

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

CASO No. 439-17-EP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA No. 439-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional analiza si en el marco de una acción de repetición, la sentencia del 2 de abril de 2015 emitida por el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha y la sentencia del 8 de diciembre de 2016 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulneran el derecho a la seguridad jurídica del Ministerio de Salud Pública. La Corte Constitucional concluye que dichas autoridades judiciales no vulneraron el derecho a la seguridad jurídica y realiza precisiones respecto al requisito de procedibilidad de la investigación previa, prevista en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para poder activar la acción de repetición contra servidoras y servidores públicos por violaciones de derechos.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 27 de agosto de 2014, Luis Fernando Benalcázar, en calidad de procurador judicial de la Ministra de Salud, Carina Isabel Vance Mafla, de manera conjunta con los abogados de la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud Pública, Nancy Ayala Andrade, Graciela Moya Monteros y Denisse Andino Egüez (“MSP”), presentaron una acción de repetición en contra de los doctores Luis Aníbal Pullas Zuleta, Lida Mercedes Ojeda Miraba, Luis Vilca Molina, Myriam Magdalena Rubio Albán, Ángel Enrique Zapata Sánchez, Wilson Galo Castro Orellana, Jorge Andrade Gaibor, Edith Dalila Martínez Pazmiño y Guillermo Estuardo Novoa Uquillas¹ (en conjunto “los doctores”).
2. El conocimiento de la causa le correspondió al Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha, mismo que el 2 de abril de 2015 resolvió rechazar la demanda que contenía la acción de repetición presentada por el MSP.²

¹ Mediante dicha demanda de repetición, donde se pretendía el pago de la cuantía de USD 62.000, 00, el MSP consideró que los doctores demandados eran los presuntamente responsables del acaecimiento del hoy occiso, Pedro Miguel Vera Vera. Dicha causa de repetición se derivó de la sentencia Vera Vera y otra vs. Ecuador, dictada el 19 de mayo de 2011, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En dicha sentencia se obligó al Estado ecuatoriano a reparar materialmente a los familiares del señor Pedro Miguel Vera Vera, en atención a las violaciones de derechos declaradas en la misma.

² En lo principal, la autoridad judicial de primera instancia señaló: “El Tribunal advierte que las personas citadas eran médicos residentes y autoridades administrativas en los Hospitales que atendieron al señor

3. El 21 de abril de 2015, el MSP y la Procuraduría General del Estado (“PGE”) interpusieron recursos de apelación, respectivamente. El 8 de diciembre de 2016, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió negar dichos recursos de apelación de la acción de repetición. Ante dicha decisión el MSP interpuso el recurso de aclaración que fue negado mediante auto de fecha 17 de enero de 2017.³

Vera Vera, la imputación de responsabilidades no solo procede con la identificación de personas y las funciones que desempeñaban, sino que corresponde analizar de qué manera sus actuaciones en el tratamiento y atención brindada al señor Vera Vera, incidieron en su posterior deceso y si los mismos fueron efectuados además con dolo o negligencia grave.- De acuerdo con esto último, a efecto de establecer si en el presente caso existe lugar o no a la repetición en contra de los demandados, es necesario examinar si las acciones ejecutadas por los entonces agentes públicos, fueron realizadas con dolo o culpa grave; tal presupuesto constante en el artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...] La institución jurídica de la repetición tiene por objeto la determinación de una responsabilidad eminentemente de carácter civil, siendo que, el elemento de la culpa esta inherente a dicho concepto, lo cual tiene su fundamento en que uno de los requisitos de la responsabilidad civil es la imputabilidad, ello toda vez que el acto o actos cometidos tienen que ser contrarios a la ley y en consecuencia imputables a su autor/es, lo que además recae en el campo de la denominada culpa extracontractual o aquiliana, que tiene su fundamento en el quebrantamiento del orden público por la violación de la ley, la cual a decir del Tribunal es la que se tendría que examinar si es la que ocurrió dentro del presente caso [...] Sobre este último literal se analiza que la acción es la actividad positiva que puede dar lugar no solo a la determinación de responsabilidad civil sino incluso penal, mientras que la omisión, que en el presente caso la aplicable sería la intencional, es aquella que el agente estatal la efectúa con el ánimo de obtener un resultado dañoso.- De lo revisado, no solo basta con establecerse o no de que el deceso del señor Pedro Miguel Vera Vera fue el resultado de un accionar irregular del agente público, sino que además dicho accionar se lo efectuó con la intención de irrogar daño, ya sea por la acción u omisión del agente público. [...] En el transcurso de todo el proceso la parte actora no ha logrado establecer con precisión las actividades que cada uno de ellos ejecutaron en el desempeño de sus cargos respecto a la atención médica brindada al señor Pedro Miguel Vera Vera; y, menos aún que dichos agentes estatales procedieron con culpa grave o dolo, ello tomándose en cuenta de que el Estado debió realizar en el presente caso una investigación más prolija luego del deceso del señor Pedro Miguel Vera Vera [...] resultando así que la investigación previa a la presentación de la presente demanda de repetición, efectuada por el MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA resulte, insuficiente para establecer responsabilidades de todos los entonces agentes estatales, actualmente demandados.- La garantía de la presunción de inocencia a favor de los demandados, hacía necesario a la entidad demandante que establezca irrefutablemente la existencia del dolo o culpa grave realizada por los agentes estatales; cosa que en la especie está totalmente ausente...” (sic). El proceso fue signado con el No. 17811-2014-0259G.

³ De igual modo, señalaron que: “Parecería ser que el Ministerio apelante considera, prácticamente, que se daría una especie de responsabilidad por el mero hecho de haber estado presente al momento que ocurrieron los hechos, es decir que los médicos presentes en los hospitales “Doctor Gustavo Domínguez Z.” ubicado en Santo Domingo de los Colorados, y “Eugenio Espejo” de la ciudad de Quito, donde ocurrieron las complicaciones a la salud del Sr. Pedro Miguel Vera Vera [...] Tal criterio deviene en prácticamente absurdo y nada tiene que ver con establecer la responsabilidad a efectos de la acción de repetición, la cual obviamente es materia de prueba, y depende no simplemente en determinar qué médicos estuvieron de turno tales días, sino más bien de establecer las actuaciones u omisiones de cada uno de acuerdo a los roles médicos que en tales momentos les correspondía realizar, única manera de establecer si actuaron con dolo o culpa. [...] No acepta los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio de Salud Pública ni por la Procuraduría General del Estado, toda vez en éstos no existe fundamentación alguna, ni se desprende de los mismos concreta o exactamente, con qué parte o argumentos de la sentencia impugnada las instituciones apelantes no están de acuerdo y por qué, aspectos éstos que este Tribunal de apelación no puede suplir, dado que se refiere a determinar o no la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, tal como lo señala el objeto y ámbito

4. El 14 de febrero de 2017, el MSP (o “la entidad accionante”) propuso la acción extraordinaria de protección en contra de: (i) la sentencia del 2 de abril de 2015 emitida por el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha, que resolvió rechazar la demanda de acción de repetición; (ii) la sentencia del 08 de diciembre de 2016 que resolvió negar el recurso de apelación de la acción de repetición; y, (iii) el auto de aclaración de 17 de enero de 2017, que negó el pedido de aclaración de la entidad accionante; ambos pronunciamientos dictados por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“la Sala”).
5. Mediante auto de fecha 19 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la presente causa.
6. Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación 2019-2022, el Pleno del Organismo efectuó el sorteo de la causa, correspondiéndole su conocimiento a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Posteriormente y en atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante auto de 25 de abril de 2022 y dispuso que la Sala accionada al Tribunal Distrital remita el informe de descargo correspondiente. El 4 de mayo de 2022, los jueces del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha presentaron el informe correspondiente.

II. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución (“CRE”) y 58 y 191 número 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Acto jurisdiccional impugnado

8. De la demanda de acción extraordinaria de protección se evidencia que los actos jurisdiccionales impugnados, son los siguientes: (i) la sentencia del 2 de abril de 2015 emitida por el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha, que resolvió rechazar la demanda de acción de repetición; (ii) la sentencia del 8 de diciembre de 2016 que resolvió negar el recurso de apelación de la acción de repetición; y, (iii) el auto de aclaración de 17 de enero de 2017, que negó el pedido de aclaración de la entidad accionante; ambos pronunciamientos dictados por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

de la acción de repetición en el artículo 67, en correlación con el artículo 73, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.” El proceso fue signado como recurso No. 17741-2015-0637.

IV. Fundamentos de las partes

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. Los accionantes alegan la vulneración de los principios de aplicación e interpretación de los derechos (art. 11.1.3.4.5.8 y 9 de la CRE), y de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE), a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE), y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (art. 76.1 de la CRE). En consecuencia, solicitan dejar sin efecto los pronunciamientos judiciales impugnados y se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados.
10. De la lectura integral de la demanda, se observa que el MSP sostiene principalmente que, *“de manera evidente se determina que no existe la tutela efectiva, imparcial y expedita por parte de los Señores Jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y, de la Corte Nacional de Justicia, en su orden, a favor del Estado Ecuatoriano al rechazar la demanda que contenía la Acción de Repetición presentada por el Ministerio de Salud Pública, quedando así el interés público y estatal en total indefensión, desnaturalizando el verdadero espíritu de las normas contenidas los artículos 67, 68, 69 y 70 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional respecto de la repetición contra servidoras y servidores públicos por violación de derechos en concordancia con el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República; sin considerar de los abundantes elementos constantes del proceso, la obligación constitucional respecto de 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, la responsabilidad que conlleva su acción u omisión.”*
11. A continuación, la entidad accionante cita fragmentos de la sentencia Vera Vera y otra vs. Ecuador, dictada el 19 de mayo de 2011, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), para concluir que, de la misma *“se evidencia que jamás se hace referencia a una investigación previa (...)”*. Adicionalmente, indica que, al admitirse su demanda de acción de repetición a trámite por considerarla *“clara y completa”*, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo aceptó *“de manera categórica y determinante (...) que el Ministerio de Salud Pública, cumplió con los requisitos de ley, sin que se le pueda exigir como lo hace en la sentencia notificada el 17 de abril del 2015, un requisito adicional como lo es una ‘investigación prolija’ y que no consta en la ley; simplemente al no existir este requisito, no debió haberse admitido a trámite la de repetición de este portafolio”*.
12. Sobre la tutela judicial efectiva, sostuvo que *“la sentencia del Tribunal Distrital considera al fallar (...) que la investigación del Ministerio resultó insuficiente cuando la misma fue realizada al tenor del artículo 69 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que reitero, claramente establece que: Art. 69- Investigación previa a la demanda- La máxima autoridad de la entidad deberá determinar, previa a la presentación de la demanda, la identidad de las personas*

presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos. La máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de que ya no continúen trabajando para dicha institución.” (énfasis del texto original)

13. En el mismo sentido, indica que “[dicho] aspecto no fue observado, analizado ni revisado por la Corte Nacional de Justicia, ahí que niegan los recursos de apelación interpuestos”.
14. Respecto a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y los derechos de las partes, la entidad accionante sostiene que tanto el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo como la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia han inobservado “el cumplimiento de las normas y al Derecho de Repetición; y a la [LOGJCC], en especial, el artículo 69”.
15. Sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante sostiene que tanto en (i) la sentencia del 2 de abril de 2015 emitida por el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha, que resolvió rechazar la demanda de acción de repetición; como en (ii) la sentencia del 8 de diciembre de 2016 que resolvió negar el recurso de apelación de la acción de repetición, se exigió “*un accionar y requisitos no constantes en la ley, lo cual ha afectado el derecho a la seguridad jurídica del Estado Ecuatoriano (sic) a través del Ministerio de Salud Pública; con esta inobservancia no se instituyeron las condiciones ineludibles para anticipar las consecuencias jurídicas de la inobservancia de las normas referidas y de la garantía del derecho del Estado Ecuatoriano a repetir con sus funcionarios. Con lo cual se ha puesto en juego la garantía constitucional a la seguridad jurídica*”.
16. Respecto a los principios de aplicación e interpretación de los derechos, la entidad accionante transcribe el contenido normativo de disposiciones legales y constitucionales.

4.2. De las autoridades judiciales accionadas

17. El 4 de mayo de 2022, Remigio Sacoto Aguilar, Patricio Calderón Imbaquingo, y Jaime Enríquez Yépez, en calidad de jueces del Tribunal Tercero Escrito, del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, presentaron su informe de descargo ante la jueza constitucional sustanciadora. En lo principal, sostienen lo siguiente:
 - i. *La sentencia de 02 de abril de 2015, las 16h55, suscrita por el abogado Fabián Patricio Racines Garrido, la abogada María Antonieta Rivera Fierro y el doctor Ramiro Fernando Ortega Cárdenas, que rechazó la demanda planteada por el Ministerio de Salud Pública, no fue emitida por quienes conformamos actualmente el Tribunal Tercero Escrito, del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el*

Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, doctores Remigio Sacoto Aguilar, Patricio Calderón Imbaquingo, y Dr. Jaime Enríquez Yépez, jueces del citado Tribunal, quienes avocamos conocimiento con fecha 29 de abril de 2022, por el citado auto, puesto en conocimiento por Oficio No. 378- CCE-ACT-TNM-2022.

- ii. *La sentencia de 02 de abril de 2015, las 16h55, suscrita por el abogado Fabián Patricio Racines Garrido, la abogada María Antonieta Rivera Fierro y el doctor Ramiro Fernando Ortega Cárdenas, establece los hechos, las pretensiones de las partes, analizándose los argumentos de las partes y resolviéndose conforme a ellas. (...) demuestra expresamente su lógica, al mencionar la interrelación que se identifica con la línea de causalidad que mantiene una sentencia, la misma quedó configurada con la presencia de una causa (premisas fácticas), vinculada a determinados efectos (aplicación de normas). Este ejercicio finaliza con la decisión –esta última, conecta en forma racional las premisas fácticas con la conclusión. Tanto más que realizado el ejercicio argumentativo, cumple con el requisito de lógica, coherencia e interrelación, entre las premisas fácticas del caso concreto, justificadas interna y externamente, ligadas a las normas válidas que se aplicaron con la conclusión final, constante la parte resolutive, de la decisión judicial.*

- 18.** La Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, a pesar de haber sido legalmente notificada con oficio No. 379-CCE-ACT-TNM-2022, no compareció al proceso constitucional para señalar un medio para futuras notificaciones, ni envió el informe motivado solicitado en providencia de 25 de abril de 2022.

V. Análisis constitucional

5.1. Determinación del problema jurídico

- 19.** La Corte Constitucional ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental⁴. No obstante, cuando la Corte no evidencie una argumentación completa, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.
- 20.** En relación al auto de 17 de enero de 2017, que negó el pedido de aclaración, dictado por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia -conforme a lo expuesto en el párrafo 7 *ut supra*- pese a que la entidad accionante enuncia la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y a la seguridad jurídica, en torno a dicha decisión, esta Corte no evidencia una argumentación mínimamente completa⁵, incluso realizando un

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2719-17-EP/21, del 8 de diciembre de 2021, párr. 11; Sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16; Sentencia 1290-18-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 20; Sentencia 752-20-EP/21, párr. 31 de 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 18.

esfuerzo razonable, por lo cual, no se abordarán los cargos en torno a dicho pronunciamiento.

21. De lo expuesto en el acápite anterior, si bien el MSP menciona que tanto la sentencia del 2 de abril de 2015, como la sentencia del 8 de diciembre de 2016 vulneran los principios constitucionales de aplicación e interpretación de los derechos; esta Corte no evidencia, incluso realizando un esfuerzo razonable⁶, una argumentación mínima sobre las presuntas vulneraciones. Además, se estima necesario precisar que la posible vulneración de los referidos principios tampoco se observa vinculada a la posible trasgresión de derecho constitucional alguno⁷. En función de lo expuesto, no se abordarán dichos cargos.
22. Por otro lado, de la lectura integral de la demanda, se observa que la entidad accionante sostiene el mismo cargo para alegar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y a la seguridad jurídica.
23. Dicho cargo radica en que, tanto el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo como la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, habrían inobservado las normas que regulan la acción de repetición en la LOGJCC “*en especial [el] artículo 69*”, pues dichas autoridades judiciales habrían exigido una “*investigación prolija*” en donde se determine la existencia de dolo o culpa grave por parte de los doctores, que no se encuentra prevista en la LOGJCC. En atención a que el referido cargo identificado constituye el núcleo argumentativo de todos los derechos alegados como vulnerados, este Organismo pasará a atenderlo solo a través del derecho a la seguridad jurídica, toda vez que se ajusta más a los presupuestos de dicho derecho⁸. De este modo, se procede a realizar el examen correspondiente en orden al siguiente problema jurídico:

¿La sentencia del 2 de abril de 2015 emitida por el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha y la sentencia del 8 de diciembre de 2016 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, violan el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante?

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 21: “... la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 742-13-EP/19, de 4 de diciembre de 2019, párr. 29 y sentencia No. 838-14-EP/19, de 11 de diciembre de 2019, párr. 17.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 18. “Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad”.

24. El artículo 82 de la CRE establece que “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
25. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad⁹.
26. Cabe precisar que, a la Corte Constitucional, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales¹⁰.
27. En atención al caso concreto, la entidad accionante aduce que las autoridades judiciales demandadas habrían inobservado las normas que regulan la acción de repetición en la LOGJCC, “*en especial el artículo 69*”. En ese sentido, sostiene que “*la sentencia del Tribunal Distrital considera al fallar (...) que la investigación del Ministerio resultó insuficiente cuando la misma fue realizada al tenor del artículo 69 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, (...) aspecto [que] no fue observado, analizado ni revisado por la Corte Nacional de Justicia, ahí que niegan los recursos de apelación interpuestos*”.
28. Previo a analizar la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica en atención a la supuesta inobservancia de las normas que regulan la acción de repetición en la LOGJCC, este Organismo considera oportuno realizar ciertas precisiones en torno al juicio de repetición.
29. Al respecto, este Organismo ha destacado la doble finalidad de la acción de repetición¹¹. Por un lado, esta acción especial busca recuperar el dinero pagado por el Estado a las víctimas que han sufrido vulneraciones a sus derechos, protegiendo el patrimonio público; y, por otro, busca prevenir conductas antijurídicas atribuibles a funcionarios del Estado.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20; No. 431-13-EP/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 31 y No. 23-20-CN y acumulados/21 de 01 de diciembre de 2021, párr. 56.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párrs. 21 y 22 y No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párrs. 18 y 19.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 71-17-EP/22, de 28 de noviembre de 2022, párr. 33.

30. A su vez, en la sentencia No. 71-17-EP/22, este Organismo enlistó los requisitos que deben converger para poder activar el ejercicio de la acción de repetición¹², fijando los siguientes:

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

b) que el Estado haya pagado la totalidad por concepto de reparación material a favor de la víctima¹³;

c) que la disposición de pago por concepto de reparación integral se haya producido como consecuencia de la conducta dolosa o culposa del funcionario o ex funcionario público debidamente comprobada¹⁴;

d) para casos en los que la máxima autoridad sea la legitimada activa, previo a la presentación de la demanda, esta deberá determinar la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos, a través de una investigación que no podrá extenderse por más del término de 20 días. La máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de que ya no continúen trabajando para dicha institución; y¹⁵;

e) si no se llega a determinar la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o Procurador General del Estado debe presentar la demanda de repetición en contra de la máxima autoridad de la entidad.¹⁶ (énfasis añadido)

31. Debido a que la principal alegación de la entidad accionante, para sostener la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, consiste en la inobservancia de las normas que articulan la acción de repetición en la LOGJCC, con especial énfasis en el artículo 69, por cuanto las autoridades judiciales impugnadas habrían considerado a la investigación previa realizada por la entidad accionante como “insuficiente”; a consideración de este Organismo, es preciso detenerse en los requisitos c) y d), enlistados en el párrafo precedente.

¹² Ibidem, párr. 35.

¹³ LOGJCC: “Artículo 70. – Demanda. - La demanda de repetición deberá contener: [...] Se adjuntará a la demanda: El justificativo de pago por concepto de reparación material realizado por el Estado”.

¹⁴ LOGJCC: Art. 67.

¹⁵ LOGJCC: Art. 69.

¹⁶ Los requisitos en mención no podrán ser inobservados por las entidades públicas que inicien la acción o por la Procuraduría General del Estado, puesto que su incumplimiento ocasionaría su improcedencia. Así, la investigación previa constituye un requisito **necesario** para la acción de repetición, por lo que su ausencia acarrearía la inadmisión de la acción; y con ello, la imposibilidad del Estado para restituir los valores pagados como concepto de reparación integral. En este punto, la Corte recuerda que, de conformidad con el art. 11, numeral 9 de la CRE, el Estado debe ejercer de forma inmediata el derecho de repetición y su obligación de reparar materialmente una violación de derechos.

32. De la lectura de los artículos 67¹⁷ y 69¹⁸ de la LOGJCC, se evidencia que el legislador ha fijado entre los elementos de procedibilidad de la acción de repetición la exigencia de la identificación de los funcionarios o ex funcionarios públicos, presuntamente responsables de la violación de derechos, como una condición previa que habilite la activación de la acción de repetición. Esta obligación se encuentra a cargo de la máxima autoridad de la institución pública que actúa como legitimada activa y debe cumplirse mediante la consecución de una investigación previa a la presentación de la respectiva demanda. Por su parte, el fin de la investigación previa, prescrita en la LOGJCC, radica en la identificación de los funcionarios o ex funcionarios a cargo de las obligaciones incumplidas que habrían generado la violación o violaciones de derechos, para que estos reintegren los recursos erogados por parte del Estado a favor de la víctima, por concepto de reparación material. Este proceso investigativo no podrá extenderse por más del término de 20 días.
33. En otras palabras, sobre la particularidad de la investigación previa, como requisito de procedibilidad de la acción de repetición, el propio artículo 69 de la LOGJCC apunta, entre otros, al procedimiento administrativo sancionatorio, al interior de la institución accionada, como uno de los mecanismos idóneos para llevar a cabo investigaciones con el fin de determinar la identidad de los funcionarios o ex funcionarios a cargo de las obligaciones incumplidas que habrían generado la violación o violaciones de derechos, sin que ello implique que la investigación previa deba equipararse siempre a un procedimiento administrativo sancionatorio. En ese sentido, este Organismo evidencia que el artículo 69 de la LOGJCC, no solo reconoce al procedimiento administrativo sancionatorio como un mecanismo suficiente para cumplir la obligación de la entidad pública de determinar la identidad de los presuntos

¹⁷ LOGJCC: “Art. 67.- *Objeto y ámbito.- La repetición tiene por objeto declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos. Se considera como servidoras y servidores públicos a las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Este artículo también se aplica para las servidoras y servidores judiciales. La acción prescribirá en el plazo de tres años, contados a partir de la realización del pago hecho por el Estado.*” (énfasis añadido)

¹⁸ LOGJCC: “Art. 69.- *Investigación previa a la demanda.- La máxima autoridad de la entidad deberá determinar, previa a la presentación de la demanda, la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos. La máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de que ya no continúen trabajando para dicha institución.*

De no determinarse la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o Procurador presentarán la demanda en contra de la máxima autoridad de la entidad. En caso de existir causal de imposibilidad para la identificación o paradero del presunto o presuntos responsables de la violación de derechos, la máxima autoridad de la institución podrá alegarla en el proceso de repetición.

En caso de existir un proceso administrativo sancionatorio, al interior de la institución accionada, en el que se haya determinado la responsabilidad de la persona o personas contra quienes se debe interponer la acción de repetición, servirá de base suficiente para iniciar el proceso de repetición.

La investigación prevista en este artículo no podrá extenderse por más del término de veinte días, transcurrido el cual la máxima autoridad de la entidad o la Procuradora o Procurador General deberá presentar la demanda.” (énfasis añadido)

responsables de la violación de derechos constitucionales, sino que refuerza el criterio de que la obligación estatal de realizar “investigación previa” debe cumplirse previo a la presentación de la demanda de acción de repetición.

34. Al respecto esta Corte estima necesario recordar que ni la consecución de los fines de la acción de repetición señalados en el párrafo 29 *ut supra*, ni la celeridad que se prevé del proceso investigativo administrativo restringido al término de 20 días, exime a la máxima autoridad de la institución pública, de garantizar y velar por el cumplimiento de las garantías del debido proceso contenidas en el artículo 76 de la CRE. Dicho proceso administrativo no puede desconocer la norma constitucional¹⁹ relativa al debido proceso que irradia tanto a los procesos de orden judicial como administrativos²⁰, no obstante, tampoco se puede desatender la necesidad de ponderar el interés público para determinar efectivamente a todos los implicados en las acciones u omisiones que generaron la vulneración de derechos -que ocasionaron el pago de la reparación material- dentro de dicha investigación previa. En otras palabras, la investigación previa, de orden administrativo, que busca determinar la identidad de los funcionarios a cargo de las obligaciones incumplidas, debe ser tomada en consideración por la autoridad judicial encargada de resolver la acción de repetición. Es así que, en el marco del juicio de repetición, de orden civil patrimonial, son los jueces de Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial, los competentes para “*declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones*”²¹, con base en la investigación previa que se adjuntó a la demanda correspondiente.
35. En atención a lo expuesto, esta Corte reafirma que, una vez que la entidad pública ha procedido a cancelar los valores correspondientes a la reparación, es necesario que se inicie un proceso investigativo que precautele en su tramitación las garantías del debido proceso, y que concluya -con base al acervo probatorio aportado al procedimiento- con la identificación del o los servidores públicos a cargo de las obligaciones incumplidas que hayan generado la vulneración de derechos constitucionales.
36. En adición a las consideraciones manifestadas, esta Corte observa que en la norma vigente a la época en que se presentó la demanda de acción de repetición del caso concreto²², se reconocen los derechos y garantías procesales de los presuntos responsables en el marco de los procedimientos administrativos, como lo es el proceso de investigación previa que funge como requisito de procedibilidad de la acción de repetición. Entre estos, se incluyen los derechos como el de ser notificado de los hechos que se imputan y de las infracciones que tales hechos pueden constituir; a formular alegaciones y utilizar medios de defensa; a la presunción de inocencia

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20, de 29 de julio de 2020, párr. 50

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 14-15-CN/19, de 19 de mayo de 2019, párr. 15.

²¹ LOGJCC: Art. 67

²² Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva ERJAFE. Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2002. Estado actual: reformado.

mientras no se logre demostrar lo contrario; y, a una decisión debidamente motivada²³.

- 37.** Teniendo en cuenta todo lo expuesto, este Organismo advierte que, para que el requisito de la investigación previa se entienda cumplido por la máxima autoridad de la institución pública al presentar la demanda de acción de repetición en contra de algún funcionario o ex funcionario público, dicha investigación previa debe: **(i)** haber determinado, ya sea mediante informe o dictamen motivado de índole administrativa²⁴, la identificación del presunto responsable de las obligaciones

²³ Esta Corte estima pertinente citar a modo de ejemplo, el marco normativo que regulaba el debido proceso vigente al momento de la causa bajo análisis. ERJAFE: “Art. 200.- *Derechos del presunto responsable. Los procedimientos sancionadores garantizarán al presunto responsable los siguientes derechos: A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia. A formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes.*”

Art. 201.- *Medidas de carácter provisional.- Cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, se podrá proceder mediante resolución motivada a la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.*

Art. 202.- *Presunción de inocencia.*

1. Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario. 2. Los hechos declarados y probados por resoluciones judiciales penales firmes deberán ser considerados por la Administración Pública Central respecto de los procedimientos sancionadores que substancien. 3. Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados. 4. Se practicarán de oficio o se admitirán a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades. Sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable.

Art. 203.- *Resolución.1. La resolución que ponga fin al procedimiento habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente.2. En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica.3. La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. En la resolución se adoptarán, en su caso, las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva.”*

²⁴ COA: “Art. 120.- *Acto de simple administración. Acto de simple administración es toda declaración unilateral de voluntad, interna o entre órganos de la administración, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales y de forma indirecta.*”

Art. 122.- *Dictamen e informe. El dictamen y el informe aportan elementos de opinión o juicio, para la formación de la voluntad administrativa. Cuando el acto administrativo requiere fundarse en dictámenes o informes, en estos estará*

expresamente previsto el ordenamiento jurídico, como parte del procedimiento.

Únicamente con expresa habilitación del ordenamiento jurídico, un órgano administrativo puede requerir dictámenes o informes dentro de los procedimientos administrativos.

Art. 123.- *Alcance del dictamen o informe. El dictamen o informe se referirá a los aspectos objeto de la consulta o del requerimiento; a las materias objeto de la competencia del órgano emisor y a los aspectos que incumben a la profesión, arte u oficio, de los servidores públicos que lo suscriben.*

Art. 124.- *Contenido del dictamen o informe. El dictamen o informe contendrá: 1. La determinación sucinta del asunto que se trate. 2. El fundamento. 3. Los anexos necesarios. Los dictámenes contendrán, además, de forma inequívoca, la conclusión, pronunciamiento o recomendación.*

incumplidas que hayan generado la violación o violaciones de derechos; y **(ii)** haber garantizado el cumplimiento de las garantías del debido proceso²⁵, a través de un proceso de orden administrativo correspondiente. Así, debido a que la investigación previa constituye un requisito necesario para activar la acción de repetición, su

Art. 217.- Impugnación. En la impugnación se observarán las siguientes reglas: 1. Solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas, con independencia de que hayan comparecido o no en el procedimiento, mediante el recurso de apelación. 2. El recurso extraordinario de revisión cabe, exclusivamente, respecto del acto administrativo que ha causado estado en vía administrativa en los supuestos previstos en este Código. 3. La elección de la vía judicial impide la impugnación en vía administrativa. 4. El error en la denominación del recurso por parte del recurrente no es obstáculo para su tramitación, siempre que resulte indudable la voluntad de impugnar el acto administrativo. Los actos de simple administración por su naturaleza no son propiamente impugnables, salvo el derecho a impugnar el acto administrativo que omitió un acto de simple administración, necesario para la formación de la voluntad administrativa”.

²⁵ CRE: Art. 76.- *En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. 2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada. 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. 4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria. 5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aún cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora. 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza. 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa. c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento. e) Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto. f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento. g) En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor. h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto. j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo. k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto. l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados. m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.*

ausencia o el incumplimiento de los parámetros fijados en este pronunciamiento, acarrearían la improcedencia de la demanda de la acción de repetición.

38. Adicionalmente, este Organismo estima pertinente reiterar que las consideraciones que anteceden no aplican si el proponente es “cualquier persona”²⁶ en los términos del artículo 68 de la LOGJCC, pues en estos casos, el artículo 68 de la LOGJCC prevé que una vez presentada la demanda, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente:

deberá comunicar inmediatamente a la máxima autoridad de la entidad correspondiente para que asuma el patrocinio de la causa. La máxima autoridad de la entidad y la Procuradora o Procurador General no podrá excusarse de participar en el procedimiento de repetición. En caso de que la máxima autoridad de la entidad no demande la repetición o no asuma el patrocinio de la causa cuando la acción ha sido interpuesta por un particular, se podrá interponer una acción por incumplimiento en su contra. (sic)

39. Del mismo modo, si el proponente de la acción de repetición es la Procuraduría General del Estado en los términos del artículo 69 de la LOGJCC, cuando no haya podido “determinarse la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o Procurador presentarán la demanda en contra de la máxima autoridad de la entidad. En caso de existir causal de imposibilidad para la identificación o paradero del presunto o presuntos responsables de la violación de derechos, la máxima autoridad de la institución podrá alegarla en el proceso de repetición”, tampoco serán aplicables las consideraciones de este pronunciamiento, respecto a la improcedencia de la acción por falta de investigación previa.

40. Ahora bien, para atender el cargo de la entidad accionante relativo a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia del 2 de abril de 2015 emitida por el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha, esta Corte observa que, para llegar a la conclusión de “rechaza[r] la demanda presentada por el MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA”, dicha autoridad judicial aplicó: (i) el artículo 68 de la LOGJCC, para resolver la excepción de falta de legitimación activa de los doctores²⁷; (ii) el artículo 69 de la LOGJCC, para referirse a la excepción de los doctores respecto a la falta de una investigación previa o proceso administrativo donde se establezca su responsabilidad; (iii) el artículo 67 de la LOGJCC para referirse al objeto y ámbito de la acción de repetición²⁸ y a la obligación

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 71-17-EP/22, de 28 de noviembre de 2022, párr. 36.

²⁷ Expediente de primera instancia No. 17811-2014-0259G, foja 960. Al respecto resolvieron que “el Tribunal constata que la presente demanda ha sido presentada por la máxima autoridad de la entidad responsable, en este caso el MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA y además se ha contado con la participación de la Procuraduría General del Estado, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 68 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en consecuencia se desecha la excepción de falta de legítimo actor o de legitimación activa”.

²⁸ Expediente de primera instancia No. 17811-2014-0259G, reverso de foja 960. Al respecto la autoridad judicial impugnada señaló que “14.1. El objeto y ámbito de la acción de repetición, de conformidad con el artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es: ‘Art. 67.-

de, no solo identificar servidores públicos y sus funciones, sino de analizar “*de qué manera sus actuaciones en el tratamiento y atención brindada al señor Vera Vera, incidieron en su posterior deceso y si los mismos fueron efectuados además con dolo o negligencia grave*”²⁹.

- 41.** A partir de lo expuesto, se evidencia que el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha resolvió rechazar la demanda de acción de repetición mediante la sentencia del 2 de abril de 2015, aplicando, entre otros, los artículos de la LOGJCC que configuran dicha acción, contrario a lo alegado por la entidad accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección. Es así que, al verificar que la afirmación de la entidad accionante carece de fundamento, no se advierte vulneración alguna del derecho a la seguridad jurídica en torno a dicho cargo.
- 42.** Por otro lado, respecto a la alegación de la entidad accionante sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica presuntamente configurada mediante la sentencia del 08 de diciembre de 2016 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, esta Corte observa que dicha autoridad judicial concluyó con la negación de los recursos de apelación interpuestos por el MSP y la PGE con base en la aplicación de los artículos 67 y 73 de la LOGJCC³⁰. Al respecto, señaló que:

No acepta los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio de Salud Pública ni por la Procuraduría General del Estado, toda vez que en éstos no existe fundamentación alguna, ni se desprende de los mismos concreta o exactamente, con qué parte o argumentos de la sentencia impugnada las instituciones apelantes no están

Objeto y ámbito.- 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.´.- 14.2. Doctrinariamente la acción de repetición es: `...un mecanismo judicial de naturaleza civil por su carácter retributivo patrimonial, dirigido a recuperar para el Estado, del servidor o ex servidor público del particular en ejercicio de funciones públicas, obrante dolosa o culposamente en la expedición del acto, en la producción del hecho o en la omisión que dio lugar a la indemnización resarcitoria patrimonial asumida por el Estado, la devolución de tales sumas que haya tenido que sufragar, ya sea como consecuencia de una condena, conciliación o por otra forma de terminación del conflicto.´ (...)- 14.3. Entre los elementos de procedibilidad de la acción de repetición señalados en el artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se evidencian que para que proceda la repetición debe comprobarse la existencia de dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, la condena al Estado en 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, a los cuales solo añadiremos, la existencia de nexo causal entre el hecho antijurídico y los demandados, elementos todos ellos necesarios para hacer/los responsable/s de los daños causados, respecto de los hechos ocurridos en torno a la atención médica dada al señor Pedro Miguel Vera Vera, con las consecuencias irrogadas en su contra y su madre la señora Francisca Mercedes Vera Valdez, entre el 13 y 22 de abril de 1993.”

²⁹ Expediente de primera instancia No. 17811-2014-0259G, foja 961.

³⁰ LOGJCC: “Art. 73.- Recursos. - De la sentencia se podrá interponer recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.”

*de acuerdo y por qué, aspectos éstos que este Tribunal de apelación no puede suplir, dado que se refiere a determinar o no la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, tal como lo señala el objeto y ámbito de la acción de repetición en el artículo 67, en correlación con el artículo 73, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. [...]*³¹

- 43.** De ese modo, se evidencia que la autoridad judicial demandada se ha pronunciado exclusivamente sobre la procedencia del recurso de apelación dentro del proceso de acción de repetición No. 17811-2014-0259G, en atención a las normas que regulan dicho proceso, contenidas en la LOGJCC. Con base en lo expuesto, no se advierte vulneración alguna del derecho a la seguridad jurídica en torno a dicho cargo.
- 44.** En virtud de la revisión de las decisiones judiciales impugnadas, se desprende que tanto el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito de la provincia de Pichincha, como la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, identificaron y aplicaron las normas infraconstitucionales previas, claras y públicas según el ordenamiento jurídico vigente, que estimaron pertinentes para resolver la acción de repetición y su recurso de apelación correspondiente, sin que se identifique que haya existido una

³¹ Expediente de segunda instancia No. 17741-2015-0637. Fojas 44-45. Previo a abordar dicha decisión, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia señaló que “**QUINTO.- 5.1.- Parecería ser que el Ministerio apelante considera, prácticamente, que se daría una especie de responsabilidad por el mero hecho de haber estado presente al momento de que ocurrieron los hechos, es decir que los médicos presentes en los hospitales “Doctor Gustavo Domínguez Z.” ubicado en Santo Domingo de los Colorados, y “Eugenio Espejo” de la ciudad de Quito, donde ocurrieron las complicaciones a la salud del Sr. Pedro Miguel Vera Vera, al ser atendido por una herida de bala a la altura del pecho en el costado izquierdo que recibió el 12 de abril de 1993 durante su detención por miembros de la Policía Nacional, y su posterior fallecimiento, devendrían en “automáticamente responsables” de los daños causados y a ellos debe atribuírseles la responsabilidad por el mero hecho de haber estado de turno o presentes en esos momentos, o en el caso del Dr. Luis Patricio Pullas Zuleta, por haber sido Director del Hospital “Doctor Gustavo Domínguez Z.”, de Santo Domingo de los Colorados, en esa fecha. 5.2.- Tal criterio deviene en prácticamente absurdo y nada tiene que ver con establecer la responsabilidad a efectos de la acción de repetición, la cual, obviamente es materia de prueba, y depende no simplemente en determinar qué médicos estuvieron de turno tales días, sino más bien de establecer las actuaciones u omisiones de cada uno de acuerdo a los roles médicos que en tales momentos les correspondía realizar, única manera de establecer si actuaron con dolo o culpa. Esta Sala especializada está de acuerdo con la autorizada doctrina administrativa citada en la sentencia impugnada, cuando se señala que: “La imputación de la responsabilidad al Estado radica en la existencia de un daño antijurídico, causado por la acción u omisión de un agente suyo, que supone la respectiva reparación, que incluso puede fundarse en un régimen objetivo -por ejemplo, el del daño especial-, situación que dista de aquella en que se halla el agente demandado en acción de repetición, pues para hacerlo responsable es necesario indagar por su conducta, esto es, hacer un análisis subjetivo de la conducta, para determinar si actuó con dolo o culpa grave, pues de no ser así, aunque se haya declarado la responsabilidad del Estado por los hechos, no procede condena en contra de su agente, no cualquier culpa hace responsable al funcionario frente al Estado. Debe tratarse de dolo o culpa grave, para que se comprometa al patrimonio del agente. Otro grado de culpa en el obrar del funcionario lo asume patrimonialmente la entidad estatal, que no podrá, por tanto, repetir lo pagado al ciudadano afectado. Implícitamente la norma establece que la administración está dispuesta a perdonar al funcionario, o mejor, a asumir, los daños que su conducta, originada en otro tipo de culpa -leve o levísima- cause a los particulares.”**

inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades judiciales accionadas que haya conducido a una afectación de preceptos constitucionales. Por ello, no se verifica vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección presentada.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 25 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL