



El juicio de repetición frente al retardo injustificado en los procesos contenciosos administrativos

Jeniffer Julliet Loor Párraga

Universidad San Gregorio de Portoviejo

abjullietloorparraga@hotmail.com

María Yokir Reyna Zambrano

Universidad San Gregorio de Portoviejo

yokirreyna@hotmail.com

Resumen

En el presente trabajo contiene un análisis doctrinal y jurídico del retardo injustificado de la administración de justicia y su incidencia en que el Estado pague grandes cantidades de dinero en los procesos contenciosos administrativos, con el objetivo de justificar quién debe responder en el juicio de repetición por el monto se genera en razón de la demora de la tramitación y ejecución de una sentencia en estas causas judiciales. Lo que es relevante considerando que en el Ecuador es notorio la sobrecarga procesal que pesa en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, con especial atención en el Tribunal con sede en Portoviejo con competencia para Manabí y Esmeralda, lo que causa dilaciones que generan el incremento de la reparación económica en estos procesos. La investigación se desarrolla a través del método teórico jurídico que implica un estudio normativo con elementos doctrinarios del derecho de repetición, el retardo injustificado en la administración de justicia y la reparación económica en el marco del Derecho Administrativo.

Palabras clave: Proceso contencioso administrativo; reparación económica; repetición; retardo injustificado

The trial of repetition in the face of the unjustified delay in the contentious administrative processes

Abstract

This paper contains a doctrinal and legal analysis of the unjustified delay in the administration of justice and its incidence in the State paying large amounts of money in administrative contentious processes, with the aim of justifying who should answer in the trial of repetition by the amount is generated due to the delay in processing and executing a judgment in these court cases. Considering that in Ecuador, it is well known that administrative litigation courts are overburdened by the procedure overload, which will lead to delays and thus increase the economic compensation in these procedures, so what is the relevance? The research is developed through the legal theoretical method that implies a normative study with doctrinal elements of the right of repetition, the unjustified delay in the administration of justice, and economic reparation within the framework of Administrative Law.

Keywords: Contentious-administrative process; economic reparation; repetition; unjustified delay

Introducción

La Constitución ecuatoriana reconoce la figura de la responsabilidad extracontractual del Estado y el derecho de repetición. Al haberse constitucionalizado la primera de las figuras en mención, por los diferentes supuestos, incluido el retardo injustificado, propende a la prestación de un mejor servicio público de justicia y a una imposición de cargas para el órgano administrativo de la función judicial, como el adecuado escogitamiento de los servidores judiciales, organización de la carga procesal a los jueces, distribución de jueces según el número de habitantes; y, también, para los jueces y demás servidores judiciales, como la debida diligencia, despacho y atención de las causas judiciales.

Sin embargo, el Ecuador no cumple con los estándares internacionales de designación de jueces por número de habitantes y por este y otros motivos, se genera inadecuada prestación del servicio de justicia. En este sentido, es de conocimiento público, reconocido por el propio Consejo de la Judicatura, que actualmente la administración de justicia y particularmente en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo tiene una sobrecarga procesal que generan el retardo en la administración de justicia, y a su vez el incremento en la liquidación y pago de grandes montos a pagar por parte de las entidades públicas demandadas o el Estado.

Por lo expuesto, el presente trabajo analiza si el servidor público en contra de quien se ejerce el juicio de repetición debe responder por la reparación económica total que paga el Estado, sin importar el tiempo que dure el proceso contencioso administrativo o si solo debe pagar por la reparación económica que se genera por un proceso contencioso administrativo tramitado dentro del tiempo contemplado en la norma procesal.

Metodología

La presente investigación es cualitativa, por cuanto se desarrolla a través del método teórico jurídico que implica un estudio normativo con elementos doctrinarios del derecho de repetición, el retardo injustificado en la administración de justicia y la reparación económica en el marco del Derecho Administrativo, para lo cual se indagaron y analizaron fuentes en revistas indexadas, libros, jurisprudencia y normas.

Problema jurídico

Si bien existen muchas investigaciones realizadas en relación a la reparación económica, no se la ha abordado en relación a que los montos exorbitantes que en muchos procesos contenciosos administrativos tienen que pagar las Instituciones Públicas se debe al retardo injustificado en la administración de justicia en el Ecuador, que según la Constitución y el Código Orgánico de la Función Judicial puede ser atribuible al juez o al Consejo de la Judicatura como órgano administrativo de la función judicial.

Es necesario abordar el objeto de estudio con la finalidad de determinar que la afectación que tiene el Estado al pagar grandes sumas de dinero, como reparación económica en los procesos contenciosos administrativos, puede disminuirse si se mejora el sistema de administración de justicia en el Ecuador. Es por ello, que se plantea como problema de investigación la siguiente: ¿Debe responder el servidor público repetido por el total de la reparación económica que se dispuso a pagar al Estado, sin importar el retardo injustificado en el proceso contencioso administrativo?

Retardo injustificado en la administración de justicia: procesos contenciosos administrativos

En este punto se indica que, si bien el presente trabajo cuenta con fuentes bibliográficas valiosas y de calidad del aparato crítico siendo pertinente al objeto de estudio, no ha sido posible encontrar en gran parte bibliografía actualizada considerando que el tema es totalmente novedoso, por lo que se utilizan otras que datan desde el 2004 en adelante.

Es necesario abordar en esta investigación a la figura del retardo injustificado en la administración de justicia, con la finalidad de desarrollar el objeto de estudio de forma adecuada, considerando que el análisis se centra en determinar si el servidor público repetido debe responder por el total de la reparación económica que se dispone a pagar al Estado o quién es el obligado a responder por el incremento del monto a pagar que se genera por dicho retardo en el proceso contencioso administrativo.

El retardo injustificado en la administración de justicia se genera por la inobservancia del principio de celeridad, que puede devenir tanto del órgano administración de la función judicial, como de los operadores judiciales (jueces, secretarios, ayudantes) que tienen a su cargo el despacho. En este sentido, la celeridad como principio es vista como una prerrogativa procesal para las partes procesales reciban una pronta resolución judicial, siguiendo lo contemplado en la ley procesal.

Por otro lado, hay autores que sostienen que el principio de celeridad, no solo genera cargas para administración de justicia, sino también para las

partes procesales, como lo explica Puppio (2008) al decir que este principio “se muestra como un reflejo de la colaboración de las partes para el impulso del litigio” (p. 183). Siguiendo esta corriente en relación a los intereses de las partes procesales, Gallo (2016) sostiene que:

El principio de celeridad debe conciliar, primero, la oportunidad de la administración de justicia para conocer las peticiones formuladas, la procedencia de la vía procesal escogida y la pertinencia de las pruebas para una decisión justa y, segundo, el interés de las partes o de los sujetos procesales, para que sus reclamaciones o recursos se decidan con rapidez. (p. 72)

No obstante, de lo anterior, la doctrina mayoritaria coincide en que la celeridad se materializa cuando se siguen los términos procesales establecidos en la ley y “sin poner trabas con el objetivo de darle fin al proceso en un tiempo razonable” (Pinzón, 2013, p. 115). Por ello precisamente, es acertado manifestar que el criterio más representativo que permite la aplicación de la celeridad es la tramitación de la causa de manera ágil y eficaz, por lo tanto, por un lado, se obliga al legislador adecuar de manera irrestricta de los términos procesales a este principio, y por otro, se impone al órgano jurisdiccional y a las partes su observancia, so pena de las sanciones que el propio ordenamiento jurídico impone.

Sin embargo, el principio de celeridad no solo se relaciona con el principio preclusión, por cuando a partir de él se establecen plazos y términos que son perentorios e improrrogables, sino que está inmerso en toda la tramitación del proceso, prohibiéndose por mandato del mismo, las dilaciones innecesarias que tiendan a evitar el avance normal del proceso. Por lo tanto, bajo el reconocimiento del principio de celeridad, se pretende garantizar el oportuno despacho y resolución en un proceso judicial, que permitan concretar un proceso justo en beneficio de las partes procesales.

El jurista Miguel Sánchez (2011) afirma que el principio de celeridad, debe observarse tomando en cuenta “la obligación de resolver dentro de los plazos máximos...” (p. 497). En este punto, cabe indicar que, pese a que el Ecuador reconoce tanto constitucionalmente como legalmente el principio de

celeridad, resulta que concurre el retardo injustificado en miles de causas judiciales, dentro de las cuales se encuentran las que se tramitan por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Lo que se genera por razones imputables al propio órgano administrativo de la función Judicial, Consejo de la Judicatura, y/o por cuestiones que se derivan de la actuación indebida de jueces, secretarios e incluso ayudantes.

Desde la posición doctrinal, el principio de celeridad se presenta como una real garantía procesal, considerando que lleva implícito el ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria del Consejo de la Judicatura aplicable a los servidores públicos que tienen a cargo la dirección y actuaciones procesales y sin justificación demoran su tramitación, y, además, en el caso ecuatoriano, el Estado responde extracontractualmente por “retardo injustificado” (Constitución, 2008, Art. 11.9), así también el Código Orgánico de la Función Judicial en el Art. 32 establece que “el Estado se hará responsable por error judicial, demora injustificado o incorrecta administración de justicia, vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva y por incumplimiento de normativas y leyes del debido proceso” (COFJ, 2009, Art. 32).

Aylas (2018), por su parte, analiza que es “imposible mantener una sociedad en paz, si los procesos, producto de los conflictos que nacen en ella, presentan dilataciones indebidas, injustificadas, sin presencia de celeridad procesal” (p. 30). Analizando lo citado frente a los procesos contenciosos administrativos en los que el accionado es el Estado, el efecto es en mayor medida negativo, considerando que lo que le corresponda pagar en virtud de las sentencias condenatorias se incrementa cuando se retarda de forma injustificada un proceso que, en promedio en el Ecuador, debería durar aproximadamente un año y medio, pero que en la realidad práctica procesal supera dicho tiempo, habiendo casos que tienen más de 10 años sin sentencia.

Es importante señalar que el principio de celeridad no solo se observa cuando se cumplen los plazos y términos establecidos en la norma procesal, que en el caso de los procesos contenciosos administrativos es aplicable el Código Orgánico General de Procesos (en adelante COGEP), sino que

además supone una actitud proactiva tendiente agilizar las instancias y evitar cualquier dilación innecesaria que vulnere el debido proceso. Germán (2019) agrega que con el principio de celeridad “lo que se busca es la restitución del bien jurídico tutelado, objeto de la trasgresión, en el menor tiempo posible” (p. 45), más aún si este principio se relaciona con el valor de la justicia misma que obliga actuar a los operadores de justicia de forma oportuna sin incurrir en dilaciones indebidas, que no solo generan la afectación a la tutela judicial efectiva, sino que pueden ocasionar el incremento de la reparación integral en el caso de los procesos contenciosos administrativos.

Si bien, los operadores judiciales tienen obligaciones que surgen del principio de celeridad, resulta que estas cargas también se trasladan al órgano administrativo de la función judicial, que en el caso ecuatoriano es el Consejo de la Judicatura, el cual tiene el deber de dotar a los jueces de todas las herramientas jurídicas, tecnológicas, materiales y humanas, que son necesarias para el cumplimiento efectivo del derecho a un proceso sin dilaciones injustificadas, a quien se le debe exigir el planteamiento de soluciones y mecanismos que normalicen la prestación de la justicia y la tramitación de las causas en plazos razonables. Sobre esto último, López y Balaguer, (2013) concuerdan al manifestar que: “Mediante este derecho, lo que se persigue es que los jueces y tribunales juzguen y hagan ejecutar lo juzgado dentro de términos temporales que resulten razonables...”. (p. 285).

Moreno (2016), comenta que la regla general es que “la administración de justicia debe ser completamente normal en cuanto a su funcionamiento, si no lo es, se causa daño, debiendo el Estado reparar el mismo” (p. 121). Esto tiene relación con la concepción de la justicia como servicio público en la Constitución ecuatoriana (Art. 326 numeral 15), puesto que, si éste no funciona de forma eficiente, por lo tanto, es anormal su prestación, se configura el funcionamiento ilícito y con ello la responsabilidad extracontractual del Estado, considerando que “la responsabilidad tiene como origen la ley, los contratos o el daño” (Mantilla, González y Aguirre, 2021, p. 86).

Precisamente uno de esos casos que configura la deficiente prestación del servicio de justicia lo son las dilaciones de la marcha del procedimiento atribuible al órgano administrativo y por lo tanto al Estado, cuando tal demora se genera por la falta de personal (jueces, secretarios, ayudantes y otros), el exceso de causas judiciales por número de jueces, el extravío o pérdida de las causas, la violación al principio de especialidad en la designación de jueces, la falta del uso de tecnologías, y otros factores atribuibles a la gestión administrativa.

En relación a ello, Gudiño (2004) analiza que la administración de justicia “es una tarea que es responsabilidad natural y constitucional del Estado, misma que, cuando se despliega, es una manifestación de la justificación de su propia existencia y su autoridad” (p. 189). Con esto se justifica la responsabilidad que tiene el Estado de prestar el servicio de justicia de forma adecuada, eficaz y oportuna, y cuando comete daño antijurídico debe responder. Tique (2018), al que hace referencia la figura de la responsabilidad del Estado y determina que “es aquel que genera situaciones de desigualdad que se tornan inconstitucionales, por ende, la mora judicial en muchos casos podría configurarse como una carga que no es deber del administrado soportarla” (p. 7). Jarama y otros (2019) en cuanto al retardo y represión de las causas judiciales explican que:

...la inadecuada aplicación de la celeridad procesal impide el normal desarrollo de las causas judiciales por la acumulación y represión de estas, o por el retardo y despacho de trámites y resoluciones dentro de los procedimientos jurídicos, provocando perjuicio en los derechos e intereses de los usuarios del sistema judicial. Por otro lado, la obstaculización de la administración de justicia fractura el desarrollo y la continuidad del proceso o trámite jurídico, ocasionando falencias en la acción administrativa de justicia. (p. 321)

En definitiva, se configura el retardo injustificado en la tramitación, resolución y ejecución de una causa judicial, cuando se violenta el principio de celeridad, sin perjuicio, que se genere a instancia de los operadores judiciales o del órgano administrativo de la función judicial, considerando

que en cualquiera de ambos casos, el Estado ecuatoriano responde por responsabilidad extracontractual, aunque cuando se genera por los servidores judiciales, estos pueden ser objeto de sanciones disciplinarias. Es así, que Rosero y León (2019) coinciden al exponer que “todos los servidores públicos, sin importar la denominación de su función, labor o grado, así como los otros operadores de justicia, deben aplicar el principio de la debida diligencia en los procesos que se les encomiende” (p. 39).

Tique (2018) afirma que el retardo injustificado “atenta en contra de un amplio catálogo de derechos fundamentales como lo son, por ejemplo, el acceso a la administración de justicia, el debido proceso, la igualdad y demás derechos que se deriven del caso en particular” (p. 20). Por esto, se originan daños antijurídicos que el Estado debe resarcir en virtud del artículo constitucional antes citado previamente (Art. 11 numeral 9). Todas las situaciones mencionadas anteriormente, de cualquier manera, producen vulneración de los derechos fundamentales de las partes procesales, y en cuanto al tema económico perjudica al Estado y a sus instituciones, elevándose en razón del tiempo los montos a pagar.

Otro aspecto relevante radica en que el retardo injustificado ocasiona violación al derecho de la tutela judicial efectiva. Zambrano (2016) indica que “tutela implica alcanzar una respuesta, ciertamente, ello pasa necesariamente por el acceso” (p. 78) y agrega que no se puede concluir, a priori, que éste queda satisfecho con el acceso a la justicia, sino que bajo este derecho se tutela “el derecho a recibir una decisión sobre el fondo del asunto, que reúna los requisitos constitucionales y legales del caso y que la justicia llegue en los plazos establecidos en el derecho positivo” (Zambrano, 2016, p. 78); es decir, la garantía para los justiciables de que su conflicto sea resuelto en el tiempo oportuno y sobre la base de criterios jurídicos razonables.

Aunque la Constitución ecuatoriana, la ley y la jurisprudencia no hacen un desarrollo conceptual entre la figura del retardo injustificado y la inadecuada administración de justicia, la doctrina las reconoce como parte del funcionamiento anormal de esta. En este sentido, Rosado (2006) sostiene que dentro de “los supuestos en los que la imputación de la producción de

daños y perjuicio por la Administración de Justicia se fundamenta entre otros, en las demoras...” (p. 89). A pesar del reconocimiento de la responsabilidad extracontractual del Estado por retardo injustificado, resulta que los justiciables que sufren daño antijurídico por las dilaciones en el proceso, no demandan comúnmente al Estado, sino que presentan quejas y denuncias en contra de los servidores judiciales.

Ciertamente, en el Ecuador y Latinoamérica una de las causas por las cuales se acciona en un procedimiento disciplinario en contra de un servidor judicial es el retardo injustificado, como así se desprenden de trabajos investigativos desarrollados por Michelle Mora (2016), Domelin Vintimilla (2018) y Zumbado (2020). Esta última menciona que estos datos materializan “la conducta de alteración del trámite normal a favor de las partes, que en su mayoría se trata jueces los que son recriminados por su actuar” (Zumbado, 2020, p. 14).

Como se denota, el Estado en el ejercicio de las actividades jurisdiccionales puede generar daños a los particulares y bajo el fundamento constitucional del Art. 11 numeral 9, está obligado a resarcirlos debido a que se genera su responsabilidad extracontractual. Badell (2014) analiza que la responsabilidad extracontractual por la actividad judicial del Estado se ocasiona en razón de los daños provocados “por los actos judiciales típicos, como es el caso de la sentencia” (p. 34) y agrega que también se configura cuando se incurre en retardo injustificado, que puede ser el resultado de la falta de despacho de actuaciones procesales, falta de pronunciamiento de la decisión final o su inejecución y otras causas.

La función pública de administrar justicia responde a una finalidad sustancial que es servir a los intereses generales, de modo que se garantice “la efectividad de los principios, derechos, libertades y deberes ciudadanos, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (Solano, 2014, p. 394). El ejercicio de las funciones jurisdiccionales en el marco de la administración de justicia, no solo que genera imposiciones para los jueces y demás funcionarios judiciales, sino que si existe una falla en el servicio (por acción u omisión), también puede acudir a la jurisdicción contencioso-

administrativa y presentarse una demanda de responsabilidad extracontractual del Estado, porque el propio ordenamiento constitucional y legal ecuatoriano reconoce la viabilidad de la reparación por los perjuicios que se ocasionen, incluidos los que surjan del retardo injustificado.

En este orden de ideas, Pallares (2018) muestra que para que el Estado esté jurídicamente obligado a responder por el daño ocasionado, éste tiene que ser “determinado y determinable” y que “sea antijurídico imputable a una autoridad pública y que entre estos exista un nexo de causalidad” (p. 75). Ciertamente, uno de las omisiones que hacen generar esta responsabilidad son las provocan las dilaciones indebidas o el retardo injustificado, por falta de atención o de resolución en una causa judicial.

Una vez que se da desarrollado la parte doctrinal y jurídica que rodea al retardo injustificado en la administración de justicia, que genera responsabilidad tanto para Estado como para los operadores judiciales, es necesario analizar porque se ha generado el retardo en la sustanciación de los procesos a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Portoviejo.

Es de conocimiento público la falta de jueces que viene soportando Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Portoviejo desde el año 2016, cuando entró en vigencia el COGEP (23 de octubre de 2016 en Manabí), hasta octubre de 2021, lo que se debe a múltiples causas: jubilación de jueces, destitución de jueces (lo que provocó incluso que, en varios meses del año 2018 y 2019, no se pudiera integrar siquiera un Tribunal¹), excusas de jueces designados del banco de elegibles (que no querían laborar en la provincia), falta de apertura de concursos de mérito y oposición, falta de recursos económicos de la función judicial, entre otros.

1 “...a la presente fecha el Tribunal, no se encuentra conformado en legal y debida forma, por cuanto el Dr. Juan José Proaño y la Dra. Elizabeth Izquierdo Duncan, se encuentran con ausencia definitiva; por lo tanto, no existen jueces disponibles para continuar con la prosecución de la presente causa”. (Providencia del 08 de abril de 2019 emitida dentro de la causa N° 13801-2014-0293)

Si bien, era notorio y de conocimiento público para la comunidad manabita y ecuatoriana la falta de jueces en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Portoviejo, fue recién en el 2020 que el Pleno del Consejo de la Judicatura reconoció este problema que afectaba la prestación del servicio público de justicia a los justiciables de los procesos contenciosos administrativos, considerando que expidió la Resolución N° 007-2020 de fecha el 6 de enero de 2020, en la que resolvió “declarar como necesidad extraordinaria y emergente, la designación de operadores de justicia para que se encarguen del despacho de las causas represadas que existen en esta dependencia”.

Posteriormente, con fecha 19 de octubre de 2020 expide la Resolución 112-2020, mediante la cual “Aprueba la propuesta para conformación de tribunales fijos en la Corte Provincial de Justicia, salas no penales y el contencioso administrativo y tributario de Manabí”, lo que si bien afecta el principio de especialidad ayudó en gran medida a solucionar el problema de la falta de jueces en el Tribunal de Portoviejo. Y finalmente, con fecha 7 de octubre de 2021 se expide la Resolución 169-2021 a través de la cual se resuelve “nombrar jueces temporales para el tribunal contencioso administrativo y tributario con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí”.

A través de las decisiones adoptadas por el órgano administrativo se ha permitido efectivizar la incorporación de estos servidores judiciales, que a diciembre de 2021 se incrementa al total de 12 los jueces que desempeñan sus labores como jueces del Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Portoviejo. Sin perjuicio de lo anterior, el problema del retardo injustificado que se ha generado en los procesos contenciosos administrativos, por la falta de jueces, ha sido reconocido por el propio Tribunal, que incluso hasta la actualidad siguen notificando providencias en las que manifiesta que:

Revisado su contenido se le indica a la recurrente que, al ser nombrada Jueza del indicado Tribunal, se reasignaron las causas No COGEP y las de ejecución, asignándoseme más de 900 causas con trámites iniciados desde el año 1996, y pese a aquello no se le

ha podido atender su pedido. En tal virtud y, con la finalidad de efectivizar los principios, derechos y garantías constitucionales, reiteramos nuestro compromiso a despachar a la brevedad posible, considerando el orden cronológico... (Providencia del 24 de septiembre de 2021 emitida dentro de la causa N° 13801-2015-00180)

...vendrá a su conocimiento que por la reasignación dispuesta se han puesto en conocimiento del suscrito más de 900 causas, de las cuales por secretaría se han entregado actas de reasignación desde el año 1993. Por lo cual cada causa se encuentra en estudio, considerando que el estudio de las causas es desde juicios iniciados en el año 1993... (Providencia del 21 de octubre de 2021 emitida dentro de la causa N° 1380120130046)

Considerando que como se evidencia de la investigación efectuada en relación al Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Portoviejo, existen causas sin sentencias que datan desde 1993, al menos, en adelante, la pregunta que cabe plantear, y que tiene relación directa como el problema de estudio, es ¿quién responde en un juicio de repetición por el retardo injustificado en la administración de justicia? o de otro modo ¿debe el servidor público repetido responder por el incremento de la reparación económica que se genera a consecuencia del retardo injustificado en los procesos contenciosos administrativos? La solución a estas interrogantes será analizada en la parte de la discusión y corresponde a continuación analizar la reparación económica en los procesos contenciosos administrativos.

Reparación económica en los procesos contenciosos administrativos

Es importante desarrollar este punto de la reparación económica en los procesos contenciosos administrativos, considerando que la misma es uno de los elementos del objeto de estudio, y a través de su análisis doctrinal y práctico, relacionar su incremento y pago en los procesos contenciosos administrativos, en razón del retardo injustificado. Para ello se desglosará al proceso, el proceso contencioso administrativo y la reparación económica. Para Hutchinson (2009) la noción del objeto del proceso responde “al problema específico de individualización e identificación de aquello sobre lo

que principalmente se debate y resuelve en un proceso” (p. 9). En consecuencia, el éxito que tenga una de las partes frente a sus pretensiones, no es el objeto central del proceso, sino la atención que se den a las mismas.

Ramón Huapaya (2019) considera que cuando “se emplea la expresión de proceso contencioso en muchas ocasiones se prefiere utilizar los términos de justicia administrativa” (p. 30). La justicia administrativa se materializa con la existencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el Ecuador, que realizan el control de legalidad de las decisiones de la administración pública. Por su parte, Juan Carlos Cassagne (2017) define al proceso contencioso-administrativo como “un auténtico proceso o «juicio» entre partes, que debe ser analizado desde la perspectiva del moderno derecho procesal y sus instituciones” (p. 117).

Así también, Jiménez (2020) comenta que “...la especialización de distintos ámbitos del derecho administrativo, los nuevos requerimientos de tutela judicial” marcan el camino del “rol de retos presentes y futuros para nuestro proceso contencioso-administrativo, pero, conjuntamente, nos llevan a un entorno distinto al vivido hasta ahora” (Jiménez, 2020, p. 77). Como se denota, el proceso contencioso administrativo debe ser mirado a través de una óptica procesal y a partir de las nuevas necesidades que surjan precisamente del marco de la prestación del servicio público de justicia, como lo es el objeto de estudio que se plantea, que surge a partir del retardo injustificado en el despacho y resolución de causas contenciosas administrativas en el Ecuador.

Villaluenga (2021) define a la reparación como la “satisfacción completa y no se alude a su contenido económico” (p. 2). En efecto, Aguirre y Alarcón (2018) revelan que la reparación integral “surge como consecuencia jurídica de la vulneración de un derecho por la que se exige a su vez la responsabilidad del agresor” (p. 124). Bajo esta premisa se entiende que toda persona que se vea afectada en sus derechos por una actuación ilegítima del Estado o de la administración pública, tiene derecho a exigir la reparación del daño, en la vía que corresponda: constitucional o contenciosa administrativa.

Si bien la reparación integral nace en el contexto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resulta que una de sus categorías se deriva precisamente de esta institución jurídica: la reparación económica, misma que puede ser solicitada tanto en el contexto constitucional como en lo contencioso administrativo. Sobre esto, Arias (2017) opina que: “si los hechos graves contra los derechos son multidimensionales la reparación integral debe expresar dicha multidimensionalidad que abarca lo psicológico, lo económico...” (p. 50).

En este sentido, Penagos (2008) considera que en lo que respecta a una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que en el Ecuador se asemeja a la acción subjetiva o de plena jurisdicción, los efectos recaen mayormente “en favor de la persona lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, quien puede solicitar que se declare la nulidad del Acto Administrativo y se le restablezca en su derecho y que se le repare el daño” (p. 935). En la práctica procesal ocurre que en la mayoría de los procesos contenciosos administrativos se pretende en contra del Estado una reparación de carácter económica, que, en caso de ser una sentencia de contenido estimatoria, o sea “las que acceden a las pretensiones de la parte demandante cuando el acto, el reglamento o el contrato incurrieran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico.” (Hutchinson, 2009, p. 322), se acrecienta el monto de la reparación económica a media que pasa el tiempo que demore en sustanciarse.

Así los procesos contenciosos administrativos que demoran injustificadamente por fuera de los términos establecidos en la norma procesal, la reparación que termina pagando el Estado es excesiva, pero no tanto a causa del acto ilegal o nulo, sino por el retardo en la administración de justicia. De allí surge el presente objeto a fin de determinar si el servidor repetido debe responder también por el incremento de la reparación económica generado por el retardo injustificado o quién debe responder por aquello, siendo importante desarrollar la figura de la repetición como sigue a continuación.

Derecho de repetición del Estado ecuatoriano

Una vez que se han analizado los fundamentos doctrinales y jurídicos del retardo injustificado en los procesos contenciosos administrativos y de la reparación económica, corresponde finalmente abordar la repetición como derecho del Estado ecuatoriano. La acción de repetición “es un mecanismo orientado a garantizar la recuperación de los montos desembolsados por el pago de indemnizaciones de daños y perjuicios a los particulares por el actuar doloso o gravemente culposo de los servidores públicos” (Barreto, 2018, p. 1).

La Constitución ecuatoriana reconoció la acción de repetición, en la misma disposición donde contempla la responsabilidad extracontractual del Estado, esto es, en el Art. 11 numeral 9 que en su inciso tercero dispone: “El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas” (CRE, 2008). Sin embargo, esta acción no tiene un desarrollo legal que permita hacer efectivo este derecho del Estado, que se ve afectado al pagar grandes cantidades de dinero por la actuación de sus servidores públicos.

En otros Estados se ha establecido normativamente que solo procede la repetición cuando el servidor público haya actuado con dolo o culpa grave, como Ruiz (2010) lo sostiene al decir que “se debe interponer la acción de repetición “al declararse su responsabilidad por la acción de sus agentes que hayan actuado con culpa grave o dolo” (p. 350) y también Suárez (2021) “pretende la indemnización del daño causado al erario público, mediando eso sí una condición de imputabilidad específica, cual es la conducta dolosa o gravemente culposa del agente” (p. 500).

No obstante, el Ecuador no tiene un desarrollo normativo adecuado, lo que limita su ejercicio y las potestades jurisdiccionales de los jueces. Sobre esta situación, Enríquez (2017) analiza que “no existe una garantía de determinar a quién corresponderá la cancelación de los montos económicos

entregados por concepto de indemnización a las víctimas, debiendo el Estado cancelar los mismos en perjuicio del erario público” (p. 110).

Como se expuso, si no existe una normativa que permita hacer efectiva la acción de repetición, mucho menos se ha analizado quien debe responder ante el retardo en la administración de justicia que provoca el incremento de la reparación económica en los procesos contenciosos administrativos. Frente a la falta de norma, sobre los requisitos desarrollados por la doctrina, Enríquez (2017) señala que para ejercer la acción de repetición:

...debe existir una sentencia previa expedida por la autoridad correspondiente, debidamente ejecutoriada que haya establecido la responsabilidad personal por el grado de participación en acciones u omisiones, de las personas a quienes ha de intentarse la repetición de los recursos económicos desembolsado por el Estado o sus instituciones para sufragar por mala prestación del servicio público, cuando esta se haya debido a culpa grave o dolo de las personas declaradas judicialmente responsables por los hechos que motivan las responsabilidad objetiva del Estado. (p. 109)

En relación a lo citado, en el caso que se ha planteado como objeto de estudio, es decir, el proceso contencioso administrativo, quien declara la responsabilidad para efectos de ejercer la acción de repetición es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en sentencia de única instancia. Villate (2014), considera que la importancia de la acción de repetición radica en “conseguir el reembolso de los dineros que el Estado ha tenido que pagar por concepto de indemnización de un daño antijurídico ocasionado a un particular” (p. 149). Finalidad que no se discute en el presente estudio, sino que a partir de esa precisión es relevante sustentar quien debe responder en esa acción, cuando la reparación económica hubiera sido inferior, si la tramitación del proceso contencioso administrativo no hubiera sido demorada de forma injustificada. Coincide Tique (2018) al señalar que:

La repetición tiene por objeto declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente

mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos. (p. 20)

A pesar que el derecho de repetición nace de una necesidad de “proteger el patrimonio público” (Consejo de Estado colombiano, 2008, sentencia expediente 16335), como una advertencia jurídica al servidor que ejercer funciones públicas, limitándolo de incurrir en acciones y omisiones que generen responsabilidad del Estado frente a particulares, cabe analizar si este debe también responder por la prestación deficiente del servicio público de justicia que genera el incremento de la reparación económica que termina pagando el Estado.

Rosado (2006), por su parte, establece que el reconocimiento de la acción de repetición “no obliga al Estado a ejercitar la acción de repetición de modo automático, pues, se trata, en definitiva, de una acción potestativa cuyo ejercicio corresponde al Estado de forma discrecional” (p. 81). Sin embargo, de la falta de desarrollo normativo legal de la acción de repetición, en el caso ecuatoriano la Constitución si lo establece de modo impositivo y no facultativo como lo argumenta el autor citado, debido a que taxativamente se contempla que: “El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición...” (CRE, 2008, Art. 11.9).

Una vez que se ha realizado el estudio normativo con elementos doctrinarios del derecho de repetición, el retardo injustificado en la administración de justicia y la reparación económica en el marco del Derecho Administrativo, corresponde resolver el problema jurídico planteado, desde las perspectivas desarrolladas, tal como se lo hace en las líneas siguientes.

Discusión

Bajo el principio de celeridad, que fue abordado en las primeras páginas de este artículo, no solo se observa cuando se cumplen los plazos y términos establecidos en la norma procesal, que en el caso de los procesos contenciosos administrativos es aplicable el Código Orgánico General de Procesos, sino que además supone una actitud proactiva tendiente agilizar las

instancias y evitar cualquier dilación innecesaria que vulnere el debido proceso.

En el caso objeto de presente estudio, esto es, el proceso contencioso administrativo, lo que debe propender el principio de celeridad es que no se genere un incremento en el monto a pagar por el Estado y/o sus instituciones públicas, considerando que en estas causas se pide el pago de los intereses legales, y cuando se tratan de cesación de funciones de servidores públicos, se pide el pago de todas las remuneraciones dejadas de percibir hasta que se ejecute el reintegro.

Así los procesos contenciosos administrativos que normalmente deberían durar un año y medio, en promedio, perduran en el Ecuador cerca de los 4 a 5 años hasta que se ejecute la sentencia, si se trata de los sustanciados por el COGEP, mientras que, causas que siguen tramitando por la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa tienen en promedio alrededor de 14 años sin sentencia. En ambos casos, la reparación que termina pagando el Estado es excesiva, pero no tanto a causa del acto ilegal o nulo, sino por el retardo en la administración de justicia. En este sentido, Santaella (2021) comenta que “la imposibilidad de una respuesta eficiente, por parte de la administración de justicia, conlleva a una revictimización de quienes acuden al aparato judicial en busca de la reparación, pues este tipo de procesos judiciales toman mucho tiempo en ser resueltos” (p. 9).

En razón de la naturaleza propia de los procesos contenciosos administrativos, en los que, en gran parte de aquellos se impugnan actos administrativos que contienen cesación funciones de servidores públicos, que, de declararse la ilegalidad y nulidad de tales actos, se requiere una ejecución pronta por cuanto resultará más cuantiosa la cantidad a pagar por la entidad pública; y, porque se necesita que el servidor regrese a su puesto de trabajo para que devengue su remuneración. En virtud de aquello, la problemática que se planteó es si debe responder el servidor público repetido por el total de la reparación económica que se dispuso a pagar al Estado, sin importar el retardo injustificado en el proceso contencioso administrativo,

dicho de otro modo, ¿quién responde en un juicio de repetición por el retardo injustificado en la administración de justicia?

Bajo el fundamento constitucional que reconoce el derecho de repetición del Estado ecuatoriano, con la finalidad que quien haya incurrido en acciones u omisiones que “afectando manera directa los derechos de las personas y provoca pérdidas económicas al país” (Carrillo, 2021, p. 712), devuelva a éste lo que le correspondió pagar por una acción contenciosa administrativa, o incluso constitucional (aunque por su naturaleza de tramitación rápida no es parte del objeto de estudio), se entiende que todo servidor público que genere el daño antijurídico o la ilegalidad/nulidad de la decisión de la administración pública, está obligado a devolver lo que haya pagado el Estado.

Por lo expuesto, el servidor público repetido a través de una acción de repetición puede exepcionarse cuando verifique que, en el proceso contencioso administrativo, en el que se expidió la sentencia que declara su responsabilidad, se haya incurrido en retardo injustificado, pudiendo alegar lo siguiente:

1. Como excepción previa de incompleta conformación de litis consorcio que se configura “cuando existe pluralidad de sujetos en alguna de las posiciones procesales, esto es, cuando la demanda es presentada por varios demandantes, o es dirigida frente a varios demandados, o cuando suceden ambas cosas a la vez” (Gascón, 2021, p. 173), considerando que debe ser también repetido el servidor judicial que provocó el retardo o el órgano administrativo de la función judicial, lo que podría desarrollarse como un objeto de estudio en lo posterior.
2. Como excepción de fondo, el plus petitio que significa “un reclamo más de lo debido por parte del actor” (Olaza, 2018, p. 1), puesto que, en todo caso, de ser desestimada la excepción previa en mención, éste no debe responder por el monto total que se incrementó a causa del retardo.

Conclusiones

En cualquier país en el que se hay reconocido jurídicamente el derecho de repetir, puede ejercer la acción de repetición en contra de los servidores públicos, cuya acción u omisión ha generado la responsabilidad del Estado y el pago a la reparación económica, siendo el Ecuador uno de aquellos que ha reconocido constitucionalmente la figura, pero no de modo facultativo, sino de modo impositivo, de tal manera que se garantice tutelar el erario público.

El Estado es responsable extracontractualmente cuando presta de forma deficiente el servicio público de justicia, dentro de cuyas categorías se encuentra el retardo injustificado, que puede ser atribuible al órgano administrativo de la función judicial y/o a los operadores judiciales, pero en cualquier caso se genera daño antijurídico. Así también, el servidor público es responsable en el ejercicio de sus potestades o competencias públicas, por lo que en caso que el Estado o sus instituciones paguen indemnizaciones, éste podrá ser accionado y obligado a devolver dichos montos bajo la acción de repetición.

El servidor público repetido no debe responder por el total de la reparación económica que se dispuso a pagar al Estado o a la institución pública, siempre que, dentro del proceso contencioso administrativo, en el que se expidió la sentencia que declara su responsabilidad, se haya incurrido en retardo injustificado, pudiendo alegar excepciones, que en el presente estudio se proponen: litisconsorcio, como excepción previa; y, plus petitio, como excepción de fondo.

Referencias

- Aguirre Castro, P., & Alarcón Peña, P. (2018). El estándar de la reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Foro, Revista De Derecho*, (30), 121-143.
- Arias López, Boris Wilson. (2017). La reparación integral en el proceso penal boliviano. *Revista Jurídica Derecho*, 5 (6), 49-66.

- Badell, R. (2014). *Responsabilidad del Estado en Venezuela*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- Cassagne, Juan Carlos (2017). Derecho administrativo. Tomo II. 2da. edición. Lima: Palestra.
- Carrillo, A. F. (2021). El accionar del Estado ecuatoriano en el derecho de repetición. *Revista Sociedad & Tecnología*, 4 (S2), 710-722.
- Enríquez, G. (2017). Ineficacia de la acción de repetición. *Ius Humani*, 6, 107-122.
- Gallo Montoya, Luis Ángel. (2016). *Propuestas para Agilizar el Procedimiento Penal en Colombia*. Departamento de Derecho Internacional. Washington D.C.: Resoluciones Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.
- Gascón Inchausti, F. (2021). *Derecho Procesal Civil*. 3ra. Edición. Madrid: Ed. Materiales para el estudio.
- Germán Guzmán, Ostos Luis. (2019). *Incumplimiento del Principio de Celeridad Procesal*. Lima, Perú: LEGIS.
- Gudiño, J. (2004). La calidad en la justicia: corresponsabilidad de jueces, litigantes y partes. Universidad La Salle, 179-199.
- Hutchinson, Tomás. (2009). *Derecho procesal administrativo*. Tomo II. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editor.
- Jarama, Z., Vásquez, J., & Durán, A. (2019). El principio de celeridad en el código orgánico general de procesos, consecuencias en la audiencia. *Revista Universidad y Sociedad*, 314-323.
- Jiménez Vivas, E. (2020). El proceso contencioso-administrativo peruano. *Revista Oficial del Poder Judicial*. Órgano de Investigación de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, 11 (13), 41-79.

- Mantilla, A. P. P., González, M. A. G., & Aguirre, M. G. V. (2021). Reparación del daño desde el enfoque diferencial de género: restablecimiento de derechos sexuales y reproductivos en la jurisdicción contencioso-administrativa. *Saber, Ciencia y Libertad*, 16 (2), 79-93.
- Moreno, J. (2016). La responsabilidad extracontractual del Estado en el Ecuador: las limitaciones en el marco jurídico. *Revista Iuris*, 103-136.
- Olaza, S. (2018). Peticiones Excesivas (DCH) (Excessive Requests (DCH)). *Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series*, N° 08, 1-9.
- Oregon, A., & Oregon, A. (2018). El proceso de desalojo express y la vulneración del principio de celeridad procesal en los Juzgados de Paz Letrados de Lima Este 201, *Revista de Derecho UCV*, 26-56.
- Pallares, E. (2018). Responsabilidad del estado por el retardo injustificado del cierre del aeropuerto internacional en caso de pandemias: covid19. *Iter Ad Veritatem*, 63-82.
- Penagos, Gustavo. (2008). *El acto administrativo: Parte general nuevas tendencias*. Tomo I. 8va Ed. Bogotá: Doctrina y Ley Editor.
- Pinzón, Omar Antonio. (2013). El alcance de los principios de la administración de justicia frente a la descongestión judicial en Colombia. *Derechos y Valores*, (XVI) núm. 32, pp. 105-122.
- Puppio, V. J. (2008). *Teoría general del proceso*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Rosado, G. (2006). Independencia y Responsabilidad Judicial. *Cuadernos de Derecho Público*, 59-103.
- Rosero, E., & León, J. (2019). Independencia e imparcialidad Vs responsabilidad en la función judicial. *Memorialia*, 18, 31-42.
- Ruiz, W. (2010). *Responsabilidad del Estado y sus Regímenes*. Bogotá: Ediciones Ecoe.

- Sánchez, Miguel. (2011). *Derecho Administrativo: Parte General*. 7ª Edición. Madrid: Tecnos.
- Santaella Cuberos, M. (2021). *La reparación administrativa de perjuicios en la responsabilidad patrimonial del Estado en el derecho colombiano*. Universidad Externado de Colombia.
- Suárez Beltrán, G. (2021). Observatorio jurisprudencial acción de repetición: en búsqueda de sus límites en materia contractual pública. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, 1 (373), 493-524.
- Tique, L. (2018). *La responsabilidad del Estado colombiano como consecuencia del fenómeno de la mora judicial*. Universidad Católica de Colombia, 1-26.
- Villaluenga, A. (2021). Contenido de la reparación en el código penal español. *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad: REEPS*, N° 7, 1-19.
- Villate, M. (2014). Dolo y culpa grave en acciones de repetición: condena igual o diferenciada. *Global Iure*, 143-165.
- Zambrano, S. (2016). El acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva en relación con la seguridad ciudadana en Ecuador. *Dikê: Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, 65-87.
- Zumbado, M. (2020). *El régimen sancionatorio del Poder Judicial*. Poder judicial República de Costa Rica, 1-39.