilidad del Estado derivada del ejercicio de la función jurisdiccional, sin tomar en cuenta la de las servidoras y servidores públicos y ex servidoras o ex servidores públicos que desarrollan otro tipo de actividades estatales, diversas a las contempladas en las normas jurídicas existentes.

3.1. Caracterización de los aportes y observaciones

Por la trascendencia de la ley, se recibieron varios aportes y observaciones que enriquecieron y perfeccionaron el proyecto de ley. La Tabla 1 hace un listado de los proponentes y, en forma resumida, de tema de las recomendaciones.

Tabla 1: Observaciones y propuestas sobre el Proyecto de Ley de Repetición

Proponentes	Fecha	Aportes
1. Asambleísta Washington Cruz	13/12/2010	Aspectos de procedimiento y medidas cautelares.
2. Doctor José Serrano Ministro de Justicia y DDHH	04/01/2011	Observaciones integrales al proyecto.
3. Doctor José Eduardo Proaño. Juez del trabajo	29/12/2010	Realizar una sola audiencia.
4. Abogada Elizabeth Cardenas - Jueza del trabajo	27/12/2010	Declaración de dolo y culpa.
5. Doctora Victoria Neacato. Jueza de la niñez	29/12/2010	Error inexcusable por orden superior.
6. Doctor Cristhian Recalde. Juez de la niñez	28/12/2010	Obligación de ejercer la repetición.
7. Doctor Carlos Fernández. Juez de lo civil	29/12/2010	Obligación de notificar al Procurador General del Estado.
8. Doctor José Martínez. Juez de lo civil	30/12/2010	Violación de presunción de inocencia en el llamamiento en garantía.
9. Doctor Raúl Mariño. Juez de lo civil	28/12/2010	Eximente de responsabilidad, el estado de necesidad.
10. Doctor Patricio Vaca. Juez de lo civil	28/12/2010	Cambiar notificación por citación.
11. Doctora Isabel Ulloa. Presidencia Corte Provincial de Justicia de Pichincha	06/01/2011	Negativa a que cualquier persona este legitimada del ejercicio de acción de repetición.
12. Doctor Ramón Rodríguez. Docente	10/01/2011	No se requiere de ley sino de reforma integral del Art. 67 de la ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional.
13. Asambleísta Washington Cruz	19/01/2011	Medidas cautelares – incluir sobre bienes sujetos a registro.
14. Doctor Miguel Valarezo Tenorio. Docente	14/01/2011	La prescripción sea de 15 años.
15. Doctor Luis Andrade. Presidente corte provincial de justicia de Imbabura	21/01/2011	No incluir en la ley esta acción en contra de los servidores judiciales.
16. Asambleísta Marisol Peñafiel	31/01/2011	La acción de repetición cabe cuando el pago se realizó por parte del Estado declara en sentencia, laudo, acuerdo transaccional etc., u otra forma de terminación de un conflicto en las esferas nacionales e internacionales.
17. Asambleísta Betty Carrillo	03/02/2011	Poner límite al monto de la repetición.
18. Asambleísta Vethowen Chica	04/02/2011	Cambia nombre: Ley para la aplicación de la acción de repetición o Ley que regula el derecho de repetición.
19. Fabián Salas - Policía Nacional	16/02/2011	Reglas de competencia y jurisdicción de acuerdo con el Código de Procedimiento Civil.
20. Asambleísta Francisco Cisneros	21/03/2011	Se incluya a ex servidores públicos.
21. Asambleísta Guillermina Cruz	21/03/2011	Inscripción de medidas cauteles en el registro de la propiedad.
22. Asambleísta Dora Aguirre	22/03/2011	Incluir servidor, servidora y trabajador público.
23. Asambleísta Paco Moncayo	23/03/2011	Observaciones integrales. Respeto al debido proceso. Jurisdicción y competencia. Legitimación. Procedimiento.
24. Asambleísta Silva Kon Cedeño	23/03/2011	Deber de repetir conforme el Art. 46 LOSEP (servidores públicos).
25. Asambleísta Silvia Salgado	23/03/2011	A falta de representante de la entidad que realiza el pago, esté legitimado el Procurador General del Estado.
26. Asambleísta Gioconda Saltos	23/03/2011	Determinación de plazos y términos. La acción procede sólo probada la culpa grave.

27. Asambleísta Zobeida Gudíño	24/03/2011	Determinar que la acción de repetición es una acción de derecho público.
28. Asambleísta Mary Verduga	24/03/2011	Utilizar los mecanismos constitucionales, legales para una eficaz aplicación del derecho de repetición.
29. Asambleísta Gerardo Morán	24/03/2011	Sugiere que se amplíe en el texto el campo de acción en cuanto a recursos.
30. Asambleísta María Alejandra Vicuña	24/03/2011	Debe existir un proceso previo de determinación de responsabilidad.
31. Asambleísta Fernando González	25/03/2011	Hacer una categorización que incluya a todos los servidores que integran el régimen dependiente.
32. Asambleísta Marco Murillo	28/03/2011	Establecer que las decisiones del Juez deben sustentarse en base a peritajes.
33. Asambleísta Virgilio Hernández	18/03/2011	En la Disposición Transitoria Primera se debe aclarar sobre el tiempo de las indemnizaciones y sentencias.
34. Asambleísta Alfredo Ortiz	28/03/2011	Disposición transitoria primera – la Ley no dispone para lo venidero.
35. Asambleísta Fernando Aguirre	28/03/2011	Prescripción de la acción acorde a normas supletorias.
36. Asambleísta Viviana Bonilla	29/03/2011	Intervención del Procurador General del Estado en todas las acciones de repetición.
37. Asambleísta Mercedes Diminich	29/03/2011	La cuantía de la acción fijara el valor total y neto de la condena impuesta al Estado.
38. Asambleísta María Vela	29/03/2011	Requisito indispensable la identificación del servidor público.
39. Asambleísta Paco Fierro	29/03/2011	Competencia y reglas, el Juez del lugar donde tiene domicilio el demandado.
40. Asambleísta César Montúfar	29/03/2011	Propone introducir la acción coactiva para la ejecución del fallo.
41. Asambleísta Galo Vaca	29/03/2011	Obligación de identificar al presunto responsable.
42. Asambleísta Aminta Buenaño	29/03/2011	El proyecto de Ley debe ser calificado como Ley Orgánica.
43. Asambleísta Silvia Salgado	29/03/2011	Incluir eximentes de responsabilidad.
44. Asambleísta Fernando Bustamante	29/03/2011	La máxima Autoridad de la institución identificará a los responsables del acto administrativo o de la omisión.
45. Asambleísta Guillermina Cruz	29/03/2011	Se contará con la defensoría pública y con la defensoría del pueblo para garantizar el derecho a la defensa.
46. Asambleísta Dora Aguirre	29/03/2011	Se incorpore a los trabajadores del sector público de acuerdo al Art. 4 de la Ley del Servicio Público.
47. Asambleísta Guido Vargas	29/03/2011	Otorgar a la entidad que realice el pago la facultad coactiva para que se haga efectivo el cobro.
48. Asambleísta Francisco Cisneros	29/03/2011	En cuanto al alcance del Art. 2 Del Proyecto de Ley se incluya a los ex-servidores.
49. Asambleísta Luis Morales	29/03/2011	Se tome lo establecido en el Código de Procedimiento Civil, en cuanto al procedimiento de la demanda.
50. Asambleísta Carlos Samaniego	30/03/2011	Incluir la causal de remoción del cargo, de la máxima autoridad por no ejercer la acción de repetición en contra de los responsables.
51. Asambleísta Raúl Abad	30/03/2011	Esta Ley se aplicará a toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública.
52. Asambleísta Patricio Quevedo	30/03/2011	El término de identificación de los responsables se extienda a 30 días.
53. Asambleísta Yandry Brunner	30/03/2011	En cuanto a la obligación de demanda la repetición se ponga un lazo razonable.
54. Asambleísta Betty Carrillo	30/03/2011	Establecer mecanismos adecuados para una condena realista y cobrable.
55. Asambleísta Celso Maldonado	01/04/2011	Se tome lo que establece el Código Civil en cuanto a la prescripción de la acción (10) años.
56. Asambleísta Fernando Cáceres	01/04/2011	El recurso de apelación se presentará ante la Corte Provincial. El recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional.
57. Asambleísta José Picoita	08/04/2011	Se garantice el debido proceso del imputado de acuerdo al Art. 53 de la Constitución de la República.
58. Asambleísta Cléver Jiménez	18/04/2011	Hay que determinar la responsabilidad civil y penal de acuerdo a lo establecido en la Constitución en el Art. 212.
59. Asambleísta Maruja Jaramillo	21/04/2011	En cuanto a la notificación se realizará de acuerdo a lo establecido en el Código de Procedimiento Civil.
60. Asambleísta Betty Amores	03/05/2011	Hay que precisar el objeto de la Ley.
61. Asambleísta María Kronfle	03/05/2011	La acción de repetición estará sujeta a todos los recursos horizontales y verticales establecidos en la ley.
62. Asambleísta María Romo	18/05/2011	La responsabilidad patrimonial deberá ser declarada por la autoridad competente mediante un proceso judicial. Analizar la posibilidad que en esta ley se regule un monto máximo del pago de indemnizaciones que paga el Estado para evitar el exceso y arbitrariedad en los montos indemnizatorios.
63. Asambleísta Washington Cruz	24/05/2011	Incorporar la negligencia del servidor público.
64. Asambleísta Mariángel Muñoz	01/07/2011	Debe considerarse ley orgánica al proyecto de ley de repetición.
65. Procurador General del Estado –	20/09/2011	Observaciones integrales.

Rob

Dr. Diego García Carrión		
66. Doctor Pablo Vaca	26/08/2011	Incorporar en el texto del proyecto de Ley de Repetición los conceptos de dolo y culpa.

Fuente: Secretaría Relatora de la Comisión.

Como ilustra la Tabla 1, el análisis y debate del proyecto contó con 66 propuestas: 50 provinieron de las y los asambleístas (75%); y, el resto (25%) de los diversos funcionarios públicos y docentes universitarios.

Tabla 2: Comisiones Generales

Proponente	Fecha	Aportes
1. Doctor Pablo Vaca – Funcionario de la Corte Nacional de Justicia	26/08/2011	Aplicación de la analogía para la prescripción de la acción.
2. Doctora María del Carmen Jácome – Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia DDHH y Cultos	21/09/2011	Necesidad de contar con un instrumento legal ágil y sumario, para ejecutar el derecho de repetición estatal.
3. Doctor Wladimiro Villalva Vega - Profesor Universitario – Abogado litigante	14/10/2011	Prever un mecanismo para tratar de eliminar la litigiosidad. Permitir que organismos que cuentan con personalidad jurídica propia no deba participar el Procurador General del Estado. Se debe declarar la responsabilidad del servidor por dolo o culpa grave. Diferencias del Dolo civil y el cuasidelito civil. Conformidad con que las Salas de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conozcan y resuelvan la acción de repetición estatal.
4. Doctor José Suing Nagua – Juez de la Corte Nacional – Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar	14/10/2011	Regular los mecanismos de aplicación del ejercicio de Repetición estatal. "Acción para el ejercicio del derecho de repetición". La Jurisdicción y la Competencia se otorga a las Salas no a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Los organismos con personalidad jurídica propia como los Gobiernos Autónomos Descentralizados no requieren del actuar del Procurador General del Estado. Determinar el alcance de los efectos no suspensivos de la sentencia. Incluir el concepto del llamamiento en garantía.

Fuente: Secretaría Relatora de la Comisión.

La visita de expertos de la academia y la función pública fue también un elemento de gran importancia en el proceso legislativo del proyecto de ley (véase Tabla 2).

3.2. Principales aportes del debate

En las sesiones de la Comisión se formularon alternativas viables y propositivas que justifican la elaboración de una ley que regule la acción de repetición como mecanismo para proteger eficazmente el patrimonio del Estado –propiedad de las y los ecuatorianos– y moralizador de la función pública, sin que de ninguna manera se convierta en un instrumento de persecución a servidores y ex servidores del Estado.

Adicionalmente, se planteó la necesidad de que la acción de repetición no se dirija exclusivamente contra la servidora y servidor público de menor rango, sino que se pueda accionar contra cualquier funcionario público que por su actuar doloso o culposo grave haya provocado una erogación del Estado a favor de una víctima.

Otra de las preocupaciones que se evidenciaron en la discusión del proyecto tiene que ver con el ámbito de aplicación de la Ley, pues el Código Orgánico de la Función Judicial y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional solo regulan ciertos aspectos del derecho de repetición y por lo tanto este proyecto de ley debe regular lo que la presente normativa no contempla.

Además, se dejó claro que el hecho que genera el derecho de repetición es el pago y no la simple condena en contra del Estado (observación propuesta por la Asambleísta María Paula Romo).

Se estableció también que el dolo o culpa grave en la acción de repetición deberá ser declarado en el proceso de repetición una vez agotadas y respetadas todas las reglas del debido proceso, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva.

Finalmente, en sesión No. 92 de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, realizada el 28 de noviembre de 2011, a partir de las 09h30, se conoció y debatió el borrador de informe para segundo debate de la presente Ley. En dicho debate, se incorporaron las observaciones de los Asambleístas Vicente Taiano Álvarez, Marisol Peñafiel Montesdeoca y Rosana Alvarado Carrión a los artículos tres (3): ámbito de aplicación, numerales cuatro (4) y seis (6), y se agregaron un numeral siete (7) y un inciso final, en los cuales se eliminó la frase: “ en los cuales se hubiere negado un arreglo amistoso previo que hubiere beneficiado al Estado”; se agregó en el numeral 6 que los acuerdos o soluciones amistosas tengan un pronunciamiento previo del Procurador General del Estado; se incorporó un numeral que contemple los casos de repetición previstos en la Ley de Defensa del Consumidor; y un inciso final que prevea la salvedad de tienen los Asambleístas a ser responsables de estas acciones por las opiniones, decisiones o actos que emitan en el ejercicio de sus funciones, dentro y fuera de la Asamblea Nacional, en virtud de los dispuesto en el artículo 128 inciso primero de la Constitución de la República. El Asambleísta Taiano, propuso la incorporación de la frase “de la máxima autoridad de la entidad responsable del daño resarcido y de la Procuraduría General del Estado”, al artículo 9 numeral 2, Presupuestos Mínimos; y el Asambleísta Henry Cuji Coello, solicitó que la Disposición Transitoria Primera diga que los procesos ordinarios de repetición que se encuentra actualmente en trámite, se continúen conociendo por los jueces que avocaron conocimiento ciñéndose a la normativa vigente al momento del inicio del proceso.

4 Aspectos conceptuales y doctrinarios

4.1 Descripción conceptual de la obligación estatal de responder por los daños que producen sus dependientes

La doctrina define a la responsabilidad civil como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso y, en términos generales, como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar.

La responsabilidad civil aplicada al servicio público proviene de la conducta (acción u omisión) del servidor público que ha obtenido lucro indebido o ha producido daño en el desempeño de sus funciones, cargo o servicio, por el cual el Estado está obligado a responder pecuniariamente.

En este contexto, la *responsabilidad civil de los servidores públicos* no se agota en sus actos particulares, sino que se extiende a todos aquellos que en el desempeño de sus cargos o por motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente. En consecuencia y en términos generales, se define la responsabilidad del Estado

como aquella obligación de proteger jurídicamente a las personas contra actos de la administración pública y de sus servidores, reparando el daño causado mediante una compensación económica.

Cabe mencionar que en el derecho comparado, la tendencia de la mayoría de países es transformar la responsabilidad pública subjetiva en *responsabilidad pública objetiva*, que va desde pedir cuentas al servidor público hasta el derecho a ser indemnizado por el Estado. La garantía de los ciudadanos frente a los perjuicios por servicios deficientes del Estado se ha institucionalizado, gracias a que la responsabilidad de la administración es objetiva directa. En la actualidad, el servidor ya no responde civilmente ante el particular lesionado sino que lo hace ante la propia administración, que a la vez, responde directamente ante el particular, por lo que el concepto *iusprivatista* de la responsabilidad civil extracontractual ha sido desplazado por la noción *iuspublicista* de la responsabilidad patrimonial.

Este modo de responder –objetivamente– por parte del Estado ya se encuentra en plena vigencia en nuestro país, como se constata en la jurisprudencia desarrollada en los siguientes fallos judiciales condenatorios al Estado, emitidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia (actual Corte Nacional de Justicia): 1.- Resolución No. 168-2007 de 11 de abril de 2007 (recurso de casación No. 62-2005). 2.- Resolución No. 217-2008 de 11 de julio del 2008 (recurso de casación No. 447-06); y, 3.- Resolución de 21 de julio del 2008 (recurso de casación No. 553-2006). Es preciso señalar que todos estos fallos dejan fuera la responsabilidad de las personas que provocaron finalmente el pago.

En los últimos años ha estado en el centro de la discusión la responsabilidad del servidor público quien debe responder por sus actos, responsabilidad que la propia Constitución así lo establece.

4.2 La acción de repetición es una garantía constitucional y legal

El derecho de repetir es una garantía prevista en el inciso tercero del artículo 11 de la Constitución de la República, que precautela el patrimonio de todos ecuatorianos.

Cuando el Estado es condenado a la reparación de algún daño, éste garantiza el pago del perjuicio. Pero, si el Estado paga indebidamente (lo debido por el causante del daño), éste debe recuperar y recaudar mediante la acción de repetición lo erogado; caso contrario, se generaría una indiferencia e irresponsabilidad absoluta del servidor o funcionario público causante del daño y un grave perjuicio para los fondos públicos que impediría al Estado cumplir a plenitud los fines que persigue a favor de la colectividad en general.

La garantía de repetición desarrollada a lo largo de varias Constituciones del país y las acciones de repetición contempladas en varias disposiciones legales dentro del sistema jurídico nacional son una muestra de que existe una perfecta unidad jurídica garantista, en el reconocimiento de la acción de repetición, como instrumento protector de los fondos públicos de todas y todos los ecuatorianos.

5 Marco constitucional y legal que ampara el derecho de la acción de repetición a favor del Estado

Desde la promulgación del texto constitucional de 1967, el derecho de repetición fue institucionalizado, pero en absoluto letargo en las Constituciones posteriores, precisamente por falta de legislación secundaria que aplique el precepto. La mora legislativa y la falta de voluntad política de todos los Congresos de turno han impedido el desarrollo de una norma jurídica que permita al Estado hacer efectivo este derecho patrimonial.

A continuación, se analiza brevemente el desarrollo constitucional y legal del derecho de repetición.

5.1 El derecho de repetición del Estado en la Constitución de 1967

El artículo 27 de la Constitución de 1967 ya prescribía:

Art. 27.- El Estado y más entidades de derecho público y las entidades semipúblicas, están obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios irrogados en sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados en el desempeño de su cargo.

No obstante, lo establecido en el inciso anterior, el Estado y más entidades antes mencionadas, harán efectiva la responsabilidad de sus funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave, hubieren perjudicado al Estado o a los particulares. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados será establecida por los jueces competentes.

Pese a existir esta disposición Constitucional clara y precisa desde 1967, el derecho de repetición estatal no ha sido ejercido con efectividad, por las dificultades que la norma presentaba al funcionario responsable de iniciar las acciones correspondientes.

5.2 El derecho de repetición del Estado en la Constitución Política de 1998

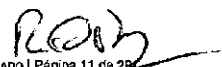
La Constitución Política de la República de 1998, en el artículo 20, establecía:

Art. 20.- Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos.

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

La misma norma constitucional disponía en el artículo 22:

Art. 22.- El Estado será civilmente responsable en los casos de error judicial, por inadecuada administración de justicia, por los actos que hayan producido la prisión de un inocente o su detención arbitraria, y por los supuestos de violación




de las normas establecidas en el Art. 24. El Estado tendrá derecho de repetición contra el juez o funcionario responsable.

Una de las razones por las que el derecho de repetición previsto en el artículo 20 de la Constitución de 1998 tuvo dificultades para aplicarse adecuadamente fue porque los jueces que conocían las causas no se pronunciaron sobre el dolo o la culpa grave de los funcionarios públicos, exigencia que era requisito para su efectivización. Esto, a su vez, tiene relación con el hecho de que no era posible que se declare responsable al servidor público, pues éste no era parte del proceso y, por tanto, no podía ejercer su derecho a la defensa. La ley nunca previó un procedimiento adecuado para tal efecto.¹

Se debe agregar que la falta de un procedimiento específico para demandar la acción de repetición, obligaba a plantear una acción civil ordinaria, proceso en el que recién tendría que demostrarse que la responsabilidad del servidor se originaba en el dolo o la culpa grave. Además, se generaba una complicación adicional: la determinación de la responsabilidad del funcionario, previo al inicio de la acción, tenía que ser declarada por la Contraloría General del Estado, declaración que si se efectuaba, no surtía ningún efecto.

5.3 El derecho de repetición del Estado en la Constitución de la República de 2008

La actual Constitución de la República prevé en el inciso segundo del artículo 11:

Art. 11.- [...].

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El inciso tercero del mismo artículo 11 establece la institución complementaria a la responsabilidad del Estado por daños a terceros, es decir, la obligación que tiene el Estado de ejercer 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.

Nuestra Ley Suprema en su artículo 233 distingue la responsabilidad personal de los funcionarios y empleados públicos por sus actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones, frente a la responsabilidad administrativa, civil o penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, cuya determinación es de competencia exclusiva de la Contraloría General del Estado, conforme lo dispone el artículo 211 de la Constitución.²

Además, la Constitución prescribe en el inciso cuarto del artículo 11 que el Estado será responsable por la detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.

¹ Ibídem.

² Ibídem.



Los casos en los que se origina el derecho de repetición, como se acaba de señalar, son básicamente los mismos que en la Constitución anterior. Sin embargo, si bien la actual Norma Suprema recoge el principio o derecho del Estado a repetir el pago en contra del funcionario o servidor público, el problema de aplicación sigue subsistente; pues no se establece a qué autoridad corresponde determinar la responsabilidad del servidor público y ante qué autoridad debe dirigirse la acción de repetición.

De no haber una disposición concreta, que defina a quién corresponde la facultad de determinar la responsabilidad, podría entenderse que se le atribuye tal facultad a la Contraloría General del Estado; por eso, el proyecto precisa que sea la autoridad de la institución vinculada con el daño causado la que haya tenido que asumir el costo para el Estado, la que debe determinar en contra de qué servidor se debe seguir esta acción.

Esta breve reseña histórico-constitucional deja clara la necesidad que al tiempo de redactar la norma legal que viabilice el ejercicio del derecho de repetición, no se incurra en los mismos errores que no han favorecido su efectivo ejercicio.³

5.4 La previsión del ejercicio del derecho de repetición en las disposiciones legales posteriores a la Constitución de la República de 2008

A partir de la expedición de la Constitución de la República en octubre de 2008, varios cuerpos legales posconstitucionales han incorporado al sistema jurídico nacional normas dispersas relacionadas con el ejercicio del derecho de repetición que le corresponde al Estado y a sus instituciones.

La Asamblea Nacional ha hecho esfuerzos por generar las vías procesales para el ejercicio del derecho de repetición estatal conforme las necesidades y requerimientos que han ido surgiendo y, de hecho, ese esfuerzo se ha visto reflejado en la producción de leyes como el Código Orgánico de la Función Judicial y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Además, la misma Constitución ha previsto que se ejerza acción de repetición en hechos que han provocado daños, por ejemplo, en actividades derivadas de daños ambientales.

De otro lado, legislación secundaria, como la Ley Orgánica del Servicio Público, también ha previsto que se repita en contra de los servidores públicos que en el desempeño de sus cargos y funciones provocaron perjuicios al Estado.

5.5 Diferencias que en lo sustantivo y en lo adjetivo generan las actuales normas en la regulación de la acción estatal de repetición

La *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, en el Título II, Capítulo X, artículo 67, prevé la repetición contra servidoras y servidores públicos y judiciales por violación de derechos 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.

³ Oficio No. 03793 de 20 de septiembre del 2011. Procuraduría General del Estado.



El inciso final del artículo 67 de la LOGJCC, se determina que la acción prescribirá en el plazo de tres años, contados a partir de la realización del pago hecho por el Estado. El artículo 71 de esta Ley, que prevé el trámite de esta acción, establece que le corresponderá conocer y sustanciar la demanda a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial competente; y, el artículo 73 *ibídem* contempla el recurso de apelación para ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

El *Código Orgánico de la Función Judicial*, en su Título I, Capítulo III, contiene reglas específicas para la sustanciación de los procesos por el mal funcionamiento de la administración de justicia, y la repetición de lo pagado por el Estado por la responsabilidad personal de jueces, fiscales y defensores públicos.

Concretamente, el artículo 33 determina que el Estado ejercerá en forma inmediata el derecho de repetición contra las personas responsables del daño producido por los casos contemplados en el artículo 32, es decir, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, por violaciones de los principios y reglas del debido proceso, por la reforma o revocatoria de una sentencia condenatoria en virtud de un recurso de revisión y cuando alguien haya sufrido prisión preventiva y luego fuera sobreesido o absuelto mediante providencia ejecutoriada.

El legitimado pasivo en estos casos, el Consejo de la Judicatura, hará el llamado al servidor judicial para que en el juicio comparezca y junto con el Consejo responda por los perjuicios acusados, este es el llamamiento en garantía que el proyecto de ley de repetición también lo desarrolla de manera más clara. La acción de repetición prevista en el Código Orgánico de la Función Judicial prescribe 4 años desde que ocurrió el daño.

Los artículos 216 y 217 (No.14) del mismo cuerpo legal, señalan la competencia de las Salas de lo Contencioso Administrativo y las atribuciones y deberes de los jueces que integran las Salas de lo Contencioso Administrativo, respectivamente. No se observa un procedimiento específico, por lo que debería aplicarse la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que no contempla el recurso de apelación sino directamente el recurso de casación.

Como ya advertimos, igualmente, la *Ley Orgánica del Servicio Público* contempla la obligación de ejercer el derecho de repetición en los artículos 46, 134 y Disposición General Vigésima Tercera. El artículo 46 se refiere a la obligación de recuperar para el Estado los valores pagados a un servidor público que haya obtenido a su favor una sentencia que declare nula o ilegal la destitución o la suspensión de funciones. Esa norma exige, sin embargo, que el ejercicio de ese derecho esté supeditado a que la Sala competente declare el dolo o la culpa grave del funcionario responsable de la decisión, aunque no prevé un mecanismo que le dé al servidor responsable el derecho a la defensa.

El artículo 134 se refiere a la obligación de ejercer el derecho de repetición contra las autoridades nominadoras de la Función Ejecutiva que hubiesen incumplido las resoluciones del Ministerio de Relaciones Laborales y que esto comprometa recursos de carácter económico en gasto de personal, al margen de las políticas y resoluciones del Ministerio de Relaciones Laborales. Como los actos derivados de ese incumplimiento serían nulos, las autoridades responsables serán las que respondan en el juicio de repetición.

La Disposición General Vigésima Tercera de la LOSEP se refiere a los daños y perjuicios que causen las autoridades y funcionarios del Ministerio de Relaciones Laborales al

interés público o a terceros y a la obligación que tiene el Estado de recuperar para sí los valores pagados como indemnización. En esta norma se contempla que las Salas de lo Contencioso Administrativo sean las competentes para conocer de la acción de daños y perjuicios con la obligación de ordenar en el fallo que se haga efectivo el derecho de repetición contra los responsables. La norma no exige, sin embargo, que los jueces califiquen la conducta de la autoridad, ni le permite ejercer el derecho a la defensa.

Las citadas disposiciones legales reflejan la intención del legislador de normar la acción de repetición, pero la dispersión de normas y los procedimientos contemplados en ella dificultan aún más su aplicación sin tomar en consideración que estas leyes se ocupan de casos específicos, dejando de lado otros ámbitos que no corresponden a estas leyes por su especialidad.

6 Justificación jurídica de la estructura normatividad de la Ley de Repetición

Como ya se expuso, desde 1967, las normas constitucionales ecuatorianas contemplaban que, junto con la responsabilidad del Estado de reparar los perjuicios por las violaciones a los derechos de los particulares, existe la obligación de la administración pública de repetir en contra de sus servidores públicos, cuando por su conducta dolosa o gravemente culposa dan lugar a que se declare la responsabilidad de aquél; no obstante, dichos mandatos estaban condenados a su inaplicación, pues no se contaba con una Ley que viabilice su ejecución y, además, no existía voluntad política por parte de los agentes encargados de hacerla cumplir. La Constitución del 2008 contiene también el derecho de repetición, y el presente Proyecto de Ley pretende llenar los vacíos mencionados.

Por ello, resulta de vital importancia el desarrollo normativo de esta acción a fin de que se sancione moral y pecuniariamente, mediante un proceso contencioso ágil con salvaguarda del derecho de defensa, las conductas dolosas o gravemente culposas, (descartando la posibilidad de la culpa leve o levísima) de los agentes estatales responsables del detrimento patrimonial sufrido por el Estado e incluso del interés general, para alcanzar la realización efectiva de los propósitos de un Estado constitucional de derecho.

Además del fin resarcitorio inmerso, la acción de repetición también puede considerarse como una herramienta para conseguir la moralidad y la eficiencia de la función pública y generar un efecto preventivo en el actuar de los funcionarios y ex funcionarios públicos, concesionarios o delegatorios.⁴

Si bien, el Código Orgánico de la Función Judicial⁵ y la Ley Orgánica de Garantías Ju-

⁴ Cfr. Israel Soler y William Jiménez en *La acción de repetición como mecanismo moralizador de la función pública: luces y sombras. Estado del arte*, p. 79, www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/accion-repeticion.htm

⁵ Los artículos 32 y 33 del COFJ publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 544 de 09 de marzo de 2009, hacen referencia a los juicios contra el Estado por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, por violaciones de los principios y reglas del debido proceso y por revocatoria o reforma de sentencia condenatoria en virtud de un recurso de revisión, o cuando alguien haya sufrido prisión preventiva y haya sido luego sobreesfido o absuelto mediante providencia ejecutoriada.

jurisdiccionales y Control Constitucional⁶ regulan ciertos aspectos del derecho de repetición; el articulado se dirige, especialmente, a la responsabilidad del Estado derivada del ejercicio de la función jurisdiccional, por lo que deja por fuera la responsabilidad derivada de otro tipo de funciones o actividades estatales.

Por ello, resulta necesario regular, de manera eficaz, estos aspectos que se encuentran omitidos en las citadas normas, con el objeto de recuperar y reembolsar lo pagado por el Estado a la víctima del daño, como consecuencia de la conducta dolosa o culpable grave de sus servidores o ex servidores públicos.

En todo caso, la creación e implementación de la acción de repetición en la ley debe ser adoptada de forma sistemática, dinámica y mediante un enfoque holístico, que tome en consideración los problemas de la congestión de la justicia y la insuficiencia numérica de los operadores de justicia.

La Ley se está estructurada en cuatro capítulos, los cuales, a su vez, se dividen en títulos. A continuación analizamos las partes de la ley.

6.1 Capítulo I: Naturaleza

El **primer capítulo** describe la naturaleza de la acción de repetición, como una *acción de derecho público* de carácter patrimonial-resarcitorio, obligatoria, autónoma y no desistible⁷, que debe ser incoada por la máxima autoridad de la entidad que realizó el pago o la Procuraduría General del Estado, como consecuencia de la existencia de una sentencia judicial o en un arbitraje, conciliación u otro procedimiento alternativo de solución de conflictos.

En resumen, la acción de repetición es concebida como el medio judicial que la Constitución y la ley le otorgan a la administración pública, para obtener de sus funcionarios o ex funcionarios el reintegro del monto de la indemnización que reconoció a los particulares como resultado de una condena derivada de cualquier jurisdicción por los daños antijurídicos que les haya causado.

De la misma forma, el primer artículo hace mención a la finalidad preventiva y retributiva que tiene el Estado, sin que se pueda considerar que el único objeto de la misma sea recuperar los dineros estatales.

La acción debe regirse por una serie de principios generalmente aceptados como de igualdad, moralidad (honestidad, dignidad y probidad), eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y todos los demás señalados en la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y demás normas jurídicas pertinentes.

Además de lo anterior, esta acción es *accesoria*, por cuanto debe iniciarse en el momento que exista una providencia judicial ejecutoriada (sentencias o autos definitivos), resoluciones o informes de un organismo internacional, actas de mediación o conciliación, laudos arbitrales, acuerdos o soluciones amistosas; o cualquier otro medio alter-

⁶ Los artículos 67 y siguientes de la LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009 hablan de la repetición contra servidoras y servidores públicos cuando el Estado ha sido condenado a pagar una indemnización pecuniaria 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.

⁷ Si bien las acciones civiles son desistibles por regla general, la acción de repetición no es desistible. Cft. en Leonardo Torres, *¿Se justifica la acción de repetición? Comentarios Críticos a la Ley 678 de 2001 y propuestas de reforma* en http://usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista8/accion_repeticion.pdf

nativo de resolución de conflictos que obligue al ejercicio de ésta.

La referencia a otro medio alternativo de resolución de conflictos, deja abierta la posibilidad de que, en caso de crearse o reconocerse efectos jurídicos a mecanismos que, al momento no existan o carezcan de relevancia jurídico-procesal, los mismos sean aplicables, sin requerir modificación a la legislación, como por ejemplo, el allanamiento o la transacción.

Acerca de la *prescripción* de la acción se propone que sea de cuatro (4) años contados a partir de la realización del pago efectuado por la entidad pública, y en caso de que se hiciera el pago en cuotas desde la fecha de pago efectuada a cada una de ellas.

6.2 Capítulo II: Aspectos procesales

El **capítulo II** aborda aspectos procesales de la acción de repetición, relativos a la jurisdicción y competencia, partiendo de lo que señala la Constitución y la ley.

El artículo 217, numeral 14, del Código Orgánico de la Función Judicial, manifiesta que corresponde de manera exclusiva a las juezas y jueces que integran la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial de Justicia del domicilio del demandado, conocer y resolver sobre las causas que instaure la Administración para repetir las indemnizaciones que hubiere tenido que pagar por sentencias firmes como consecuencia del perjuicio ocasionado por el servidor público. En este sentido, el artículo 6 del texto del proyecto de ley propuesto recoge este precepto, no obstante, establece la salvedad de que, hasta que el nuevo Consejo de la Judicatura, integre las respectivas Salas de lo Contencioso Administrativo de las Cortes Provinciales seguirán funcionando los actuales Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, quienes serán los competentes para conocer las acciones planteadas.

Se entiende que la obligatoriedad de repetir es un deber de la entidad pública al momento de *interponer* la demanda en el caso de que se cumplan los requisitos de la acción y se la ratifica en el artículo 7 del proyecto de ley, al señalar que la máxima autoridad de la entidad que no inicie la acción de repetición o si la Procuraduría General no asume el patrocinio de la causa, podrán estar sujetas a la iniciación de una acción por incumplimiento, sin perjuicio de las acciones civiles, penales y administrativas correspondientes.

La máxima autoridad de la entidad responsable del daño pagado y la Procuraduría General del Estado tienen, por regla general, la obligatoriedad de interponer la demanda de repetición. Las entidades del Estado que carezcan de personalidad jurídica serán representadas por la Procuraduría General del Estado.

Si bien la acción se interpone por un interés público, no obstante, no goza del carácter de popular, al no ser posible que se la formule por cualquier persona, por razones de seguridad jurídica.

Son destinatarios (legitimados pasivos) de la acción de repetición los servidores públicos, concesionarios, delegatorios u otras personas naturales o jurídicas que en ejercicio de su actividad pública, hayan causado perjuicios o daños al Estado por la acción u omisión de sus acciones, establecidos en una sentencia condenatoria previa.

El procedimiento que ofrece el texto del proyecto de ley es sencillo, rápido y eficaz, tomando en cuenta los principios de oralidad, publicidad, contradicción y concentración



en todas las instancias, etapas y diligencias. Se asegura el debido proceso, que incluirá el derecho a la defensa y la presunción de inocencia del repetido. Sin embargo, el Estado debe presentar, incorporar y recabar todo tipo de pruebas sobre la responsabilidad del legitimado pasivo.⁸

Se prevé las audiencias de conciliación, contestación de la demanda y anuncio de prueba; la final de prueba; y, la de lectura de sentencia.

La conciliación –judicial y extrajudicial– busca llevar a las partes de una controversia a un arreglo amigable y tiene el alcance de cosa juzgada cuando ha sido aprobada adecuadamente por las partes.

Se puede llegar por esta vía a un acuerdo entre la entidad pública y el repetido, en cuanto a la forma de pago de la indemnización cancelada por la primera.

La sentencia es la forma usual de terminación del proceso judicial, bien sea absoluta o condenatoria y deberá ser *motivada* conforme lo prescrito en la Constitución de la República, debiendo determinarse la existencia o no del dolo o culpa grave y la forma y tiempo en que se realizará el pago.

En el caso de que fuere condenatoria, el artículo 14, adicionalmente, señala la obligación de cuantificar el monto de la pretensión económica, teniendo en cuenta el grado de participación de los servidores o dependientes estatales que produjeron el daño, las funciones que ejercía en el momento de los hechos y la valoración de las pruebas incorporadas al proceso a partir de las cuales se determina la subjetividad de la conducta del servidor o servidores responsables, caso contrario la sanción sería inconstitucional, injusta e inequitativa.

Sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas, la sentencia condenatoria constituye título ejecutivo contra el repetido.

El valor total de esta pretensión está compuesto por el monto de la condena indemnizatoria a cargo del Estado, más las costas y gastos procesales que se generen en el proceso de repetición, de ser el caso; o el monto indemnizatorio acordado en la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos reconocido legalmente.

De conformidad con lo establecido en el artículo 76, numeral 7, literal m) de la Constitución de la República, relativo al principio del “doble conforme”, se permite recurrir del fallo en apelación.

La casación no constituye instancia ni grado de los procesos, sino recurso extraordinario de control de la legalidad y error judicial en los fallos de instancia, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 10 del Código Orgánico de la Función Judicial, que debe ser considerado en la acción de repetición, por ser ésta un verdadero juicio de conocimiento, en el cual se debe demostrar, con base en el cumplimiento irrestricto de las normas del debido proceso, el actuar doloso o culposo del servidor público.

⁸ Se debe recordar que una de las principales deficiencias que tiene la acción de repetición en Colombia es que el proceso toma un término desmedido, incrementado el saldo de dinero que debe pagar el agente; ello, sumado a la falta de incentivos a los abogados que defienden al Estado y a la acumulación excesiva de trabajo y asignación de funciones no acordes con los conocimientos, que se traducen en una deficiente defensa o negligencia en la instauración de la querrela, contribuyen al aumento de las demandas contra la administración pública, entre otras. Cfr. Molina, C. & Cañón, M., *La acción de repetición*, Medellín, Universidad de Medellín, 2008, p. 303-313.

6.3 Capítulo III: Llamamiento en garantía

El **capítulo III** incorpora la figura jurídica del llamamiento en garantía con fines de repetición, al servidor público, concesionario, delegatario, que presuntamente provocó el perjuicio con su actuar doloso o culposo grave, dentro del juicio de responsabilidad que se sigue contra el Estado, a fin de que en el mismo proceso se resuelva sobre la condena a la entidad pública por el daño al demandante y la responsabilidad del funcionario llamado en garantía, como una medida de economía procesal y descongestión de los despachos judiciales que evita a la entidad demandada el ejercicio de la acción de repetición y que los abogados de las entidades públicas cuenten con todas las defensas posibles para la defensa de los intereses de la entidad.

Este llamamiento en garantía debe operar, por regla general, en aquellos casos en los cuales la prueba de la responsabilidad del agente estatal sea contundente, o que se permita abrir el proceso, cuando aparezca la prueba de la presunta responsabilidad.⁹

Para el servidor público el llamamiento en garantía ofrece mayor posibilidad de defensa que la acción de repetición posterior, por cuanto por ser los hechos relativamente recientes, y en muchas ocasiones, por estar vinculado todavía con la entidad, le es más factible recaudar las pruebas, y en especial, solicitar los testimonios para su defensa.

Si el Estado o el llamado en garantía cuentan con una póliza obligatoria de responsabilidad civil vigente que lo ampara, debe solicitar, de manera obligatoria, que se cite a la compañía de seguros, como una posibilidad efectiva de cobro de las condenas de repetición.

En la sentencia de terminación del proceso se debe definir materialmente el dolo o la culpa grave del llamado en garantía, constituyendo así un pronunciamiento en firme con efectos de cosa juzgada.

6.4 Capítulo IV: Medidas cautelares

Por último, en el **capítulo IV**, para complementar el procedimiento, se establece la posibilidad de que con la demanda de repetición o el llamamiento en garantía con fines de repetición se soliciten las medidas cautelares previstas en el Código de Procedimiento Civil, las cuales serán ordenadas por la autoridad competente antes de la notificación del auto de admisibilidad del libelo inicial, con el fin de proteger el objeto de la pretensión patrimonial que emerge en la relación jurídica obligacional y asegurar el resultado práctico de las sentencias de la acción de repetición.

El decreto de medidas cautelares solicitadas por el demandante no es susceptible de recurso alguno, con el fin de garantizar la celeridad del proceso.

Sin embargo, se consagra la posibilidad de su levantamiento cuando en el juicio haya sido absuelto el servidor o dependiente demandado en la pretensión de repetición presentada por la entidad pública.

La inscripción de la demanda busca igualmente evitar la insolvencia del demandado y dar publicidad a la situación para que, en caso de incumplimiento, se puedan perseguir

⁹ Cfr. Israel Soler y William Jiménez en *La acción de repetición como mecanismo moralizador de la función pública: luces y sombras. Estado del arte*, p. 84, www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/accion-repeticion.htm

los bienes del requerido en manos de quien los tenga.

6.5 Disposición General

El Proyecto incluye una Disposición General, que establece de manera expresa que se puede acudir supletoriamente, en caso de omisión de una figura jurídica, a la normativa legal pertinente sobre el tema, siguiendo el orden o enumeración que el propio ordenamiento indique y los principios aplicables a la regularización de la ley suplida, en búsqueda de economía e integración legislativa.

La aplicación de las leyes supletorias solo opera en aquellas cuestiones procesales que no se encuentran reguladas en forma clara y precisa en la Ley en mención, como la forma de citación o notificación, clases de pruebas, medidas cautelares, entre otras, siempre y cuando estos aspectos no se encuentren determinados expresamente o no se opongán a la normativa, directa o indirectamente.

6.6 Disposiciones Transitorias

El Proyecto también contempla dos Disposiciones Transitorias. La primera dispone que los procesos ordinarios de acciones de repetición de pago en contra de servidoras y servidores, concesionarios, delegatarios y otros responsables que se hayan iniciado con anterioridad a la vigencia de la Ley de Repetición y que se encuentran en curso continuarán sustanciándose ante el juez competente que venía conociendo la causa.

La segunda manda que hasta que se designen las nuevas juezas o jueces de las Salas de lo Contencioso Administrativo de las Cortes Provinciales de Justicia previo concurso público y con las condiciones de estabilidad señaladas en el Código Orgánico de la Función Judicial, tendrán competencia para tramitar y resolver las acciones de repetición previstas en la ley, los actuales Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, conforme lo señala la Disposición Transitoria Cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial.

Con el fin de viabilizar el proyecto de Ley de Repetición, a través de las Disposiciones Transitorias, se busca implementar en la administración de justicia ordinaria la competencia regional, a través de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, conforme los lineamientos de estructura organizacional establecidos por la SENPLADES, como una forma de materializar la recuperación de los dineros del Estado y sus ciudadanos, mientras se crean las Salas de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial de Justicia.

7 Aprobación del informe

El artículo 120 de la Constitución de la República establece las atribuciones y facultades que le corresponde a la Asamblea Nacional entre otras las de expedir, codificar, reformar y derogar leyes.

La Comisión de Justicia y Estructura del Estado ha realizado un análisis del proyecto, y acogiendo las observaciones recibidas de asambleístas, jueces, catedráticos, funcionarios públicos, ha decidido incorporar cambios a la normativa originalmente pro-

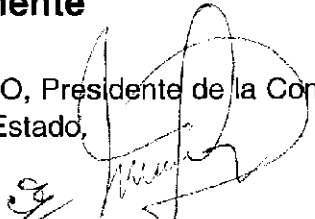


puesta por el asambleísta proponente Mauro Andino Reinoso.

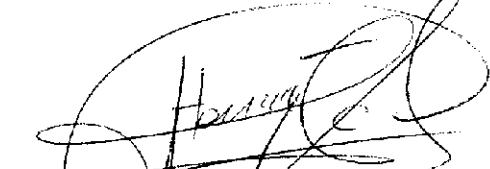
Por las motivaciones constitucionales, jurídicas y sociales expuestas, esta Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional, en sesión realizada el día 28 de noviembre de 2011, en conocimiento del contenido del proyecto y observaciones presentadas, y en virtud de que el mismo no contraviene disposición constitucional o legal, RESOLVIÓ aprobar el proyecto que a continuación se transcribe, y emitir informe favorable para segundo debate.

8 Asambleísta ponente

Dr. MAURO ANDINO REINOSO, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado,




Mauro Andino Reinoso
PRESIDENTE



Henry Cuji Coello
VICEPRESIDENTE

Luis Almeida Morán
MIEMBRO DE COMISIÓN



Rosana Alvarado Carrion
MIEMBRO DE COMISIÓN



Giovanni Enrique Villamar F.
SUPLENTE



César Gracia Gamez
MIEMBRO DE COMISIÓN



Mariangel Muñoz Vicuña
MIEMBRO DE COMISIÓN



Marisol Peñafiel Montesdeoca
MIEMBRO DE COMISIÓN

María Paula Romo Rodríguez
MIEMBRO DE COMISIÓN



Vicente Taiano Álvarez
MIEMBRO DE COMISIÓN

Xavier Tomalá Montenegro
MIEMBRO DE COMISIÓN

PROYECTO DE LEY DE REPETICIÓN

LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO:

- Que** el inciso segundo del artículo 11 de la Constitución de la República manda que el Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones que sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos;
- Que** el inciso tercero del numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de la República determina 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;
- Que** el artículo 52 de la Constitución de la República manda que las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características. La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor;
- Que** el artículo 53 de la Constitución de la República determina que las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación. El Estado responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados;
- Que** el artículo 233 de la Constitución de la República contempla la responsabilidad de los miembros del sector público, esto es, que ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes y recursos públicos;
- Que** el artículo 397 de la Constitución de la República manda que en materia de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental.
- Que** es necesario utilizar los mecanismos constitucionales, legales y técnicos para la plena y eficaz aplicación del derecho constitucional de repetición, que le corres-

ponde ejercitar al Estado en forma inmediata en contra de servidores públicos que en el ejercicio de sus cargos hayan provocado daños;

Que es indispensable generar un régimen de legislación especializado y el fortalecimiento de instrumentos legales funcionales, a través de una ley procesal de repetición para que el Estado y las instituciones que hayan erogado fondos para el pago de indemnizaciones a los que ha sido condenados, puedan hacer efectivo el derecho de hacer devolver lo pagado, como una fórmula de regular los procedimientos de protección del interés público;

Que el artículo 84 de la Constitución manda como obligación de la Asamblea Nacional, por ser un órgano con potestad normativa, el adecuar formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución que nos rige, con el fin de garantizar su cabal cumplimiento;

Que de conformidad con lo previsto en el artículo 118 en concordancia con lo preceptuado en el artículo 120 numeral 6 de la Constitución vigente, es deber y atribución de la Asamblea Nacional ejercer la Función Legislativa y aprobar normas generales de interés común como leyes;

En ejercicio de sus facultades y atribuciones, constitucionales y legales, expide la siguiente:

Ley de Repetición

CAPÍTULO I Naturaleza

Artículo 1.- Objeto y Finalidad.- Esta ley tiene por objeto regular los mecanismos que permiten el ejercicio del derecho de repetición del Estado en forma obligatoria contra todas las personas naturales o jurídicas que, como servidoras y servidores públicos, concesionarios, delegatarios u otras que en ejercicio de una actividad pública, causen perjuicios por los cuales el Estado o sus instituciones realizaron pagos reparatorios, indemnizatorios o compensatorios, siempre y cuando esos perjuicios surjan de una conducta activa u omisiva verificada con dolo o culpa grave.

El fin de esta ley es la protección del patrimonio estatal propiedad de todas y todos los ecuatorianos.

Artículo 2.- Principios.- En el ejercicio de la acción de repetición se aplicarán los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad establecidos en la Constitución, instrumentos internacionales y demás normas jurídicas pertinentes.

Artículo 3.- Ámbito.- Sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales, la acción de repetición procederá cuando el Estado o sus instituciones hayan pagado indemnizaciones, reparaciones o compensaciones mediante sentencias o autos definitivos, resoluciones o informes definitivos dictados en los siguientes casos:

1. En procesos de responsabilidad civil por falta o deficiente prestación de servicios públicos a cargo del Estado, sus instituciones o de sus concesionarios o delegata-

rios.

2. En procesos contencioso administrativos en los cuales se haya absuelto de cargos a la servidora o servidor que fue suspendido o se haya declarado nulo o ilegal el acto; la autoridad, funcionario o servidor causante responderá por lo valores pagados.
3. En procesos que establezcan responsabilidad por daños ambientales. La acción se ejercerá contra el operador de la actividad que produjera el daño y las obligaciones que conlleve la reparación integral; y, sobre las servidoras y servidores responsables de realizar el control ambiental.
4. En procesos sustanciados o resueltos por un organismo internacional o tribunal arbitral de Derecho Internacional reconocidos por el Estado ecuatoriano.
5. Por los perjuicios producidos por el incumplimiento contractual como consecuencia de una acción u omisión dolosa o culposa grave.
6. Por la celebración de actas de mediación o conciliación, laudos arbitrales, acuerdos o soluciones amistosas, o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, en las materias que por su naturaleza se puedan transigir, previo dictamen de la Procuraduría General del Estado, realizados en procesos judiciales, arbitrales, extrajudiciales o cualquier otra causa que haya generado el pago; y,
7. Cuando el Estado ha realizado pagos de cualquier suma de dinero por la violación o inobservancia de los derechos de los particulares consagrados en la Ley de Defensa del Consumidor.

No se podrá ejercer acción de repetición en contra de las y los asambleístas y las legisladoras o legisladores por los votos, opiniones que emitan, ni por las decisiones o actos que sean o hayan sido producto del ejercicio de sus funciones, dentro y fuera de la Asamblea Nacional.

Artículo 4.- Prescripción.- La acción prescribirá en el plazo de cuatro años, contados a partir de la fecha de pago efectuado por la entidad estatal.

En el evento de que los pagos fueren parciales, el Estado podrá demandar la repetición una vez efectuado cada uno de ellos; y, el plazo de prescripción regirá desde la realización de cada pago.

CAPÍTULO II

Elementos procesales de la acción

Artículo 5.- Jurisdicción y competencia.- Los jueces de las Salas de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial de Justicia correspondiente al lugar del domicilio del demandado tienen jurisdicción y competencia para conocer, sustanciar y resolver esta acción.

Quando hubiere varios demandados, la demanda podrá presentarse en el domicilio de cualquiera de ellos, a elección del demandante.

Artículo 6.- Legitimación activa.- La máxima autoridad de la entidad que realizó el pago por el daño causado, conjuntamente con la Procuraduría General del Estado, interpondrán la demanda ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial de Justicia respectiva.

En el evento de que la máxima autoridad fuere la responsable del daño producido, el patrocinio de la acción lo asumirá únicamente la Procuraduría General del Estado.

Las entidades del Estado que carezcan de personalidad jurídica serán representadas por la Procuraduría General del Estado conforme las normas de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

Artículo 7.- Incumplimiento.- En caso de que la máxima autoridad de la entidad no demande la repetición o que la Procuraduría General del Estado no asuma el patrocinio de la causa, se podrá interponer una acción constitucional por incumplimiento en su contra, sin perjuicio de las acciones civiles, penales y administrativas correspondientes.

Artículo 8.- Identificación previa.- Inmediatamente de producido el pago, la máxima autoridad de la entidad que realizó la erogación y la Procuraduría General del Estado, iniciarán un proceso de investigación sumario en el que se recabará información sobre actos y hechos demostrativos conducentes a la identificación de los presuntos responsables, aún en el caso de que ya no pertenezcan a dicha institución.

Cuando sean varias las instituciones del Estado que realizaron el pago indebido, corresponde a la Procuraduría General del Estado realizar la investigación necesaria de identificación de las personas presuntamente responsables.

En caso de existir al interior de la institución que realizó el pago un proceso administrativo sancionatorio previo, en el que se haya determinado la responsabilidad de las personas contra quienes se debe interponer la acción de repetición, éste servirá de base suficiente para identificar al presunto o presuntos responsables.

La investigación prevista en este artículo se efectuará en el término de cuarenta y cinco días, transcurrido el cual la máxima autoridad de la entidad o la Procuraduría General del Estado deberán presentar la demanda.

La máxima autoridad de la entidad que realizó el pago indebido o quien le siga en el orden jerárquico, de manera obligatoria y bajo prevenciones legales, informará a la Procuraduría General del Estado del pago realizado, así como del inicio y avance de la acción de repetición.

Artículo 9.- Presupuestos mínimos.- Para que el Estado o sus instituciones puedan ejercer el derecho de repetición, deberán concurrir los siguientes requisitos:

1. Que el Estado haya realizado el pago total o parcial determinado en sentencia, laudo, transacción u otra forma de acuerdo; y,
2. La existencia de un pronunciamiento previo de la máxima autoridad de la entidad responsable del daño resarcido y de la Procuraduría General del Estado que determinen de manera fundamentada el daño ocasionado por la servidora o servidor público, concesionarios, delegatarios u otras personas que actuaron en ejercicio de una actividad pública.

Artículo 10.- Demanda.- La demanda de repetición deberá contener:

1. La designación del Juez ante quien se la propone;
2. Los nombres y apellidos del demandado o demandados y la función desempeñada;
3. La determinación de la institución que realizó el pago;

4. Los fundamentos de hecho y de derecho expuestos con claridad y precisión;
5. La cosa, cantidad o hecho que se exige;
6. La determinación de la cuantía;
7. La designación del lugar en que debe citarse al demandado o demandados, y la del lugar en que debe notificarse al actor o actores;
8. La solicitud de medidas cautelares reales si fuere necesario; y,
9. Los demás requisitos que la ley exige para cada caso.

Artículo 11.- Documentos habilitantes.- A la demanda se deben acompañar:

1. La sentencia, resolución, informes, auto definitivo, actas de mediación o conciliación, laudos arbitrales, acuerdos y cualquier otro documento que contenga la obligación de pago del Estado;
2. Prueba documental de la investigación previa; y,
3. El justificativo de pago por concepto de reparación material realizado por el Estado.

Artículo 12.- Trámite.- La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial de Justicia calificará la demanda y ordenará citar al demandado o demandados.

Si la demanda no reúne los requisitos que se determinan en los artículos precedentes, ordenará que se la complete en el término de tres días. Si no se lo hiciere, la Sala se abstendrá de tramitarla, sin perjuicio de que el actor vuelva a presentarla, siempre que la acción no haya prescrito.

Una vez citados los demandados, se convocará a las partes a audiencia de conciliación y contestación a la demanda, en el término máximo de quince días (15) contados desde la fecha que se efectuó la última citación.

La audiencia comenzará con la intervención del Juez, quien procurará el avenimiento de las partes; de lograrlo, quedará concluido el juicio. De no obtenerlo, se proseguirá con la contestación a la demanda y anuncio de prueba de la parte demandada. A continuación, la máxima autoridad de la entidad y la Procuraduría General del Estado realizarán su exposición y anunciarán sus pruebas.

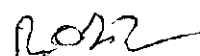
En esta audiencia el juez fijará día y hora para la audiencia final, que deberá practicarse en el término máximo de cuarenta y cinco días (45). En la audiencia final se evaluarán las pruebas anunciadas, las partes formularán sus alegatos, con lo cual terminará la diligencia.

Las partes, en el período que transcurre entre la audiencia de conciliación y la audiencia final, podrán solicitar a la Sala competente la realización de actos dirigidos a obtener la prueba anunciada, sin perjuicio de que la Sala los ordene de oficio.

Se garantizará el debido proceso y el derecho de las partes a ser escuchadas en igualdad de condiciones. No se aceptará incidente alguno que tienda a retardar el trámite de la acción de repetición.

Artículo 13.- Sentencia.- Dentro del término de diez (10) días posteriores a la audiencia final, se dictará y dará lectura a la sentencia, que será motivada y determinará la existencia o no de dolo o culpa grave y, de ser el caso, la forma y tiempo en que se realizará el pago.





Artículo 14.- Grado de participación y proporcionalidad.- Cuando la sentencia establezca que el perjuicio causado, fue por dolo o culpa grave, cuantificará el monto de la condena en relación al grado de participación de cada uno de los responsables y las funciones que efectivamente ejercía en el momento de los hechos, conforme las pruebas aportadas.

Artículo 15.- Recursos.- De la sentencia se podrá interponer recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, quien resolverá por méritos de los autos. Se podrá interponer recurso de casación que será resuelto por otros tres jueces o conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, constituidos en tribunal designado por sorteo.

Los recursos concedidos sólo tendrán efecto devolutivo y no suspensivo.

CAPÍTULO III

Llamamiento en garantía con fines de repetición

Artículo 16.- Llamamiento en garantía.- Dentro del juicio de responsabilidad que se sigue contra el Estado o sus instituciones, se establece el llamamiento en garantía con fines de repetición, que consiste en vincular al proceso al servidor público, concesionario, delegatario y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, que presuntamente provocó el perjuicio con su actuar doloso o culposo grave.

Artículo 17.- Procedimiento.- Citada la máxima autoridad de la entidad demandada y/o la Procuraduría General del Estado, podrán solicitar al Juzgado, Tribunal u otras dependencias que se cuente como partes procesales a las servidoras y servidores públicos, concesionarios, delegatarios y más personas que en ejercicio de una actividad pública hayan intervenido, en actos que se alegan fueron objeto y causa de los perjuicios, y se los cite en sus domicilios o lugares de trabajo.

Los legitimados pasivos tendrán derecho al debido proceso y la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediatez y celeridad, incluido su derecho a la defensa. Además, están obligados a comparecer a juicio y aportar toda la prueba de que dispongan a fin de proteger los intereses públicos.

Artículo 18.- Requisitos.- El escrito de llamamiento en garantía debe contener los siguientes requisitos:

1. El domicilio o residencia del llamado en garantía;
2. Las razones en que se fundamenta el llamamiento en garantía; y,
3. El llamado en garantía no debe figurar como parte del proceso.

Artículo 19.- Llamamiento en garantía a empresas de seguros.- El demandado y el llamado en garantía, de contar con una póliza de seguro, estará obligado a solicitar que se cite a la compañía de seguros respectiva, a fin de que, de ser el caso, asuma el pago del perjuicio.

Artículo 20.- Responsabilidad.- En caso de que la sentencia sea condenatoria en contra del Estado, los jueces se pronunciarán sobre las pretensiones de la demanda principal y la responsabilidad por dolo o culpa grave de la persona llamada en garantía, y el derecho de repetición que le corresponda al Estado.

CAPÍTULO IV

Medidas cautelares

Artículo 21.- Medidas cautelares.- En los procesos de acción de repetición, la máxima autoridad y/o la Procuraduría General del Estado podrán solicitar las medidas cautelares previstas en el Código de Procedimiento Civil.

Artículo 22.- Inscripción de la demanda.- Previa solicitud de la máxima autoridad y/o la Procuraduría General del Estado, los jueces competentes dispondrán la inscripción de la demanda de repetición en los registros de bienes muebles e inmuebles, a fin de que surta los efectos legales pertinentes.

DISPOSICIONES FINALES

DISPOSICIÓN GENERAL.- En todo aquello no previsto expresamente en esta ley, se estará a lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función Judicial, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ley Orgánica del Servicio Público, Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Ley de Gestión Ambiental Código Civil, Código de Procedimiento Civil y las demás que fueren aplicables.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- Si a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se estuvieren ventilando juicios ordinarios de acciones de repetición de pago en contra de servidoras o servidores, concesionarios, delegatarios y otros responsables, que aún no tuvieran sentencia, se continuarán sustanciando por el correspondiente juez que avocó conocimiento de la causa y bajo las normas vigentes al momento de la iniciación del proceso.

SEGUNDA.- Hasta que se conformen las Salas Especializadas de lo Contencioso Administrativo de las Cortes Provinciales, los actuales Tribunales Distritales de lo Contencioso tienen competencia para tramitar las acciones de repetición previstas en esta ley.

DISPOSICIÓN FINAL

ÚNICA.- La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Razón: Siento como tal, que el Informe para segundo debate del Proyecto de Ley de Repetición fue tratado, debatido y aprobado en el Pleno de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, en sesión del día 28 de noviembre de 2011.- Quito, 28 de noviembre de 2011.- Lo certifico.



Dr. Richard Ortiz Ortiz

**SECRETARIO RELATOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA
DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO**