

**Determination of Personal Responsibility of Public Servants: Analysis of
Judgment No. 14-2024**
**Determinación de Responsabilidad Personal de los Servidores Públicos:
Análisis de la sentencia No. 14-2024**

Autores:

Castro-León, Jammie Dayanna
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
Maestrante en la maestría en Derecho con mención en Derecho Procesal Administrativo y
Litigación Loja-Ecuador



jammie.castro@unl.edu.ec



<https://orcid.org/0009-0006-6496-8389>

Idrobo-Paredes, Ana Gabriela
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
Docente de la carrera de derecho de la Universidad Nacional de Loja
Loja-Ecuador



ana.idrobo@unl.edu.ec



<https://orcid.org/0000-0002-9254-9089>

Fechas de recepción: 22-JUN-2025 aceptación: 22-JUL-2025 publicación: 30-SEP-2025



<https://orcid.org/0000-0002-8695-5005>

<http://mqrinvestigar.com/>



Resumen

Las resoluciones que emiten los máximos organismos de administración de justicia del país, se constituyen en la referencia vinculante que permite dilucidar y resolver ciertos escenarios del derecho, en los que es indiscutible solucionar las controversias jurídicas que se presentan en la sociedad. En este sentido, y ante la profusa emisión de sentencias y resoluciones por parte de la Corte Nacional de Justicia y Corte Constitucional ecuatoriana, se ha seleccionado a la Resolución No. 14-2024, de fecha 21 de agosto de 2024, emitida por la Corte Nacional, que establece cuáles son los parámetros que deben considerarse para la declaratoria de dolo o culpa en los funcionarios o ex funcionarios públicos, que por su incuria o negligencia, hayan provocado alguna afectación al Estado, por la erogación de recursos económicos a favor de una persona, por concepto de reparación económica. La intención de esta investigación, se centra en expresar con argumentos jurídicos, apoyados por la misma jurisprudencia y la doctrina especializada, la positiva y adecuada resolución emitida por la Sala Nacional, considerando que el juicio de Repetición, debe sujetarse a condiciones estrictas y expresas en la ley, y no depender de un pronunciamiento judicial. En este sentido, para el adecuado cumplimiento de esta meta académica, se hará uso de métodos de investigación pertinentes a las ciencias sociales, como el método exegético y el hermenéutico, así como la variada información que sobre este tema se detecte y seleccione.

Palabras claves: Fallos de triple reiteración; Jurisprudencia vinculante; juicio de repetición responsabilidad patrimonial del Estado; procesos subjetivos; erogación de recursos

Abstract

The resolutions issued by the country's highest justice administration bodies constitute the binding reference that allows for the elucidation of certain legal scenarios, in which the same jurisprudence is responsible for providing an effective solution to legal controversies. In this sense, and given the profuse issuance of judgments and resolutions by the National Court of Justice and the Ecuadorian Constitutional Court, Resolution No. 14-2024, dated August 21, 2024, issued by the National Court, has been selected. This Resolution establishes the parameters that must be considered for the declaration of willful misconduct or negligence in public officials or former officials who, through their negligence or negligence, have caused harm to the State by the disbursement of economic resources in favor of a person, for the concept of economic compensation. The purpose of this research is to express, through legal arguments supported by the same jurisprudence and specialized doctrine, the positive and adequate ruling issued by the National Court, considering that the repetitive judgment must be subject to strict and express conditions set forth in the law and not depend on a judicial ruling. In this sense, to adequately fulfill this academic goal, research methods relevant to the social sciences, such as the exegetical and hermeneutical methods, will be used, as well as the varied information on this topic detected and selected.

Keywords: Triple reiteration rulings; Binding jurisprudence; repetitive judgment; State patrimonial liability; subjective processes

Introducción.

La relación jurídica existente entre los derechos y garantías de los servidores públicos, frente a sus deberes y responsabilidades, generan consecuencias que son apreciables dentro de amplios espacios de estudio del derecho administrativo, investigativo y jurisprudencial. Frente a esto, y en razón del enfoque investigativo, la responsabilidad de los empleados públicos es evidente al realizar sus funciones, debido a la naturaleza del espacio en donde prestan su contingente laboral, entre los que se evalúa su acción y omisión.

En este sentido, la forma en que judicialmente se ha derivado a los empleados públicos a eventuales sanciones administrativas, civiles y penales, por medio de procesos como lo es el de repetición, ha sido un evento que ha desnaturalizado la naturaleza misma de los procesos subjetivos, en el cual, se demanda por un control de legalidad ante la afectación de derechos constantes en la norma, pero al mismo tiempo, se busca en esta misma vía judicial, la declaración del dolo y la culpa en el empleado público, a fin de hacerlo repetir con su patrimonio por estas conductas erróneas en su desempeño laboral.

Así las cosas, la presente investigación establecerá cuáles son las principales incidencias que se deben considerar para determinar si el ejercicio laboral de un servidor público, debe ser evaluado a través de procesos judiciales en que se demanda procesos subjetivos, en los que se pide la tutela judicial de derechos y el control de legalidad; pero también se pretensiona la declaratoria del dolo y la culpa, de ciertos funcionarios o autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones, para un eventual acto de proposición de un proceso de repetición. En este sentido, la presente actividad académica está orientada en explicar y analizar la incidencia de la jurisprudencia contenida en la sentencia No. 14-2024, emitida por la Corte Nacional de Justicia ecuatoriana, la misma que limita y censura la posibilidad de solicitar la declaratoria de la culpa y el dolo de funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, cuando la demanda es inminentemente dirigida al control de legalidad, y las posibles afectaciones de derechos en la administración pública, siendo esta una meta que busca dejar un precedente investigativo, en cuanto el acertado contenido de esta sentencia, y su significancia en el escenario judicial-administrativo de este país.

Para lograr esto, se analizará la demanda de acción subjetiva o de plena jurisdicción; las características de la demandada de repetición, así como el sentido y contenido de la sentencia con fuerza de ley signada con el número 14-2024, la que dará un sentido completo y valedero de este proceso investigativo de cuarto nivel, que será sustentando con las referencias doctrinarias, legales y jurisprudenciales pertinentes.

Material y métodos

Con el propósito de garantizar una estructura argumentativa sólida y coherente en la presente investigación, se recurrió a la aplicación rigurosa de métodos científicos propios de las ciencias sociales, los cuales permitieron alcanzar de forma efectiva los objetivos propuestos en el desarrollo de este estudio. En primera instancia, es imprescindible destacar la implementación del método dogmático jurídico, el cual permitió una recopilación sistemática y fundamentada de fuentes normativas y doctrinarias inherentes al Derecho. Este enfoque fue determinante, dado que su objeto se centra en el estudio estructural del derecho objetivo, comprendiendo tanto la norma jurídica como el sistema normativo en su conjunto, apoyándose primordialmente en las fuentes formales del ordenamiento jurídico (Tantaleán, 2016, p. 3).

De igual manera, tuvo especial relevancia el método analítico-sintético, ampliamente reconocido y aplicado en las disciplinas científicas por su capacidad para descomponer la realidad en sus elementos constitutivos, analizar cada uno de manera particular, y posteriormente integrarlos para una comprensión holística del fenómeno estudiado. Este procedimiento fue indispensable para la identificación de patrones, relaciones y conceptos jurídicos, articulando lo general con lo particular, y permitiendo al investigador operar tanto desde la lógica hermenéutica como desde el razonamiento inductivo y deductivo. En este sentido, Bernal (2010) subraya que dicho método “analiza los hechos a partir de la segmentación del objeto de estudio, examinando cada componente individualmente (análisis), para luego reconstruir una visión integral mediante su síntesis” (p. 60).

Asimismo, se recurrió al método exegético, el cual revistió particular importancia para la interpretación normativa dentro del campo jurídico. Esta técnica metodológica posibilitó comprender el contenido y alcance de las disposiciones legales desde la intencionalidad del legislador, aspecto clave para abordar con profundidad el fenómeno del silencio



administrativo. Conforme lo señalan Guamán et al. (2021), este método se caracteriza por una interpretación rigurosa y objetiva del texto normativo, constituyéndose en una herramienta esencial para el análisis jurídico de disposiciones legales (p. 166). Finalmente, se utilizó como técnica de investigación las encuestas, las cuales han sido de gran aporte para reforzar el enfoque de este proceso académico, en el que profesionales del derecho, pudieron exponer sus apreciaciones del tema de estudio, y la coherencia con lo desarrollado y argumentado en el texto.

Resultados

La Administración pública y sus principales componentes.

La administración pública es un espacio físico y formal, que se contiene de ciertos elementos que hacen posible su existencia y justifican su permanencia. Según aporta y conceptualiza Díaz de León (2015): “La administración pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político” (pág. 23), o como lo analiza el doctrinario Guerrero (2019):

La administración pública -caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su continuidad y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la continuidad y desenvolvimiento de la sociedad (pág. 38).

Lo que dilucida un concepto concreto, cuando se aprecia que la administración pública es la representación del Estado, teniendo como principales componentes al recurso humano, logístico, de planificación y político, destinado al servicio de la comunidad para asegurar la satisfacción de una necesidad básica del conglomerado.

Enfatizando, es importante definir cuáles son los principales elementos de los que se compone la administración pública, desde la perspectiva del derecho positivo que establece una estructura directa institucional contando indispensablemente con el talento humano. Para esbozar una definición inicial de este escenario, se considera al servidor público como parte de estos razonamientos. Una definición clara y acertada la expone Velasco Garzón (2016):

Servidor público es una persona natural que presta sus servicios con un propósito de utilidad social, es decir aquellas actividades que realiza benefician a la sociedad en un interés general por el orden social y la productividad de las instituciones que integran el sector público, actividades cumplidas personalmente en una jornada ordinaria o especial de trabajo a cambio de remuneración (pág. 43).

Lo que expone con absoluta claridad cuál es el rol y la función de la que está investido el servidor público, ya que la teoría especializada en materia laboral, refiere meridianamente que:

(...) se considera servidor público a toda persona que presta sus servicios en los órganos y en los entes de la Administración Pública, tanto estatal como no estatal. Esta definición incluye a aquellos que actúan a nombre y por cuenta de la administración pública y que forman parte de su organización (Officium legal, 2024, s.p).

Bajo estas claras definiciones, se advierte que el servidor público se desenvuelve en un escenario en donde confluyen sus características profesionales o no profesionales, cumpliendo con actividades propias de la administración donde se desempeñan, a cambio de una remuneración mensual. Basado en esta reflexión, y enfatizando en esta definición, el autor Torres (2015) refiere que es:

Todo aquel que, independientemente del régimen laboral en que se encuentre, mantiene vínculo laboral o contractual de cualquier naturaleza con entidades u organismos del Estado, incluidas las empresas del Estado o sociedades de economía mixta comprendidas en la actividad empresarial del Estado, y que en virtud de ello ejerce funciones en dichas entidades u organismos (pág. 18).

Lo que establece un punto de partida para el desarrollo investigativo que se esbozará en esta investigación, y la incidencia del protagonismo que asume el funcionario público en la administración pública del país, ya que en relación a lo antes referenciado, el empleado público es quien ejerce una función laboral preponderante desde el espacio físico en donde ejerce sus funciones, y que asume un protagonismo directo en razón de que su contingente laboral, determina el adelante y desarrollo de la administración pública y del país.



Principios de la administración pública.

Las actividades que le son propias a la administración pública, se concentran en las instituciones destinadas a entregar un servicio público que es necesario para el conglomerado. Desde esta perspectiva, y según mandato constitucional, las administraciones se guían por elementales principios que, según la Constitución de la República del Ecuador (CRE en este texto) son los siguientes: “(...) eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (CRE, 2008, art. 227), asimismo, y desde un enfoque netamente doctrinario, los principios de la administración pública, son una vertiente que permite un equilibrio entre la administración y el administrado, ya que:

(...) en [la] administración pública los principios suelen significar no sólo una "regla", sino también "guía de acción" y "teoría causal". Por cuanto regla, sólo las más generales pueden ser denominadas principios si se considera la amplitud del modo de la declaración. Cuando los principios establecen reglas, éstas suelen tener un carácter normativo y prescriptivo (Guerrero Orozco, 2009, s.p).

Frente a esto, y en la comprensión de lo transcrito, los principios de la administración pública, se germinan desde un punto de vista axiológico, ya que, por medio de ellos, se planifica y prevé los caminos que han de guiarse en el contexto institucional, sujetando para el cumplimiento de sus fines, todo lo concerniente al sentido constitucional y legislativo. En relación a dicho, y como aporta Anguis Conejero (2025):

La administración pública solo (sic) puede actuar conforme a la ley y el derecho. Esto significa que cualquier actuación administrativa debe tener un respaldo normativo, sin posibilidad de que los funcionarios o autoridades actúen arbitrariamente. Si un acto administrativo no cumple con la legalidad, puede ser anulado por los tribunales (s.p).



Como se observa, los principios juegan un rol fundamental en el ejercicio público-administrativo, ya que por medio de ellos se diligencian y optimizan favorablemente los procesos y servicios que ofrece la institución, y esto supone una compleja profusidad de actividades y diligencias encaminadas en pro del servicio público. Enfatizando, los principios de la administración pública son herramientas de contundencia en el contexto institucional, ya que como lo aporta Machuca:

Estos mecanismos o elementos consisten por un lado en reafirmar el sometimiento de la administración pública a las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico, reafirmar el sometimiento de la actividad que realiza la administración pública al control judicial y a la necesidad y utilidad de acudir a los principios que regulan a la actividad de la administración pública (pág. 106).

Lo que expresa con claridad meridiana, que los principios sobre los cuales se desarrollan las labores administrativas, tanto en su parte operativa como organizacional, se rige por el contenido de la normativa vigente, la cual no puede ser omitida a la hora de estructurar todas las decisiones en las que intervendrá el administrado con la misma administración, y es por esto que el componente humano, es trascendental en la efectividad y eficiencia de los regímenes institucionales; no obstante, este equilibrio, puede verse amenazado si es que no existe un compromiso férreo del servidor público en el ejercicio de sus funciones laborales..

Definición de omisión.

Continuando con el ejercicio investigativo, y con el fin de establecer la debida comprensión del enfoque proyectado en esta actividad académica, la doctrina especializada y la normativa jurídica, ha determinado que la omisión es una figura jurídica que se caracteriza por la desidia o incuria de una persona en el desempeño de alguna actividad específica. Una definición plausible la expone Villacreces (2018) cuando instruye:

La omisión (...) son aquellos [actos] que se verifican, no por la realización de una



conducta prohibida por la norma, sino por la abstención de un comportamiento que el imperio de la ley exige que se realice; radican en no ejecutar o cumplir la expectativa legítima de un actuar (pág. 49).

Concepto que es sumamente claro para interpretar de buena manera a la omisión, la misma que se explaya cuando se dice: “(...) que es la no realización de la acción mandada por la ley, dicho de otro modo, la omisión para el autor, tiene significancias (...) solamente aquella acción que solicita la ley” (Ortega y Alarcón, 2019, pág. 1119). Ajustando esta definición, también se la debe relacionar con lo pertinente al servicio público, por cuanto en algunas ocasiones, el mismo servidor público puede omitir el cumplimiento de alguna de sus funciones y deberes en el ejercicio público. Así las cosas, esta omisión burocrática se caracteriza por un comportamiento equivocado en quien ejerce una función pública, ya que: “(...) la infracción se produce por la falta de cumplimiento de deberes específicos que llevan consigo la custodia y administración de los bienes [y recursos] públicos” (Cornejo y López, 2024, pág. 82).

Frente a estas referencias, como ribete se puede decir que la omisión es una decisión intencional y deliberada de quien ejerce un cargo en el sector público, que consiste en la falta de actividad o resolución de determinada diligencia confiada a su despacho, con el fin de evitar su debido diligenciamiento, generando como resultado una afectación a los principios del servidor público, y que han sido abordados *ut supra*.

Acción subjetiva o de plena jurisdicción.

Centrando la presente investigación, es necesario desde el punto de vista jurídico, definir de manera adecuada a la Acción Subjetiva o de plena jurisdicción, la misma que es una vía judicial de frecuente uso, en la protección de derechos y del necesario control de legalidad. En este contexto, el Código Orgánico General de Procesos (COGEP en adelante), refiere que es un acto de proposición: “(...) que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra



actos normativos que lesionen derechos subjetivos” (COGEP, 2015, art. 326).

Las posturas para definir a esta vía judicial son variadas desde el punto de vista investigativo, pero se considerará en un primer momento, lo considerado por la Corte Nacional de Justicia de Ecuador, quienes refieren lo siguiente concisamente: “El recurso de plena jurisdicción o subjetiva ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata” (pág. 17), y técnica y jurídicamente, esta:

(...) acción subjetiva pued[e] (...), declarar la invalidez de un acto administrativo: el primero, por encontrar el acto atentatorio a derechos fundamentales, y el segundo, porque el acto no pasó el control de legalidad en los amplios alcances que se han indicado con anterioridad sobre el principio de juridicidad (Moreta y Cárdenas, 2022, pág. 24).

Asimismo, una debida comprensión de esta denominada vía judicial, se aclara cuando se advierten decisiones administrativas que afectan derechos y garantías constitucionales e infraconstitucionales, y: “Esto ocurre cuando se han vulnerado hechos, omisiones o actos administrativos, y su objetivo es producir efectos legales directos, destacando que esta acción se lleva a cabo contra normativas que violan derechos subjetivos” (Ayala et. al, 2024, pág. 278).

Basado en esto, la impresión directa que se obtiene de la recolección bibliográfica, es que la acción subjetiva o de plena jurisdicción, está orientada a demandar judicialmente la afectación de los derechos subjetivos del ciudadano, cuando la administración pública, a través de procesos administrativos transgrede al principio de la legalidad, lo que se constituye en una herramienta jurisdiccional que la tutelan los Tribunales Contenciosos Administrativos y Tributarios del Ecuador.

Acción de repetición.

Como complemento necesario de esta investigación, se debe establecer con claridad y precisión, en qué consiste la denominada acción judicial de repetición, y por qué es preponderante en el enfoque de esta investigación. La fuente normativa directa de esta



demanda, se la encuentra en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC en adelante) que instruye:

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

Seguidamente, y desde la perspectiva de las investigaciones especializadas, se considera el aporte de Carreras referenciado por Enríquez Burbano (2017) quien establece como concepto lo siguiente:

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

Además, la Corte Constitucional del Ecuador, establece concisa pero efectivamente que la actividad judicial en contexto: “(...) tiene una doble finalidad: recuperar el dinero pagado por el Estado a las víctimas que han sufrido vulneraciones a sus derechos, protegiendo el patrimonio público; y, por otro lado, prevenir conductas antijurídicas atribuibles al Estado” (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 71-17-EP/22, núm. 33), así como lo complementa adecuadamente González y Arrobo (2024): “La acción de repetición persigue como principal objetivo recuperar los recursos monetarios invertidos por parte del Estado para resarcir los daños causados por parte de los funcionarios hacia la ciudadanía” (pág. 1622).

Todo lo expresado, determina que la acción judicial de repetición consta en el catálogo de procesos judiciales que están concebidos por el legislador, para lograr la recuperación de los recursos económicos que en su momento fueron erogados por el Estado ecuatoriano, producto de una decisión judicial que se emitió a favor de un ciudadano al que fueron

conculcados sus derechos por el mismo Estado, a través de su orden institucional.

Así las cosas, lo referente a esta parte de la investigación, ha abordado los principales elementos que se constituyen en el marco teórico para proyectar la idea central de este proceso académico, considerando la presencia hegemónica de la administración pública y los servidores que en ella laboran; la acción subjetiva o de plena jurisdicción, la que sirve para solicitar a los administradores de justicia el control de legalidad de los actos administrativos; y, la acción judicial de repetición, que tiene como finalidad, el recuperar los recursos que fueron erogados, producto de la declaración de vulneración de derechos en el administrado, por parte de la administración pública.

Basado en esto, en el siguiente apartado se va a realizar un estudio concreto y conciso de las especies jurisprudenciales, que se constituyeron en el estudio previo y vinculante, a través del cual hicieron posible que se emita la sentencia con fuerza de ley No. 14-2024, las cuales se describen así:

Descripción Caso 1.

Corte Nacional de Justicia Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo y Tributario.

Proceso No. 13802-2016-00283.

Juez Ponente: Milton Velásquez Díaz.

Actor: Patricio Xavier Guaranga Naranjo.

Demandado: Ministerio del Interior y de la Procuraduría General del Estado.

Acto que se impugna: Acuerdo Ministerial No. 6985 de 30 de marzo de 2016, mediante el cual se resolvió separar a los actores de manera definitiva de la Policía Nacional.

Pretensión: Se declare la responsabilidad, dolo y culpa, de los agentes estatales que permitieron que se erogase recursos estatales, ya que se declaró la ilegalidad y nulidad de la destitución de dichos funcionarios judiciales.

Decisión: Rechazar el recurso de casación interpuesto por la Procuraduría General del Estado y, por lo tanto, decide no casar la sentencia dictada el 5 de abril de 2021, las 15h44, el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo.

Fuente: Corte Nacional de Justicia del Ecuador.

Elaborado por: La investigadora.

Descripción caso 2.

Corte Nacional de Justicia Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo y Tributario.

Proceso No. 13801- 2015-00285.

Juez Ponente: Fabián Patricio Racine.

Actor: José Fabricio Andrade Kaviedes.

Demandado: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta y Procuraduría General del Estado.

Acto que se impugna: Sumario Administrativo No. SAGADMC-M0062014; de la Resolución de fecha 09 de enero del 2015; y, de la Acción de Personal No. 0036 de fecha 13 de enero del 2015.

Pretensión: Se declare la responsabilidad por medio de repetición, de los funcionarios del GAD Municipal de Manta, debido a que se destituyó al señor Andrade Kaviedes, y posteriormente el Tribunal *ad quem*, declaró la ilegalidad y nulidad de este sumario, disponiendo la restitución y el pago dejado de percibir.

Decisión: Rechaza los recursos de casación interpuestos por la Procuraduría General del Estado y por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta; y, en consecuencia, no casa la sentencia de viernes 2 de octubre de 2020, las 15h13, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en la ciudad de Portoviejo, dentro de la causa No. 13801-2015-00285.

Fuente: Corte Nacional de Justicia del Ecuador.

Elaborado por: La investigadora.

Descripción Caso 3.



Corte Nacional de Justicia Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo y Tributario.

Proceso No. 13801- 2015-0011.

Juez Ponente: Patricio Alfonso Secaira Durango

Actor: Jenny Dolores Correa Sabando.

Demandado: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pichincha y Procuraduría General del Estado.

Acto que se impugna: El sumario administrativo, que concluyó con la resolución de 19 de noviembre del 2014, a las 15h00, notificada el 21 de agosto del 2014, a las 09h30; en razón del cual se elaboró la Acción de personal No. 19 de 21 de noviembre del 2014, con la que se le destituyó.

Pretensión: Se disponga su restitución al puesto de trabajo, y se cancelen las remuneraciones que dejó de percibir hasta su reintegro, con sus consecuentes intereses moratorios y legales.

Decisión: Rechazar el recurso de casación interpuesto por la Procuraduría General de Estado, por lo que esta Sala Especializada NO CASA la sentencia expedida el 6 de julio de 2021, las 15h36, por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo.

Fuente: Corte Nacional de Justicia del Ecuador.

Elaborado por: La investigadora.

Dichos casos, al coincidir en la solicitud de la declaratoria del dolo y culpa grave que hicieron las instituciones públicas demandadas, en contra de los funcionarios que mediante sus actos causaron una afectación en el presupuesto del Estado, debido a la reparación económica a las que fueron destinadas a erogarse, crearon un precedente con fuerza de ley, la que se representa en la Resolución No. 14-2024, la misma que en su parte pertinente, establece la siguiente regla jurisprudencial:



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 (Corte Nacional de Justicia, Resolución No. 14-2024, parte resolutive).

Basado en esto, y en consideración al enfoque investigativo, se considerará en el capítulo *ut infra*, cuáles son las principales apreciaciones que tienen los profesionales del derecho respecto de la aplicación de la especie jurisprudencial que es materia de este proceso investigativo. A saber, consta lo siguiente de la investigación de campo.

Resultados

La investigación de campo que se realizó en este estudio, se lo proyectó a través de un ejercicio con el uso de la técnica de investigación de la encuesta, la que se aplicó a seis profesionales del derecho, considerando el tema de estudio del cual se obtuvieron las siguientes apreciaciones, en razón de las respuestas emitidas.

1. ¿Conoce usted cual es el alcance jurídico de la acción subjetiva o de plena jurisdicción y la acción judicial de repetición?

Los profesionales encuestados, refieren en la presente pregunta que conocen y saben diferenciar las principales características que tiene tanto la acción subjetiva, la misma que busca por medio del control de legalidad la protección de los derechos y garantías de los administrados; y, que la acción de repetición, busca que sean los funcionarios públicos que cometieron acciones dolosas o culposas en el ejercicio de sus funciones, los que devuelvan

con su patrimonio los recursos erogados por el Estado, para reparar a quien sufrió una decisión en contra de estos derechos.

2. ¿Conoce usted cual es la herramienta o acción legal correspondiente para la determinación de responsabilidad personal de los servidores públicos?

Todos los encuestados coinciden contundente y unánimemente en que es la acción judicial de repetición, la herramienta legal encargada de singularizar la conducta del funcionario responsable de cometer, con dolo y culpa grave, alguna afectación a los derechos del servidor público, y que eventualmente puede ser derivado a un proceso judicial para que con su patrimonio, restituya al Estado los valores erogados.

3. ¿Considera usted que existe una correcta comprensión y aplicación, por parte de jueces y abogados, de la diferencia entre la acción subjetiva o de plena jurisdicción y la acción de repetición?

Las respuestas obtenidas en esta parte de la investigación son muy valorables, ya que los encuestados manifiestan que no existe una clara comprensión entre estas dos figuras, y que incluso la distinción entre cada una de ellas es confusa en el campo jurisdiccional, siendo este un problema que se presenta no sólo a nivel judicial, sino en los espacios en donde se debate el derecho.

4. ¿Cree usted que el uso de la acción subjetiva para establecer responsabilidad personal de los servidores vulneró las garantías del debido proceso?

Los encuestados responden con firmeza que la solicitud de declaratoria del dolo o culpa grave en un proceso subjetivo o de plena jurisdicción, es algo indebido y que transgrede el debido proceso, ya que, por medio de un proceso subjetivo, se pretende establecer responsabilidades materiales y de conducta de quien ejerce un cargo público administrativo o de representación,

siendo esto algo antijurídico y que no corresponde a la naturaleza de la demanda subjetiva o de plena jurisdicción.

5. ¿Considera que la resolución 14-2024 contribuye para mejorar la determinación de responsabilidad personal de los servidores?

Los encuestados refieren que la sentencia No. 14-2024, es un precedente acertado y efectivo para censurar y limitar el alcance de la acción subjetiva y de plena jurisdicción, ya que a través de la misma la Corte Nacional de Justicia de Ecuador, contribuyó para hacer efectiva la debida aplicación del derecho ordinario, así como marcar la debida diferencia entre la acción de plena jurisdicción y la demanda de repetición.

6. ¿Cuáles considera que son las principales barreras para la utilización efectiva de la acción de repetición en el sistema actual?

Las respuestas son muy importantes en esta pregunta, ya que refieren que es la falta de cultura judicial, la falta de capacitación, la complejidad probatoria, la falta de comprensión de la culpa grave y el dolo, así como la inexistencia de jurisprudencia abundante, las principales limitantes para iniciar, tramitar y resolver de manera adecuada una demanda de plena jurisdicción, así como la de repetición.

7. ¿Qué elementos cree deberían considerarse para fortalecer el uso efectivo de la acción de repetición para determinar la responsabilidad personal de los servidores públicos?

Las respuestas que emiten los encuestados son coincidentes en mencionar que debe existir una capacitación permanente a los operadores de justicia, ya que de ellos depende que se aplique de manera adecuada el precedente de la sentencia No. 14-2024, y que la administración de justicia, en el tema de la acción subjetiva o de plena jurisdicción, y la demanda de repetición, sean figuras jurídicas distintas y no coincidentes.

Análisis de encuestas:

Lo relatado del estudio de campo, a través de las entrevistas, es sumamente importante, ya que, desde la perspectiva de los profesionales del derecho, la resolución No. 14-2024 es un precedente positivo en el contexto de dos figuras jurídicas de gran trascendencia en el campo



jurídico, como lo es la acción subjetiva o de plena jurisdicción, y la demanda de repetición; empero, también es cierto, que los abogados afirman que debe existir una debida comprensión de esta figura, para que su aplicación en el campo jurisdiccional sea efectiva, eficaz y no se conviertan en controvertida desde el enfoque judicial, así como se garantice el debido proceso de quienes intervienen en este tipo de procesos.

Basado en esto, el criterio que expresan los abogados, se unifica desde el sentido de considerar que la improcedencia de la declaratoria de culpa o culpa grave en los funcionarios públicos, por medio de una demanda subjetiva, es un sin sentido que se debe corregir por medio de la administración de justicia, ya que no se debe desnaturalizar las demandas ordinarias o especiales, so pretexto de la solicitud de algún tipo de declaratoria previa o judicial.

Las respuestas emitidas son valorables e importantes desde todo el sentido del enfoque investigativo, ya que, al expresarse las posturas de los participantes profesionales del derecho, se consolida el propósito mismo de este proceso académico, que era el de dejar claro la naturaleza jurídica de la demanda de acción subjetiva y la de repetición, ya que al ser incompatibles en su contexto, no pueden convivir en un espacio jurisdiccional para la solicitud de declaratorias como se acostumbraba en este tipo de procesos.

Discusión

Los hallazgos que se advierten en este proceso investigativo, son trascendentales a la hora de comprender la importancia del servicio público, sus principales principios, componentes y, sobre todo, la forma en que el derecho, interviene para consolidar y proteger a quienes cumplen estas funciones en el servicio institucional-público. En este sentido, y como lo aporta Ayala et. al (2023) “(...) se debe considerar que el lugar específico donde convergen los derechos y garantías de los servidores públicos, son las instituciones públicas, que se constituyen en los espacios físicos en donde se logra la prestación de un servicio laboral profesional o no profesional” (pág. 534), es decir, al existir un componente de protección institucional como lo es el servicio público, los mismos principios de este servicio, son los que deben ser considerados como afluentes en la protección del derecho y garantías desde el espectro laboral.

Considerando esto, y ya en el ámbito jurisdiccional, por muchos años existió un serio equívoco en el trato de la demanda de acción subjetiva y de plena jurisdicción, ya que por medio de esta vía judicial, en el mismo escenario judicial que se tramitaba dicho proceso, se buscaba una declaratoria jurisdiccional para en su momento, iniciar un juicio de repetición, desnaturalizando la esencia y espíritu del proceso subjetivo, que tiene un fin plausible y altruista al administrado, ya que: “(...) se caracteriza por permitir revisar «la legalidad y la declaración de derechos subjetivos, de ahí su denominación” (Harris Moya, 2020, pág. 37). Frente a esto, la situación jurídica de los funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones, era incierta y riesgosa en los procesos judiciales ordinarios, en los que se discutía si el control de legalidad había afectado derechos constitucionales e infraconstitucionales, y si en el evento de la resolución de la causa, existía una declaratoria del error, dolo y culpa grave en un servidor público que, en el sentido del trámite de un proceso, desnaturalizaba el trámite judicial que se realizaba en los Tribunales Contenciosos Administrativos del país. De lo dicho, es que la normativa ecuatoriana, permite que una sentencia que ha sido analizada y resuelta anteriormente por tres ocasiones, se convierta en un precedente con fuerza de ley. Para afianzar este criterio, el Código Orgánico de la Función Judicial prescribe en su contenido una regla que tiene relación con la preponderancia de la jurisprudencia, que se la transcribe así:

Las sentencias emitidas por las Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia que reiteren por tres ocasiones la misma opinión sobre un mismo punto de derecho, obligarán a remitir los fallos al Pleno de la Corte a fin de que éste delibere y decida en el plazo de 60 días sobre su conformidad. Si en dicho plazo no se pronuncia, o si ratifica el criterio, esta opinión constituirá jurisprudencia obligatoria (COFJ, 2009, art. 182).

Así las cosas, la Corte Nacional ha emitido sendas sentencias que, luego de haber abordado un caso por triple reiteración, ha generado un precedente que debe ser aplicado en el escenario jurisprudencial ecuatoriano, y en este caso, las temáticas pueden ser variadas, desde materia laboral, penal, civil, familia y contenciosa administrativa, siendo esta última la que se

constituyó en el presupuesto que aterrizó una lógica procesal en el campo ordinario, estableciendo una regla concreta y precisa, respecto del trámite, resolución y ejecución de los juicios subjetivos o de plena jurisdicción, ya que como se dijo *ut supra*, no es la vía para buscar la declaratoria de la culpa o dolo del funcionario público, para un eventual proceso de repetición.

Además, en esta investigación se ha colegido con la aplicación de las encuestas pertinentes, que los abogados coinciden en que la Resolución con fuerza de ley No. 14-2024, recoge una realidad que debía ser aplicada desde el enfoque jurisdiccional, esto por cuanto las tres sentencias descritas, coinciden en los elementos fácticos, es decir, en buscar que sean las autoridades judiciales de la Corte Nacional, las encargadas de declarar el dolo y la culpa grave en el canon judicial, situación que como se explicó y analizó, generó una resolución con fuerza vinculante que se alejó del costumbrista modelo de generar, en una misma causa, dos situaciones judiciales distintas y alejadas del sentido jurídico.

De lo dicho, la presente investigación ha logrado explicar académica y jurídicamente las principales particularidades que se contienen en presupuestos preponderantes como el servicio público y sus servidores, la conceptualización de la acción subjetiva o de plena jurisdicción, el proceso de repetición, y la importancia de que en el año 2024, la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, haya emitido un precedente con fuerza de ley, que halla establecido una regla que debe ser acatada en el contexto jurisdiccional, y cuando se planteen demandas subjetivas, en las que se busque la protección de derechos y garantías en el administrado, se analicen y tutelen únicamente los mismos, sin inmiscuir como tal la integridad personal y laboral del servidor público.

Conclusiones

El análisis realizado en este proceso investigativo, ha sido destacable desde una óptica académica y judicial, considerando la congruencia existente entre el servicio público, el servidor público y las condiciones en las que se puede desarrollar su desempeño laboral, o en su defecto, derivarse a que su condición sea evaluada desde un ámbito jurisdiccional en el que se protege sus derechos, y en las que, en su momento, se pedía su responsabilidad para una demanda de repetición. Considerando esto, se emiten las presentes conclusiones:



El alcance de la acción subjetiva o de plena jurisdicción, dentro de la protección de derechos y garantías del administrado, se constituye en una herramienta jurídica de trascendencia y valía en el contexto judicial, ya que por medio de la misma se ejercita el control de legalidad en el escenario administrativo-institucional del Ecuador. Contrario a esto, la acción de repetición busca determinar una responsabilidad en las actuaciones del funcionario público, y materializar su responsabilidad por medio de su patrimonio.

Frente a esto, la Resolución No. 14-2024 apareció en el escenario jurídico ecuatoriano, para dilucidar los presupuestos que deben ser analizados en cada una de estas vías judiciales, aterrizando el procedimiento que debe instituirse en la acción subjetiva o de plena jurisdicción, y para esto, se deja claro que la solicitud de declaratoria de dolo o culpa grave en un servidor público, no es procedente tratarla en el mismo procedimiento ordinario antes descrito.

Las encuestas realizadas en este proceso investigativo, han determinado aspectos claves y pertinentes que deben ser analizados desde la perspectiva externa a la administración de justicia, los cuales deben ser reforzados y debidamente materializados, como puede ser una amplia difusión de la resolución No. 14-2024, en los distintos espacios del derecho, sea en la academia, órganos colegiados, administración de justicia, foros de abogados, y todos aquellos en los que esté inmiscuido el quehacer jurídico, esto con la finalidad de unificar criterios y matizar las apreciaciones que se tiene de la acción subjetiva y la demanda de repetición, con el fin de comprender la esencia de estas vías judiciales, sus principales presupuestos, y su aplicación desde la actividad jurisdiccional.

Referencias bibliográficas

- Anguis Conejero, P. (2025). Principios de actuación de la administración pública: todo lo que debes saber. *EOM Equipo Jurídico*. <https://acortar.link/xG1iFd>
- Asamblea Constituyente (2009, 04 de marzo). Código Orgánico de la Función Judicial. *Registro Oficial* No. 544.
- Asamblea Constituyente. (2008, 20 de octubre). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* No. 449.
- Asamblea Nacional. (2015, 22 de mayo). Código Orgánico General de Procesos. *Registro Oficial* No. 506.



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

Ayala K., Ordoñez J., Guamanshi Y., Ponce L (2024). Acción subjetiva en la vía Contenciosa Administrativa: Generalidades. *Mundo Administrativo Puerto Madero*. DOI: 10.55204/pmea.58.c149

Ayala Andrade, E. F., Figueroa Agurto, H. B., Tandazo Espinoza, P. A., & Ayala Andrade, V. C. (2023). Analisis jurídico y doctrinario de la transgresión laboral en el Palacio Judicial de Loja. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 4(6), 531 –545. <https://doi.org/10.56712/latam.v4i6.1460>

Bernal, César (2010). Metodología de la investigación. Tercera edición PEARSON EDUCACIÓN, Colombia, 2010 ISBN: 978-958-699-128-5

Cornejo-Guamán, J. V., & López-Soria, Y. (2024). La omisión dolosa en el Peculado e impacto en la administración pública en el Ecuador. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 7(2), 78-87.

Corte Constitucional del Ecuador (2022, 28 de noviembre). Sentencia No. 71-17-EP/22. Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet.

Corte Nacional de Justicia (2014). Cuadernos de Jurisprudencia Contenciosa Administrativa. https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/Produccion_CNJ/coleccion%20jurisprudencial/Administrativo.pdf

Corte Nacional de Justicia (2023, 05 de mayo) Sentencia No. 13801-2015-00285. Juez Ponente: Fabián Racines Garrido.

Corte Nacional de Justicia (2024, 17 de enero) Sentencia No. 13802-2016-00283. Juez Ponente: Milton Velásquez.

Corte Nacional de Justicia (2024, 01 de abril) Sentencia No. 13801-2015-0011. Juez Ponente: Patricio Secaira Durango.

Corte Nacional de Justicia (2024, 21 de agosto) Resolución 14-2024.

Díaz de León, C. (2015). Definición y objeto de la Administración Pública. Scala Learning. <https://n9.cl/1evu6>

González Villavicencio, D. A., & Arrobo Rodríguez, P. C. (2024). La acción de repetición en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. *LATAM Revista Latinoamericana de*



- Guerrero Orozco, Omar. (2009). La formulación de principios en la administración pública. *Convergencia*, 16(49), 15-35. Recuperado en 23 de junio de 2025, de <http://www.scielo.org.mx/scielo.php>
- Guerrero Orozco, Omar (2015). La administración pública. Universidad Nacional de México UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5826/7.pdf>
- Harris Moya, P. (2020). La identificación de la acción de plena jurisdicción: Perspectivas doctrinarias y jurisprudenciales. *Revista De Derecho Público*, (93), 33-48. <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2020.58573>
- Machuca Lozano, S. (2021). La administración pública en el nuevo régimen constitucional. *Palabra*, 1(1), 101-127. Recuperado a partir de <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/palabra/article/view/2868>
- Moreta Neira, Andrés Sebastián, & Cárdenas Cifuentes, (2022). Interrupción del plazo de caducidad de la acción subjetiva por interposición de una acción de protección en Ecuador. *Estado & comunas, revista de políticas y problemas públicos*, 1(14), 17-35. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n14.2022.240
- Officium Legal (2024). El concepto de servidor público y su implicación en la administración pública. <https://blog.officiumlegal.com/es/derecho-administrativo/el-concepto-de-servidor-publico-y-su-implicacion-en-la-administracion-publica>
- Ortega-Velásquez, J., & Alarcón-Vélez, R. A. (2022). La Omisión, omisión propia e impropia y posición de garante: Una revisión teórica y legislativa. *Dominio De Las Ciencias*, 8(1), 1114-1131. <https://doi.org/10.23857/dc.v8i1.2543>
- Tantaleán, R. (2016). TIPOLOGÍA DE LAS INVESTIGACIONES JURÍDICAS. www.derechocambiosocial.com. ISSN: 2224-4131. Depósito legal: 2005-5822.
- Torres, D. (2015). EL CONCEPTO DE FUNCIONARIO PÚBLICO Y LA CASACIÓN N° 634-2015. BOLETÍN ANTICORRUPCIÓN Y JUSTICIA PENAL. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/07/COMENTARIO2.pdf>
- Velasco Garzón, I. (2016). Análisis jurídico de la evaluación del desempeño de los servidores sujetos a la Ley Orgánica del Servicio Público, como herramienta de gestión en la actuación de la Administración Pública. *Universidad Andina Simón Bolívar*. [Tesis previo al título de magíster en derecho administrativo] <https://acortar.link/zC8vr8>
- Villacreses Palomeque, J. L. (2018). Los delitos de omisión propia y el derecho ecuatoriano. *Revista San Gregorio*, 1(26), 46-53. <https://doi.org/10.36097/rsan.v1i26.477>

Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Agradecimiento:

N/A

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.