



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA DE DERECHO

La eficacia del derecho a recurrir en el recurso extraordinario de revisión

**Trabajo de Titulación previo a la obtención del título de Abogada de los Juzgados y
Tribunales de la República del Ecuador**

Autora

Moreno Álvarez, Fanny Raquel

Tutor

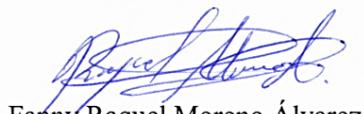
Alex Fabricio Lluquin Valdiviezo

Riobamba, Ecuador. 2023

DECLARACION DE AUTORÍA

Yo, Fanny Raquel Moreno Álvarez, con cédula Nro. 1804057600, autora del trabajo de investigación: “La eficacia del derecho a recurrir en el recurso extraordinario de revisión”, certifico que soy responsable del estudio jurídico, así como los lineamientos y designios expuestos en el presente proyecto de investigación. Así mismo, cedo a la Universidad Nacional de Chimborazo, los derechos para su uso, distribución, divulgación y/o reproducción total o parcial por medio físico o digital, el cual no podrá obtener beneficios económicos.

En Riobamba, 03 de agosto del 2023



Fanny Raquel Moreno Álvarez
C.C 1804057600

DICTAMEN FAVORABLE DEL PROFESOR TUTOR

Quien suscribe, Alex Fabricio Lluquin Valdiviezo, catedrático adscrito a la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, por medio del presente documento certifico haber asesorado y revisado el desarrollo del trabajo de investigación titulado: "La eficacia del derecho a recurrir en el recurso extraordinario de revisión", bajo la autoría de Fanny Raquel Moreno Álvarez; por lo que se autoriza ejecutar los trámites legales para su sustentación.

Es todo cuanto informar en honor a la verdad; en Riobamba, a los 16 días del mes de mayo de 2023.



Alex Fabricio Lluquin Valdiviezo

TUTOR

CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL

Quienes suscribimos, catedráticos designados Miembros del Tribunal de Grado para la evaluación del trabajo de investigación: *La eficacia del derecho a recurrir en el recurso extraordinario de revisión ", por Fanny Raquel Moreno Alvarez con cédula de identidad número 1804057600, bajo la tutoría de Mg. Alex Fabricio Llugin Valdiviezo; certificamos que recomendamos la APROBACIÓN de este con fines de titulación.

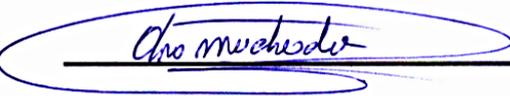
Previamente se ha evaluado el trabajo de investigación y escuchada la sustentación por parte de su autor; no teniendo más nada que observar.

De conformidad a la normativa aplicable firmamos, en Riobamba a los 17 días del mes de octubre del 2023.

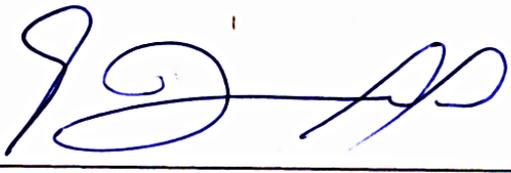
Mgs. Edison Paul Barba Tamayo
Presidente del Tribunal de Grado



Mgs. Ana Lucia Machado Ashqui
Miembro del Tribunal de Grado



Dr. Juan Gonzalo Montero Chavez
Miembro del Tribunal de Grado





Dirección
Académica
VICERRECTORADO ACADÉMICO

en movimiento



UNACH-RGF-01-04-08.15
VERSIÓN 01: 06-09-2021

CERTIFICACIÓN

Que, MORENO ALVAREZ FANNY RAQUEL con CC: 1804057600, estudiante de la Carrera Derecho, Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas; ha trabajado bajo mi tutoría el trabajo de investigación titulado "La eficacia del derecho a recurrir en el recurso extraordinario de revisión", cumple con el 7%, de acuerdo al reporte del sistema Anti plagio Original, porcentaje aceptado de acuerdo a la reglamentación institucional, por consiguiente, autorizo continuar con el proceso.

Riobamba, 16 de septiembre del 2023

Alex Fabricio Lluguin Valdiviezo
TUTOR

DEDICATORIA

A mis padres Consuelo Álvarez y Ángel Moreno, por su amor incondicional. A mi hermana Saray Moreno, por ser el regocijo de mi corazón. A mi hermana Victoria Flores, por ser mi fuente de motivación. A mi abuelito Pedro Moreno, por ser mi eterno cómplice.

Ejerceré el derecho con amor y pasión.

Fanny Raquel Moreno Álvarez

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por ser mi torre de fortaleza y mi fiel compañero. A mi familia Álvarez Álvarez y Moreno Yugcha, quienes han estado a mi lado, disfrutando de mis alegrías y reanimándome en mis tristezas. A mis amistades, por brindarme su tiempo y permitirme ser parte de su vida. A los docentes de la Universidad Nacional de Chimborazo, quienes influyeron en mí académicamente, especialmente a Alex Lluquin, por ser paciente, mi guía y ejemplo profesional.

Fanny Raquel Moreno Álvarez

ÍNDICE GENERAL

DECLARACIÓN EXPRESA DE AUTORIA DICTAMEN
FAVORABLE DEL PROFESOR TUTOR
CERTIFICACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL
CERTIFICADO ANTIPLAGIO URKUND DEDICATORIA
AGRADECIMIENTO
ÍNDICE GENERAL
ÍNDICE DE TABLAS
ÍNDICE DE GRAFICOS
RESUMEN
ABSTRACT

INTRODUCCIÓN	15
CAPITULO I.....	12
1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	16
1.3 JUSTIFICACIÓN.....	18
1.3.1 Objetivo General	20
1.3.2 Objetivos Específicos	20
CAPITULO II	17
2. MARCO TEORICO	17
2.1. ASPECTOS TEORICOS.....	20
Fuentes del derecho administrativo	25
Recurso Extraordinario de Revisión	26
Recurso Extraordinario de Revisión, en el derecho comparado en España, Argentina y Colombia.	32
Conceptualización y naturaleza jurídica.....	37
Silencio Administrativo Positivo	37
Silencio Administrativo Negativo	39
Efectos jurídicos del Silencio Administrativo en el Recurso Extraordinario de	

Revisión.....	39
Caso Práctico.....	40
Elementos que componen el debido proceso en sede administrativa.....	48
CAPÍTULO III	59
METODOLOGÍA	59
3.1. Métodos.....	59
3.2. Enfoque de investigación	59
3.3. Tipo de investigación	59
3.4. Diseño de investigación.....	60
3.5. Unidad de análisis.....	60
3.6. Población y muestra	60
3.6.1. Población.....	60
3.6.2. Muestra.....	60
3.7. Técnicas de recolección de datos.....	61
3.7.1. Técnica	61
3.7.2. Instrumentos	61
3.8. Técnicas para el tratamiento de la información.....	61
4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	61
4.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	74
4.1.2. CONCLUSIONES	74
4.1.3. RECOMENDACIONES	75
5 BIBLIOGRAFIA.....	75

INDICE DE TABLAS

Tabla 1.....	36
Tabla 2.....	40
Tabla 3.....	46
Tabla 4.....	49
Tabla 5.....	60
Tabla 6.....	61
Tabla 7.....	62
Tabla 8.....	63
Tabla 9.....	64
Tabla 10.....	65
Tabla 11.....	66
Tabla 12.....	67
Tabla 13.....	68
Tabla 14.....	69
Tabla 15.....	70

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico 1: Área de trabajo.....	62
Gráfico 2: Nivel de consultas.....	63
Gráfico 3: Nivel de intervención en derecho administrativo -----	64
Gráfico 4: Diferencias entre el silencio positivo y negativo -----	65
Gráfico 5: Conocimiento cuando el acto administrativo ha causado estado -----	66
Gráfico 6: Silencio administrativo un acto administrativo -----	67
Gráfico 7: Conocimiento de la población-----	68
Gráfico 8: Área de trabajo.....	69
Gráfico 9: Efectos jurídicos de la inacción administrativa -----	70
Gráfico 10: La vulneración de derechos constitucionales en el artículo 234 COA ----	71

RESUMEN

Una nueva visión ha alcanzado el Derecho Administrativo a través de la alta gama de derechos para los ciudadanos en el neo constitucionalismo. En este sentido, el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador, permite ejercer el derecho de dirigir peticiones a las autoridades y recibir una respuesta motivada; en conformidad al artículo 76 numeral 7 literal m del texto constitucional, se constituye el derecho de recurrir a la resolución donde se decida sobre la situación jurídica del individuo. Bajo la cobertura del orden jerárquico de la aplicación de normas, la constitución prevalece sobre cualquier otra normativa, sin embargo, el artículo 234 del Código Orgánico Administrativo establece que si dentro del plazo no se ha dado contestación al recurso extraordinario de revisión se entiende por desestimado, es decir, permite la ausencia de una respuesta favorable o desfavorable, por lo que se contrapone a lo expuesto en la Constitución.

La metodología de la investigación se llevará conforme los métodos dogmáticos, histórico-lógico, comparación jurídica e inductivo, que nos ayudará a cumplir con los objetivos planteados a través de un análisis crítico, jurídico y doctrinario sobre la eficacia del derecho a recurrir en el recurso extraordinario de revisión, pues en lo descrito se evidencia la discrecionalidad estatal. De los resultados de la investigación se establecerá que la inacción de la Administración Pública en el recurso extraordinario constituye una vulneración al derecho a recurrir, seguridad jurídica, el derecho a la petición y a obtener una respuesta motivada.

Palabras claves: Derecho a recurrir, recurso extraordinario de revisión, administración pública, acto administrativo, administrado, vulneración.

ABSTRACT

A new vision has come to administrative law through the high range of citizens' rights in neo-constitutionalism. In this sense, article 66, numeral 23 of the Constitution of the Republic of Ecuador, allows the exercise of the right to address petitions to the authorities and receive a reasoned response. According to Article 76, the numeral seven and literal m of the constitutional text mention the right to appeal the resolution to decide on the person's legal situation. The Constitution prevails over any other standard due to the protection of the hierarchical order of applying the norms. However, the Article 234 of the Organic Administrative Code establishes that if, within the term, there is no response to the extraordinary appeal for revision, it is understood as rejected. It means that it allows the absence of a favorable or unfavorable response, which is why it is contrary to the provisions of the Constitution. The researcher considered the dogmatic, historical-logical, legal, and inductive comparison methodology to accomplish the objectives set through a critical, legal, and doctrinal analysis of the effectiveness of the right of appeal in the appeal—extraordinary review since it is possible to evidence the state discretionally. Based on the results, the researcher established the inaction of the Public Administration in the exceptional appeal constitutes a violation of the right of appeal, legal certainty, the right to petition, and to obtain a reasoned response.

Keywords: Appealing right, extraordinary appeal for review, public administration, administrative act, administered, infraction.



Reviewed by:
Mgs. Jessica María Guaranga Lema
ENGLISH PROFESSOR
C.C. 0606012607

CAPÍTULO I

MARCO REFERENCIAL

1.1 INTRODUCCIÓN

El presente trabajo investigativo constituye un aporte jurídico desde la óptica doctrinal, jurisprudencial y legal, por cuanto el objeto de estudio es el recurso extraordinario de revisión en sede administrativa, siendo este un proceso de muchas controversias, con poco interés académico dentro del campo jurídico, puesto que la aplicabilidad del derecho a recurrir en el recurso señalado, ha sido limitada mediante una legalidad fáctica.

La carta fundamental del Estado a través de las cinco funciones realiza la tutela del debido proceso con las garantías y la autotutela con los recursos, el mismo que brinda los mecanismos necesarios para que dentro de un proceso administrativo los administradores se encuentren protegidos por el abanico de derechos y garantías; por consecuencia, cuando falla el debido proceso y existe una posible vulneración a los derechos amparados por la constitución, el individuo tiene la facultad de ejercer el derecho a recurrir o impugnar en sede administrativa o judicial, de modo que, se debe entender que recurrir es alzar la manifestación ante una decisión a la que el ciudadano se encuentra desconforme.

El objeto de estudio es la configuración del silencio administrativo negativo mediante la figura jurídica del desistimiento en el recurso extraordinario de revisión, positivizado en el artículo 234 del Código Orgánico Administrativo donde se enfatiza que, desde la presentación del recurso, la administración posee el plazo de un mes para que la petición sea contestada, en el caso de que no se realice en el lapso de tiempo, se entiende por desestimado y concluye en el archivo del recurso; por lo que, se contrapone al parámetro establecido por el artículo 66 literal 23 de la Constitución de la República del Ecuador.

Por lo expuesto, dentro de la investigación y estructura a aplicarse es el método inductivo, descriptivo y bibliográfico, con el objetivo de recopilar e interpretar libros, artículos científicos, sentencias de la Corte Constitucional y Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como también doctrina emitida en la línea administrativa y constitucional, que favorezca a la construcción de una idea clara sobre la aplicabilidad del recurso extraordinario de revisión frente al derecho a recurrir, con el fin de concluir con una crítica lógica y coherente.

Para obtener los resultados deseados, el proyecto de investigación se encuentra constituida según lo establece el artículo 16, numeral 3 del Reglamento de Titulación Especial, esto es: portada; introducción; planteamiento del problema; objetivos: general y específicos;

estado del arte; marco teórico, compuesto por tres títulos, el primer título el recurso extraordinario de revisión, las fuentes del derecho administrativo y derecho comparado con las legislaciones de España, Colombia y Argentina; en el segundo título, se establece el silencio administrativo su conceptualización, clasificación y efectos jurídicos; y, en el tercer título se estudiará la eficacia de las garantías al debido proceso en vía administrativa con enfoques al debido proceso, derecho a recurrir y límites a la discrecionalidad estatal; metodología; presupuesto; cronograma del trabajo investigativo; con lo que se da cumplimiento a las 400 horas establecidas por el Reglamento de Régimen Académico del CES; referencias bibliográficas; anexos; y, visto bueno del tutor.

1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Estado es un ente garantista de derechos y justicia, conformado por instituciones públicas contempladas en el artículo 225 de la Constitución de la República Del Ecuador, las mismas que ofrecen servicios a la sociedad a través de la prestación del servicio público. De este modo, el Estado Constitucional permite el bienestar del ciudadano mediante del principio de la buena administración, es por ello que fortalece la constitución material, en donde se enfatiza la dimensión social en la protección de derechos fundamentales y en la prestación de servicios públicos de calidad, eficientes y eficaces para el ciudadano.

En palabras de Miguel Marienhoff (1983), el principio del debido proceso constituye una innovación de trascendencia en el sistema nacional, por ende, se conceptualiza como una noción unívoca. Salvaguardar este principio es referirse al estricto cumplimiento en todas las materias, instancias, etapas y diligencias en los ámbitos públicos, bajo esta óptica los órganos de la administración pública tienen la obligación de respetar y hacer respetar todos los derechos invocables amparados por la Constitución y tratados internacionales.

Para Luis Ballesteros (2014), el procedimiento administrativo es aquel trámite propio de la administración pública donde se manifiesta la capacidad de la decisión estatal, debe de ser entendido como la herramienta para que la administración resguarde la validez de sus decisiones en relación a los principios de tipicidad e irretroactividad. En cambio, el proceso administrativo, es el conjunto de derechos, acciones y trámites expuestos al servicio de la jurisdicción competente. Consecuentemente, en el artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que los actos administrativos pueden ser impugnados, tanto en la vía administrativa y judicial mediante el procedimiento administrativo y el proceso contencioso administrativo, respectivamente.

Ahora bien, para José Moreno (2000), el acto administrativo, es la declaración de la voluntad gubernamental, que produce efectos jurídicos positivos o negativos para el administrado, mas el acto administrativo presunto no se manifiesta de forma escrita, de modo que, opera por la inactividad de la administración pública. El Código Orgánico Administrativo establece recursos de impugnación en sede administrativa, tales como: apelación y el extraordinario de revisión. El primero indica que, cuando se interponga el recurso de apelación, si dentro del tiempo determinado la administración no ha contestado, será aceptado el recurso, es decir, produce un silencio administrativo positivo, en otras palabras, es la aceptación del petitorio del administrado, con un acto administrativo presunto de la voluntad de la administración.

Mientras que el recurso extraordinario de revisión, cabe exclusivamente cuando el acto administrativo ha causado estado, se estima dos etapas relevantes del procedimiento: la admisibilidad y resolución. El doctrinario Miguel Marienhoff (1983) refiere que “los actos administrativos injustos, que causen inconveniencia o los ilegítimos” (p. 289) deben de impugnarse. Por lo tanto, la Administración Pública ante el recurso planteado tiene la obligatoriedad de responder dentro del plazo correspondiente, caso contrario se entiende desestimado, es decir, opera el silencio administrativo negativo. Si bien es cierto, existe una figura jurídica, donde el administrado puede ejercer su derecho a recurrir; pero no se garantiza que reciba una respuesta del Estado.

En palabras de Farid Villacis (2021) alude que la presencia oportuna del recurso extraordinario de revisión, es una vía autónoma de subsanación sin que *a priori* implique que el Estado se vea en la necesidad de reparar un daño extra por la inoperancia de funcionarios públicos. Por ende, los derechos a la seguridad jurídica, y a recibir una respuesta motivada, podrían ser vulnerados, frente a la inactividad de la administración pública, lo cual habilita que únicamente el administrado recurra a la jurisdicción, con el fin de que su situación jurídica sea resuelta de manera motivada, con una respuesta oportuna, legal y adecuada conforme derecho, más no por una legalidad fáctica como sucede en la vía administrativa.

En este orden de ideas, el derecho a recurrir, es una garantía de acudir a un superior, cuando se determine responsabilidades, otorgándole al administrado el derecho a la oportunidad de defenderse contra una resolución desfavorable; este derecho contiene la posibilidad de señalar y obtener una respuesta sobre errores que hubiera podido cometer la autoridad competente, en el párrafo 35 de la sentencia 095-14-SEP-CC indica que: “toda resolución nace de un acto humano el cual es susceptible de errores o generar diferentes

interpretaciones en la determinación de hechos y aplicación del derecho” (Corte Constitucional, 2014, p. 10).

1.3 JUSTIFICACIÓN

El proyecto de investigación titulado “La eficacia del derecho a recurrir en el recurso extraordinario de revisión”, basa su estudio y análisis en la aplicación del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir en sede administrativa donde se determina derechos y obligaciones, que por mandato expreso consta en la Constitución de la República del Ecuador.

La justificación del tema tiene cabida, a razón de que constituye un mecanismo trascendental dentro del Estado de Derechos frente a la inactividad de la Administración Pública. Históricamente, este derecho surge en la Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADH] que en su artículo 25 literal 1 menciona que “toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido ante los jueces o autoridad competente, que la ampare contra actos que violen sus derechos (...)” (p.10).

El Ecuador reconoce el derecho a la defensa a través del artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, misma que “garantiza que todas las personas ejercerán su derecho a la defensa (...) mediante diversas garantías, entre ellas, el recurrir a la resolución en donde se decida sobre sus derechos “(p. 36). Con estas consideraciones, el artículo 66 numeral 23 y el artículo 76 numeral 7 literal L de la Constitución de la República del Ecuador, el administrado tiene derecho a plantear peticiones y recursos ante a las entidades administrativas competentes y a su vez, recibir una respuesta motivada y oportuna, pese a que Ecuador se autodefine como un estado garantista de derechos, los derechos no se encuentran protegidos ante la inactividad administrativa en el recurso extraordinario de revisión.

La investigación es relevante debido a que es un tema que tiene rango constitucional, por ello mediante las sentencias 095-14-SEP-CC, 090-15-SEP-CC y 048-13-SEP-CC de la Corte Constitucional del Ecuador, se realiza una interpretación jurídica que marca la protección de derechos frente a la inacción de la autoridad competente de las instituciones públicas. Así mismo, es original a razón de que si bien es cierto existe trabajos de investigación similares con una perspectiva legal, sin embargo, en la presente investigación se aborda con una visión neoconstitucionalista, a fin de analizar la garantía de recurrir en

sede administrativa, de ese modo es factible por que se cuenta con fuentes de información relevantes y necesarias para cumplir con los objetivos planteados.

OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo General

- Analizar jurídica-doctrinariamente la efectividad del derecho a recurrir en el recurso extraordinario de revisión a fin de distinguir las consecuencias y efectos jurídicos.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Identificar a través de un estudio jurídico la configuración del recurso extraordinario de revisión en la legislación ecuatoriana y el derecho comparado con el objetivo de conocer la efectividad del derecho a recurrir en sede administrativa en los diferentes sistemas jurídicos vigentes.
- Justificar jurídica y doctrinariamente la efectividad de las garantías al debido proceso con el fin de entender la aplicabilidad en los procedimientos administrativos en el Ecuador.
- Distinguir mediante un análisis las consecuencias y efectos jurídicos del silencio de la administración pública en el recurso extraordinario de revisión, con el objeto de comprender los límites constitucionales.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

ESTADO DEL ARTE

Tras la revisión de proyectos de investigación y referencias bibliográficas de varios autores, que contienen cierta relación con el presente proyecto investigativo titulado **“La efectividad del derecho a recurrir en el recurso extraordinario de revisión”** se anota lo siguiente:

En la Universidad Regional Autónoma de los Andes “Uniandes”, en el año 2021, Fabian Patricio Machado Parra, para obtener el título de Abogado de los Tribunales de la República, presentó el proyecto de investigación, titulado “El silencio administrativo negativo y el recurso de revisión” (Machado, 2021, p.1), concluye lo siguiente:

Entre las obligaciones del administrador se encuentra la obligación de resolver un acto administrativo dentro del término que prevé el Código Orgánico Administrativo en su Art. 202 para una eficiente atención a las solicitudes generadas por parte de los administrados. (Fabian Machado, 2021, p. 56)

La administración pública tiene la obligación constitucional y legal de responder el petitorio de los administrados, es así que el artículo 202 del Código Orgánico Administrativo señala la obligación de responder dentro de los plazos previstos por el Código, lo cual ofrece al administrado una seguridad de obtener una respuesta de su petición; sin embargo, el mismo artículo es contrario al artículo 234 del Código Orgánico Administrativo.

En la Universidad Andina Simón Bolívar, en el año 2020, Viviana Carolina Cárdenas Garzón, en su Trabajo de Titulación para la obtención del grado de Magister profesional en Derecho Administrativo y Contratación Pública, denominado: “Control judicial de la inactividad material de la administración pública en el sistema jurídico ecuatoriano: problemática de la inexistencia de un acto administrativo previo” (Cárdenas, 2020, p. 1), en sus conclusiones, destaca:

Los perjuicios que se causan en la esfera de los derechos de los ciudadanos por parte del aparato estatal se producen por su actividad, pero también por sus conductas omisivas, las cuales deben ser reguladas legalmente a fin de que se cuente con un mecanismo de impugnación eficaz, que genere no solo una obligación de reparación

sino el cumplimiento efectivo de las obligaciones del Estado (Cárdenas, 2020, p.101).

A criterio de la autora de la presente investigación, es necesario indicar que el administrado acude a la sede administrativa a fin de obtener una justicia pronta y justa, por lo que los funcionarios públicos son llamados a actuar con base al principio de eficiencia administrativa para proteger el ejercicio de los derechos de las personas.

En la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, en el año 2018, María Mercedes Quintero Navarrete y Katherine Lorena Lombeida Castro, en su Trabajo de Titulación para la obtención de Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador, titulado: “El silencio administrativo en el Código Orgánico Administrativo” (Quintero Navarrete & Lombeida Castro, 2018, p. 1), señala:

El silencio administrativo es una figura de gran trascendencia dentro del derecho administrativo. Esta figura supone la obligación de hacer valer el derecho constitucional de petición, que va muy apegado al cumplimiento efectivo y la seguridad jurídica que demanda el compromiso y obligación de los funcionarios públicos para desempeñar las funciones asignadas como responder dudas y brindar la atención necesaria al administrado (Quintero Navarrete & Lombeida Castro, 2018, p. 28).

En consideración a lo referido por los investigadores, concluyen que el silencio administrativo respeta el derecho de petición, desde la óptica constitucional. Dentro de un marco de protección de derechos, alcanzar esa visualización sería el éxito; sin embargo, en el Código Orgánico Administrativo, protegen al recurso de apelación otorgándole en caso de falta de resolución un efecto jurídico favorable, todo lo contrario, ocurre en el recurso extraordinario de revisión, puesto que la omisión de una respuesta es la denegación.

En la Universidad Andina Simón Bolívar, en el año 2019, Luis Fernando Landázuri Salazar, en su Trabajo de Titulación para la obtención del grado de Magister profesional en Derecho Procesal, titulado: “Procedibilidad de la acción de protección frente al acto administrativo en el Ecuador” (Landázuri, 2019, p. 1), señala:

La evolución del Estado legal de derecho a un Estado constitucional de derechos y justicia, plasmado en la Constitución del Ecuador de 2008, hizo que el constituyente dotara de las garantías jurisdiccionales necesarias para hacer efectivos los derechos

constitucionales; es así que la acción de protección fue instaurada por el constituyente como sumaria y directa; sin embargo, el legislador secundario la restringió, conforme se verifica en el artículo 42, numeral 4 de la LOGJCC, supeditándola a que no proceda cuando el acto administrativo pueda ser impugnado por la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuera adecuada ni eficaz (Landázuri, 2019, p. 89).

Las garantías jurisdiccionales son conocidas con el objetivo de evitar o cesar la violación a los derechos, no obstante, el juez constitucional no es competente para sustentar causas de mera legalidad, por lo cual no puede declarar un derecho a favor de la presunta víctima sino realizar un examen integral del procedimiento administrativo a fin de identificar la posible existencia de una vulneración de derechos constitucionales.

En la Universidad Andina Simón Bolívar, en el año 2018, Lourdes Verónica Arguello Miño, en su Trabajo de Titulación para la obtención del grado de Magister profesional en Derecho Administrativo y Contratación Pública, titulado: “La configuración jurídica del derecho a la buena administración pública” (Arguello, 2018, p. 1), culmina:

La administración pública actúa a través de los servidores públicos con un enfoque en sus relaciones con los administrados, estrictamente legalista en materia administrativa, enfoque que debe ser superado en cuanto se trate de proteger derechos de los administrados, ya que con el auge del neoconstitucionalismo originado a partir de la Constitución del Ecuador de 2008, el Estado tiene que hacer respetar de forma irrestricta los derechos trascendentales para el individuo como el derecho a la defensa y el derecho a obtener servicios públicos de calidad, que componen a su vez la buena administración pública (Arguello, 2018, p.114).

A criterio de la autora, es menester indicar que la administración pública se fundamenta en el principio de legalidad, por lo que las actuaciones de los funcionarios públicos se deben enfocar en cumplir cabalmente con las atribuciones otorgadas y proteger los derechos de los administrados en los servicios en atención a la ciudadanía como también en los procedimientos administrativos.

En la Universidad de las Américas, en el año 2018, Matthew Felipe Armijos Burneo, en su Trabajo de Titulación de Abogado de los Tribunales de la República del Ecuador, denominado: “El silencio administrativo en el recurso extraordinario de revisión en el código

orgánico administrativo”, concluyen:

El ejercicio del derecho de petición del recurso extraordinario de revisión y las garantías que emanan y complementan este derecho se ven violentadas por el efecto negativo de una carente respuesta oportuna de la Administración Pública a lo solicitado por el administrado, de tal forma que se hace caso omiso a las garantías del principio de Buena Administración y la Tutela Administrativa Efectiva (Armijos, 2018, p. 51).

La tutela administrativa efectiva, sin duda alguna es fundamental para el cumplimiento del ejercicio de los derechos que deben de ser resguardados dentro de un procedimiento administrativo; empero, en el recurso extraordinario de revisión se encuentra en una posible vulneración de derechos debido a la omisión que realice los funcionarios públicos ante el petitorio.

En la Universidad de Católica del Ecuador, en el año 2021, Farid Josué Villacís de la Cueva, previo a la obtención del título de Abogado de la República del Ecuador, denominado: “La impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación”, establece lo siguiente:

La importancia de la existencia de las sedes administrativas y judicial, consiste en que el administrado se encontrará en la plena libertad para decidir a qué vía acudir para impugnar el acto emitido por la entidad pública. Cada una tendrá sus aspectos positivos y que serán utilizados dependiendo el caso y la estrategia; sin embargo, la sede administrativa puede ser una gran opción al considerar el tiempo y costos que pueden resultar en comparación a la sede judicial (Farid Villacís, 2021, p. 105).

El derecho a impugnar tiene que obedecer al principio de seguridad jurídica, eficacia, eficiencia y celeridad procesal, tanto en la esfera administrativa como en la judicial, puesto que los principios administrativos son de objeto de protección. De esa manera, el administrado que recurra en la sede que crea conveniente tendrá la plena seguridad de que se le dará contestación a su petición.

ASPECTOS TEÓRICOS

Recurso Extraordinario de Revisión

Fuentes del derecho administrativo

En primer lugar, es importante conocer qué se entiende al Derecho administrativo como una rama de la ciencia jurídica, que contiene normas y principios que gozan de imperatividad, es decir, todo aquello que pueda contribuir al orden jurídico positivo. Tradicionalmente existe dos tipos de fuentes del Derecho Administrativo, entre ellas:

1. Formales: el derecho se ha basado en diferentes instrumentos jurídicos a razón de poder administrar la justicia, se incluye en esta fuente; Constitución, jurisprudencia y leyes.

- Constitución

El derecho administrativo estudia la regulación y estructura del Estado, a su vez, las facultades otorgadas a los funcionarios públicos y a los administrados. Por lo tanto, la Constitución es la fuente suprema del derecho, que prevalece sobre cualquier otro ordenamiento jurídico, el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, establece la supremacía constitucional, es por ello que en el caso de la generación de un conflicto entre normas de distinta jerarquía, los servidores públicos en uso de sus facultades atribuidas deben de resolver mediante la aplicación de la norma jerárquica superior, o a su vez, cuando exista conflicto y sea entre normas jerárquicamente iguales, se debe de resolver aplicando la norma constitucional.

- Ley

La palabra ley proviene del latín *lex*, se conoce que la ley es una regla general escrita, por lo tanto, es de carácter obligatoria, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos [– CIDH-] se conceptualiza a la ley como la norma jurídica de carácter general, emitida por la función legislativa, ceñida al bien común. En Ecuador, según el artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador, tenemos dos leyes la primera orgánica básicamente la organización y función de las instituciones estatales como también la regulación de

derechos y garantías constituciones; la segunda, la ley ordinaria que son todas las demás leyes que son de menor jerarquía las mismas que no pueden prevalecer ante una ley orgánica.

- Jurisprudencia

Está compuesta por el conjunto de sentencias emitidas por el órgano judicial competente de las cuales se ha ido creando o modificando normas jurídicas, ello implica invocar al principio *iuris prudentia* es decir, seguir el modo de operar del derecho romano, se entiende a la jurisprudencia como la doctrina que desarrolla los jueces al resolver una cuestión en base a los principios del derecho.

2. Sustanciales: conocidas también como fuente material, es la doctrina elaborada por estudiosos de la materia.

Doctrina

La doctrina es la fuente construida por diferentes estudios jurídicos de varios juristas dogmáticos sobre la validez formal, real o intrínseca del ordenamiento normativo, su función es conservar un cuerpo de leyes que en principio no puede modificar, pero en la práctica la existencia de esas opiniones académicas y científicas, ayudan a la adaptación y evolución del derecho.

Recurso Extraordinario de Revisión

Según el doctrinario Andrés Moreta (2022) indica que históricamente el silencio administrativo se remonta en la Ley 30/1992 emitida por la legislación española, que fue la base de la Ley de Modernización del Estado (derogada), a posterior entra en vigencia el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (derogado) y por último la creación del Código Orgánico Administrativo que regula las funciones administrativas del sector público.

El antecedente de este recurso data en la Revolución Francesa (1789), cuando el poder absolutista poseía un sistema institucional limitado y controlado por el rey, puesto que no se contaba con un ordenamiento jurídico. Con la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, simboliza la separación de poderes, donde se otorgaba la competencia a los jueces, órganos del ejecutivo y ciudadanos, de esa manera, con el nuevo Estado se combate las arbitrariedades y exceso de poder.

En la legislación francesa mediante el artículo 13 de la Ley de Separación de los Poderes se configura el principio de separación de poderes, donde se enmarca que las funciones judiciales son diferentes a las administrativas, de ese modo, nace el Consejo de Estado, tiempo después ante los órganos jurisdiccionales los administrados podrían presentar el recurso correspondiente destinado a protegerse del abuso del Estado y como consecuencia la declaración ilegal del acto.

En la actualidad, con la influencia del neo constitucionalismo del 2008, se da un valor axiológico a los derechos fundamentales, en este sentido se origina la necesidad de respetar la dignidad y el valor de la persona humana, cuyo deber es cumplir y hacer cumplir los derechos establecidos en el texto fundamental del Estado. Según la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 225, comprende el sector público:

1. Lo organismos y dependencias de las funciones ejecutivas, legislativas, judicial, electoral y de Transparencia y de Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los órganos y entidades creadas por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal.
4. Personas jurídicas creadas por acto normativo de GAD.

El Código Orgánico Administrativo, dentro de los procedimientos administrativos permiten ejercer el derecho de impugnación contra actos administrativos dictados por las entidades estatales. Con base a lo que señala la doctrina en sede administrativa, se manifiesta que se lo debe de ejercer para defender un derecho sustancial, promoviendo el control de legalidad de los actos administrativos.

El recurso extraordinario de revisión se puede estudiar desde dos ópticas, la primera como un derecho subjetivo de la persona quien ejerce el derecho a recurrir este se consagra en el artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución de la República del Ecuador; la segunda óptica, en base al artículo 139 del Código Orgánico Administrativo, la entidad pública enmiende sus errores de derecho u omisiones de oficio para así evitar conflictos judiciales y posibles vulneraciones.

Cabe mencionar que el Código Orgánico Administrativo es de aplicación inmediata

para las instituciones públicas del artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, sin embargo, cuando las instituciones públicas contienen su propia reglamentación interna el COA se aplica cuando no afecte a las normas que las rigen, es decir, el COA tendrá un valor de supletoriedad, por ejemplo, la Contraloría General del Estado, es una entidad autónoma, por lo tanto, tiene su propia ley y reglamento. Es por ello, que en algunas instituciones públicas no tendrán este recurso.

Ahora bien, según el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo: “el acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad que produce efectos jurídicos individuales o colectivos (...)” (p.13). Los requisitos de validez se encuentran en el artículo 99 del mismo código, y se refiere a los siguientes: competencia, es decir que emane de la autoridad competente constitucional y legal; objeto, lo que se resuelve; voluntad, la decisión que tomo la autoridad; procedimiento, el respeto del debido proceso del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador; y, motivación, debe de responder a los parámetros establecidos en la sentencia No. 1158-17-EP/21 de la Corte Constitucional de Ecuador (más adelante será analizado). Además, para que sea eficaz, el administrado debe de ser notificado.

En Ecuador, se conoce al recurso extraordinario de revisión, de carácter extraordinario, por lo que tiene por objeto que la máxima autoridad de la entidad estatal revise actuaciones procesales y sustanciales del órgano administrativo inferior, con el propósito de examinar si los actos administrativos han sido emitidos en apego a los presupuestos constitucionales y legales, este recurso promueve el control de legitimidad y oportunidad, para los administrativistas este recurso es considerado como un regalo del legislador para el Estado.

En la misma idea, la corrección de errores de la institución pública puede ser enmendado a través del recurso, con la condición de que incurra en las causales consagradas en el artículo 232 del Código Orgánico Administrativo y sean actos jurídicos que hayan causado estado, de tal forma, que el ciudadano al verse afectado alce su desconformidad y se deje sin efecto el acto administrativo desfavorable y a posterior evitar que el administrado acuda a la vía judicial a través del contencioso administrativo.

Para poder analizar las causales, es menester indicar que la palabra error, está amparada en el artículo 1467 del Código Civil ha señalado “un error es un vicio del consentimiento” (p.101), en el ámbito administrativo diríamos de la voluntad de la entidad

pública, según lo menciona Parraguez (2021), “el error es un disentimiento entre las ideas y representaciones de nuestra mente y la realidad” (p. 439). Sin embargo, la actora de esta investigación, considera que la voluntad de la administración es normativa, pues responde al principio de legalidad, más no está basada en la voluntad interna del funcionario público.

A continuación, se realizará un análisis de las causales enmarcadas en el artículo 232 del Código Orgánico Administrativo que al momento de recurrir deben de ser observadas, siempre y cuando no se haya resuelto en vía judicial:

1. Que al dictarlos se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo, siempre que el error de hecho resulte de los propios documentos incorporados al expediente. 2. Que al dictarlos se haya incurrido en evidente y manifiesto error de derecho, que afecte a la cuestión de fondo. 3. Que aparezcan nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencien el error de la resolución impugnada, siempre que haya sido imposible para la persona interesada su aportación previa al procedimiento. 4. Que en la resolución hayan influido esencialmente actos declarados nulos o documentos o testimonios declarados falsos, antes o después de aquella resolución, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de nulidad o falsedad cuando fueron aportados al expediente dichos actos, documentos o testimonios. 5. Que la resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y se ha declarado así, en sentencia judicial ejecutoriada (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017, p. 30).

1. Error de hecho

Esta causal llama a revisar los documentos que consta dentro del expediente, en otras palabras, son los documentos que obran en el poder de la propia administración pública, revisar de manera exhaustiva y corregir los posibles errores que afecta a la validez del acto administrativo, es decir no puede añadirse nuevos elementos probatorios.

2. Error de derecho

Ahora bien, el error de derecho según el artículo 1468 del Código Civil, señala “el error no vicia el consentimiento” (p.101), esta regla se ciñe al estricto cumplimiento de la ley sin excepción. Así mismo, el ‘valor esencial’ implica que debe de ser relevante en el caso, tal es así que cambie la decisión tomada. La jurisprudencia explicada por la Corte Nacional de

Justicia (CNJ) en la resolución No. 1207-2016, diferencia tres tipos de error de derecho:

1. Falta de aplicación, se deja de aplicar normas que debían de ser consideradas por desconocimiento o ignorancia. 2. Aplicación indebida, es la aplicación de normas que no tienen conexión con la litis. 3. Errónea interpretación, la norma aplicada es la correcta, pero se ha interpretado equivocadamente otorgando un alcance que no tiene (Corte Nacional de Justicia [CNJ], Resolución 1207-2016).

En consecuencia, el error de derecho necesariamente debe de afectar a la cuestión de fondo, es por ello que la doctrina ha señalado que el error de derecho impide que el contenido del acto administrativo goce de validez, pues el mismo no puede gozar de legitimidad cuando el error de derecho es evidente y afecta a parámetros constitucionales.

3. Nuevos documentos de valor esencial

En esta causal, de igual manera se invoca la palabra error, el legislador no indica si es de derecho o hecho, en la práctica jurídica se señala que, si el legislador no ha expresado una diferenciación, es improcedente que el intérprete lo realice. Sin embargo, en esta causal los documentos pueden existir antes o después de la emisión del acto administrativo y que la persona interesada por medios razonables, indique que no tenía la posibilidad de aportar los elementos probatorios.

4. Documentos declarados nulos o falsos

En relación a lo manifestado en esta causal, es necesario precisar que, si la resolución fue motivada con actos declarados nulos o documentos o testimonios declarados falsos mediante una sentencia ejecutoriada que influyan en la decisión del acto administrativo, podrá el administrado recurrir en sede administrativa sin tomar en consideración el tiempo que haya transcurrido.

Ahora bien, el Diccionario de la Real Academia Española (2018) indica que “declaración es la manifestación formal que realiza una persona competente que produce efectos jurídicos” (p. 23), asimismo el tratadista Rubén Morán (2015) refiere que la sentencia es el decisión legítima que el juzgador emite en razón del pleito jurídico sostenido ante él; entonces bajo estos conceptos se debe de entender que la sentencia será ejecutoriada cuando

no se haya interpuesto recurso alguno dentro del lapso de tiempo predeterminado, por ello cuando el administrado manifieste la causal 4 del artículo 232 del Código Orgánico Administrativo, necesariamente tiene que existir una sentencia ejecutoriada que se declare la existencia de los documentos o testimonios nulos o falsos que influyeron en el acto administrativo impugnado.

Por lo tanto, resulta lógico que esta resolución deba de ser impugnada si tuvo como fundamentación documentos declarados nulos, sin tomar en consideración la fecha de la emisión de la declaración de nulidad o falsedad.

5. Resolución que sea como consecuencia de un delito

Dentro de esta causal se evidencia la importancia de que se garantice el derecho a recibir una respuesta motivada por parte de la Administración Pública, en aras de lo establecido en el artículo 105 numeral 7 del Código Orgánico Administrativo, indica las causales de nulidad del acto administrativo, por consecuencia y mandato legal, es improcedente afectar al administrado bajo la figura jurídica del desistimiento, cuando la resolución se ha dictado como consecuencia de una conducta punible.

Cuando se trate de la causal 1 se podrá interponer el recurso dentro del plazo de un año posterior a la fecha de notificación, en las demás causales es de 20 días después de la notificación del acto administrativo impugnado o con la sentencia judicial ejecutoriada. El órgano competente debe de admitir el recurso dentro de los veinte días posteriores a la presentación del mismo, si dentro de ese plazo, existe el silencio de la administración pública, se entiende por desestimado, así mismo si se ha admitido y no hay resolución expresa en el plazo de un mes, se entiende por desestimado.

Con la fundamentación jurídica expuesta sobre el origen, conceptualización y causales del recurso extraordinario de revisión, es imprescindible denotar lo aludido por el Diccionario de la Lengua Española (2018) indica que desestimar es “el rechazo razonado de las peticiones” (p. 25), de igual manera en el Diccionario Jurídico Elemental (1979) señala que desestimar es “abandono o abdicación de un derecho” (p. 126). Por ello, la figura de desistimiento permite el incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios públicos competentes de responder motivadamente el recurso planteado, por lo cual el recurso extraordinario de revisión en la doctrina es conocido como el silencio administrativo negativo, a razón de que si no existe un

pronunciamiento en el plazo determinado, se entiende por desestimado.

Recurso Extraordinario de Revisión, en el derecho comparado en España, Argentina y Colombia.

España

En España, la Ley 39/2015, emitida el 02 de octubre del 2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [LPACAP], regula los recursos de impugnación en sede administrativa, tiene dos ejes: las relaciones «“ad extra” entre las Administraciones y administrados y “ad intra” entre las Administraciones Públicas»; el competente para resolver el recurso según el artículo 125 numeral 1 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, es el órgano administrativo que lo dictó. El diccionario español jurídico de la RAE, ha conceptualizado al recurso extraordinario de revisión como un recurso administrativo interpuesto en contra de los actos firmes de la Administración cuando exista nuevos elementos de valor, puede ser: nuevos documentos, falsos documentos o testimonios de relevante importancia. Al igual que no es susceptible de otro recurso en sede administrativa.

La Constitución Española en el artículo 103, incorpora los principios a los cuales la Administración Pública debe de regirse en el sometimiento de sus funciones, entre ellos se establece el principio de eficacia y legalidad que garantizan el adecuado equilibrio en la administración estatal y la garantía los derechos de los ciudadanos y empresas.

Ahora bien, la sentencia Nro. 227/2016 del Tribunal Audiencia Nacional de España, refiere que el recurso analizado es extraordinario en doble sentido pues se interpone contra actos firmes en vía administrativa y solo es procedente cuando cumplan con las condiciones estrictas de las causales del artículo 115 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, básicamente tienen un gran parecido a las causales establecidas por el Código Orgánico Administrativo, es decir, el recurso de revisión tienen que encajar en los concretos casos para la autorización de su interposición, por lo cual en la doctrina española este recurso no permite ser considerado como una nueva instancia. Las causales son las que a continuación van a ser estudiadas:

1. Error de hecho o derecho

Según la sentencia del Tribunal Supremo de España Nro. 7405/1999, señala la diferencia entre error de hecho y error de derecho. Se debe de entender, error de hecho cuando la resolución ha sido fundamentada en hechos inexistentes o hechos que eran relevantes y no son tomados en cuenta al momento de resolver, la jurisprudencia versa en que esta circunstancia es meramente fáctica que da lugar a la nulidad de la resolución. Por otro lado, el error de derecho no es polémica los hechos materiales que se basó la resolución; sin embargo, la aplicación normativa es de incorrecta. Adicionalmente, para alegar cualquier tipología de error es necesario que sea indiscutible y manifiesto, es decir, debe de ser claro sin necesidad de acudir a interpretaciones extensivas.

2. Documento de valor esencial

Según la sentencia del Tribunal Supremo de España Nro. 7585/1996, el recurrente argumentará la nueva aparición de los documentos que no estaban en poder del administrado que hayan sido emitidos con fechas anteriores o posteriores de la resolución que no consten en el expediente, y que la consideración del valor de los documentos es de tal importancia que influye en la decisión adoptada.

3. Resolución que este fundada en documentos o testimonios falsos

El expediente administrativo en el que se fundamenta el acto administrativo, tiene la necesidad de basarse en documentos o testimonios válidos, el legislador español recoge la existencia de dos supuestos jurídicos que son respaldados por una sentencia judicial firme a la cual no cabe ningún recurso.

4. Resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible

Mediante el artículo 125 numeral 1 literal d del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, indica cuando sea “consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otra conducta punible” (p.61), el precepto legal tiene la condición de que así se haya declarado en sentencia judicial firme.

Continuando con el análisis jurídico, para la interposición del recurso: cuando se trate de la primera causal (incurra en error de hecho) dentro del plazo de cuatro años siguiente a la fecha de notificación; en las demás causales, el plazo es de tres meses desde la obtención de la sentencia dictada por autoridad competente o desde el conocimiento de los nuevos

documentos relevantes para la decisión. A posterior, el órgano competente puede declarar la inadmisión cuando no se concuerde con las causales analizadas, de manera similar a la legislación ecuatoriana, transcurrido el plazo de tres meses el recurrente no es notificado con la nueva resolución, se entiende por desestimado.

Argentina

La Constitución de la Nación del año 1994 en el artículo 14 consagra que todos los ciudadanos del país gozan de los mismos derechos constitucionales, el más relevante en el tema de análisis, es el derecho de recurrir en sede administrativa. La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos mediante la Ley Nro. 19.549, establece que la Administración Pública se ceñirá a los principios de celeridad, economía procesal y decisión motivada. Ahora bien, cuya ley señala que solo mediante mandato expreso se positiviza el silencio administrativo positivo, mientras que el silencio de la administración se interpreta como negativa. Siguiendo con la idea, el pronunciamiento del Estado no puede exceder de 60 días, el recurrente puede solicitar el despacho para lo cual se debe de esperar 30 días a fin de que exista una contestación, caso contrario se configura el silencio administrativo.

El acto administrativo goza de presunción de legitimidad; la Administración de oficio o pedido de parte puede suspender la ejecución para evitar posibles perjuicios al individuo o a un colectivo; no obstante, la misma ley permite al administrado recurrir en la vía administrativa en base al derecho otorgado en el artículo 1 numeral 1 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, establece que deberá de ser patrocinado por un abogado, en el artículo 22 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos dispone el recurso de revisión cuando el acto se encuentre en estado firme, establece las siguientes causales:

1. Cuando haya contradicciones en el acto administrativo que se necesite de aclaraciones
2. Cuando después de haberse dictado documentos nuevos de relevancia para la decisión
3. Cuando la resolución haya sido fundamentada en documentos falsos
4. Cuando se haya dictado como consecuencia de delitos tales como: cohecho, prevaricato, violencia o graves irregularidades comprobadas mediante sentencia judicial (Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, 1972, p.10).

El Decreto 1759/72 Reglamentario de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos indica que la presentación del recurso debe de ser interpuesto dentro de los 10 días notificados el acto cuando se trate de la primera causal, y en las demás causales dentro

de los 30 días que hayan tenido en su poder los documentos nuevos o la sentencia judicial.

Colombia

La Constitución Política de Colombia, en el artículo 23 garantiza a que todo el ciudadano que presente peticiones a las autoridades competentes, deberá de tener una respuesta a través de una resolución expresa, en el que define que su fin es precautelar derechos basándose en el principio del debido proceso, responsabilidad, eficacia y celeridad.

En el título VI capítulo I desde el artículo 248 al 253 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo [CPACA], indica que el recurso extraordinario de revisión es procedente:

1. Cuando se encontró documentos decisivos los cuales pueden influir en la decisión y el recurrente no pudo incorporarlos por fuerza mayor o caso fortuito.
2. Haberse dictado la decisión con fundamentación falsa
3. Haberse dictado la resolución con base en dictamen de peritos condenados penalmente
4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia en el pronunciamiento

El Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo determina que, dentro del año siguiente notificada con la decisión, admitido el recurso, la administración pública puede solicitar pruebas en el término de 10 días, concluido el término se pronuncia en 30 días, ante la inacción del Estado, se entiende por desestimado.

Tabla 1

Análisis del derecho comparado del recurso administrativo

	España	Argentina	Colombia
Definición	Recurso administrativo interpuesto en contra del acto en firme		
Causales	1. Error de hecho o derecho. 2. Documentos de valor esencial 3. Resolución fundada en documentos o testimonios falsos 4. Resolución que se haya dictado como consecuencia de una conducta punible	1. Cuando haya contradicciones en el acto administrativo 2. Cuando aparezcan nuevos documentos de relevancia 3. Cuando la resolución fue fundamentada en documentos falsos. 4. Cuando se dictó como consecuencia de delitos: cohecho, prevaricato, violencia o graves irregularidades	1. Cuando se encontró documentos decisivos 2. Haberse dictado la decisión con fundamentación falsa 3. Haberse dictado la resolución con base en dictamen de peritos condenados penalmente 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia en el pronunciamiento
Interposición	Cuando sea de la primera causal en el plazo de cuatro años, en las demás en el plazo de tres meses.	Cuando sea la primera causal en 10 días después de la notificación, en los demás 30 días.	En cualquier causal se podrá interponer en un año siguiente a la fecha de notificación.
Resolución	En el plazo de tres meses interpuesto el recurso, caso contrario se entiende por desestimado	En 30 días debe existir un pronunciamiento, el solicitante puede pedir el despacho y 60 días máximo debe de contestar la Administración pública, caso contrario se entiende por desestimado	En 30 días la administración pública debe de contestar, caso contrario se entiende por desestimado.

Nota. La presente tabla fue elaborada con fundamento en las legislaciones de España, Argentina y Colombia (Moreno, 2023)

Título II: Silencio Administrativo

Conceptualización y naturaleza jurídica

El Estado de Derechos es ejercido con un poder limitado constitucionalmente, las potestades públicas son regladas, toda actuación del funcionario público debe de atender a las necesidades de los ciudadanos conforme derecho. El doctrinario Alejandro Nieto (2016) mantiene su teoría que, el silencio administrativo se refiere a la pasividad de la administración dentro de un procedimiento, la inactividad estatal ofrece efectos jurídicos a los administrados entre ellos, la aceptación del petitorio o la negación tácita.

El jurista dogmático Diego Minga (2011) recalca que el silencio administrativo tiene sustento en uno de los derechos fundamentales, que es el derecho de petición, respaldado desde el derecho anglosajón con el Petition Of Rights de 1628. En un análisis histórico se recordará que inicialmente nadie podía hacer ningún tipo de reclamo al monarca, puesto que, el derecho a la petición, era consagrado como un derecho sin garantía, ya que una parte tenía un derecho y la otra no tenía la obligación de responder.

La naturaleza jurídica radica en que el silencio administrativo se enfoca en una triple perspectiva: la primera económica, buscando proteger intereses, derechos y obligaciones; la segunda, gestión pública, permite a la administración dar a conocer de manera eficaz a los administrados sobre una situación concreta; y, por último, procesal, permite la posibilidad de acudir a la vía judicial.

El Estado debe de garantizar el máximo ejercicio de derechos de las personas, sin embargo el legislador crea la posibilidad de que los órganos de la administración pública, no realicen una respuesta expresa, pues la ausencia de una respuesta puede generar varios efectos jurídicos pero no se puede comparar con un acto administrativo que se ejecuta por sí solo, puesto que contiene una respuesta clara, por consecuencia el interesado se encuentra ante cierta seguridad cuando se trate de un recurso de apelación, de no existir una respuesta escrita, tiene un efecto jurídico favorable; mientras que, si es un recurso extraordinario de revisión se configura una inseguridad basado en la omisión del Estado con la figura jurídica desestimación.

Silencio Administrativo Positivo

Para García de Enterría y Fernández (1986) sostienen que el silencio positivo sustituye una técnica de aprobación cuando dentro de un plazo limitado no existe una respuesta expresa, el requirente entiende que se le ha otorgado el pedido. Entonces, se debe de entender que la inacción constituye un acto administrativo presunto. La Ex - Corte Suprema de Justicia del Ecuador en la resolución 297-04, señala que cuando los funcionarios públicos no actúan con la debida diligencia, se produce un derecho autónomo, siempre y cuando la ley faculte por medio de una ley expresa, que el acto administrativo presunto se originará con un efecto positivo, sin la posibilidad de evaluar hermenéuticamente la petición y por lo tanto el interesado no puede ser afectado a posterior, consecuentemente da origen a la acción procesal que puede ser exigida en vía jurisdiccional o administrativa.

En la legislación ecuatoriana, el recurso de apelación se entiende como un silencio administrativo positivo, a razón de que el artículo 207 inciso 1 del Código Orgánico Administrativo, permite que en el término de 30 días la administración pública que no haya contestado al petitorio, vencido el tiempo establecido, se entiende por positivo, siempre y cuando no incurra en las causales del artículo 105 del mismo código, ya que de ser el caso la ejecución del mismo no se va a poder generar.

En términos de Rafael Oyarte (2017), el acto administrativo es la declaración unilateral de la autoridad pública competente, el cual produce efectos jurídicos concretos, subjetivos e inmediatos ajustados al derecho. Por lo tanto, este acto administrativo presunto positivo surge por no existir respuesta, y su falta de respuesta constituye como una respuesta favorable.

De esta manera, el silencio administrativo positivo se genera por un hecho jurídico considerado una presunción legal, más no de un acto administrativo. La administración debe de velar por el cumplimiento de sus obligaciones y brindar un servicio oportuno. Con base a lo analizado, respecto al silencio administrativo positivo, se recalca directrices básicas, estas son:

1. Silencio administrativo se origina por un hecho jurídico
2. El acto presunto origina un derecho autónomo, independiente y una respuesta a posterior.
3. El derecho que se origina da lugar a una acción de ejecución.
4. La limitación de este derecho es que sea nulo en pleno derecho.

Silencio Administrativo Negativo

Desde la óptica constitucional es necesario mencionar en el artículo 234 del Código Orgánico Administrativo, se entiende por desestimado la falta de una respuesta oportuna, en otras palabras la negativa de la petición, a razón de que el administrado ha alzado su recurso y no ha sido contestado por la autoridad competente, lo cual impide que se lleve ante el juez y ejecute el acto presunto, este problema radica en la actualidad en varias instituciones que se organizan por el COA, a las cuales les han conferido la potestad de sustanciar y tramitar el mencionado recurso.

Por lo tanto, como lo he mencionado en líneas anteriores, los funcionarios públicos se encuentran en la postura de velar por el respeto y protección de los derechos plasmados en el texto constitucional; no obstante, la denegación tácita permite que el peticionario cree falsas esperanzas de obtener una respuesta de la entidad estatal a la cual acudió, mientras que la inactividad formal, misma que se entiende por pasividad de la Administración dentro de un procedimiento, conlleva vulneraciones al derecho de petición, debido proceso y al de recurrir, siendo eje transversal los principios de celeridad y eficacia en el actuar de los funcionarios.

Efectos jurídicos del Silencio Administrativo en el Recurso Extraordinario de Revisión

El silencio negativo es una clara violación del derecho fundamental de una justicia pronta y cumplida. La realidad jurídica en el silencio administrativo negativo no es un acto administrativo, ni tácito, ni presunto más bien es una legalidad fáctica de la inacción del funcionario, ante la falta de respuesta causa una violación de derechos constitucionales, por lo que el peticionario debe acudir ante la justicia ordinaria, esperar la tramitación y carga laboral.

En la sentencia 035-11-SEP de la Corte Constitucional del Ecuador en concordancia a lo que señala la sentencia T-920/08 de la Corte Constitucional de Colombia, manifiestan que:

El derecho de petición es un derecho de carácter fundamental que abarca otras prerrogativas constitucionales tales como el derecho a la información, el derecho a la participación política y el derecho a la libertad de expresión; (i) el núcleo esencial del derecho de petición radica en la obligación de la autoridad de dar respuesta pronta y oportuna a la petición elevada; (ii) esta respuesta debe además resolver el fondo del asunto cuestionado y ser clara, precisa y guardar estrecha relación con lo solicitado; (iii) la garantía de este derecho no implica que se deba dar una respuesta

favorable de lo solicitado; (iv) el derecho fundamental de petición no se satisface a través del silencio administrativo negativo en su lugar debe entenderse que esta figura constituye prueba de su desconocimiento. La carencia de competencia por parte de la entidad ante la que se eleva la solicitud no exime del deber de dar respuesta y de notificarla al interesado (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. T9-20/08).

El silencio administrativo negativo vulnera el derecho de petición, pues la eficacia de este derecho radica en la obligación de la autoridad competente en responder motivadamente resolviendo con estrecha relación a lo solicitado. Los efectos negativos generan una incertidumbre e inseguridad jurídica por la permisibilidad permitida por el assembleísta, ya que se prueba el desconocimiento del derecho al debido proceso, a la defensa y la falta de observancia de deberes estatales e internacionales.

Caso Práctico

La problemática que aborda este proyecto de investigación es novedoso para la legislación ecuatoriana, en la búsqueda de un caso práctico en donde se visualice la ineficacia del derecho a recurrir en el recurso extraordinario de revisión, se ha encontrado cuando el Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva (ERJAFE) estaba en vigencia, dado que el Código Orgánico Administrativo entre en vigencia en el año 2017; sin embargo, la Corte Constitucional conoce el proceso a través de la acción extraordinaria de protección a través del caso Nro. 1695-14-EP y resuelve declarar la vulneración de derechos constitucionales en el año 2020, es decir el legitimario activo para obtener una resolución motivada por parte de la máxima autoridad tuvo que esperar más de 7 años,

Tabla 2

Caso práctico

ANTECEDENTES DEL CASO	El actor de la presente causa es el señor Ramiro Fernando Quingla Vásquez, quien pertenece a la brigada de selva número 55 Putumayo, el 28 de diciembre del 2012 se incorporó a la jefatura comando del batallón de selva número 55, el día 01 de enero del 2013 se reporta una presunta sustracción de materia bélico. Para lo cual, se convoca al Consejo de disciplina, quienes tienen la facultad de conocer, juzgar y sancionar infracciones disciplinarias del personal militar.
-----------------------	--

A petición del presidente del consejo se recetan declaraciones emitidas por los investigados sin presencia de abogado o fiscal, sin nombre completo, firma, cédula de ciudadanía y fuera del recinto militar que a posterior se convirtieron en informes, por ello esta fue la primera prueba en practicarse dentro de la audiencia de juzgamiento, es así que, el consejo de disciplina envía a Fiscalía para fines investigativos, sin embargo, nunca se inició la instrucción fiscal. A posterior el 04 de febrero del 2013 se expide una resolución en la cual se expone la sanción de baja del servicio activo al señor accionante sin motivación alguna, cuando la Corte Constitucional exige un mínimo de prueba para romper el principio de inocencia del investigado. El legitimado activo presento un recurso extraordinario de revisión ante la Ministra de Defensa Nacional la resolución del Consejo de disciplina, alegando que se invocaba nuevos hechos que no habían sido tomados en cuenta en la resolución, es decir el literal a del artículo 178 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, sin embargo, se contestación al recurso extraordinario de revisión se alegó que las autoridades dieron cumplimiento al procedimiento respectivo y que por lo tanto se rechaza el recurso planteado y la responsabilidad disciplinaria administrativa queda en firme, vulnerando los derechos a recurrir ante una arbitrariedad puesto que la resolución desobedecía a los principios de motivación y proporcionalidad.

PRIMERA INSTANCIA Se interpone una acción de protección en conformidad de que hay una posible vulneración de derechos de acuerdo a la sentencia Nro. 038-10-SEP-CC, por lo que se menciona que todos los derechos son de igual jerarquía; no obstante, dentro de una acción de protección debe de velarse la protección de los derechos más no legalidad. Con base a los antecedentes expuestos, el juez de primera instancia indica que la sentencia de la Corte Constitucional Nro. 0016-13-SEP-CC establece que las resoluciones e impugnaciones

	<p>corresponde al contencioso administrativo, de tal forma que la autoridad niega la acción de protección planteada por el legitimado activo, a razón de que considera que no existe vulneración de derechos constitucionales</p>
<p>RECURSO DE APELACIÓN</p>	<p>Los Jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del cantón de Imbabura avocan conocimiento y manifiestan que el recurso de apelación se trata de realizar un examen de los hechos y derechos. Por lo que declara que en efecto se ha vulnerado los derechos al debido proceso, deja sin efecto la resolución donde niega el recurso extraordinario de revisión con fecha 07 de abril del 2014 y que se motive conforme derecho la resolución, en cuanto a la situación laboral del accionante se retrotrae hasta antes de la resolución del 07 de abril del 2014, a fin de que la máxima autoridad tome en consideración cuestiones de mera legalidad, que en la justicia constitucional se imposibilita de pronunciarse ante los hechos alegados.</p>
<p>ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN</p>	<p>El 16 de octubre del 2014 el señor Ramiro Quingla presenta la acción extraordinaria de protección contra la sentencia definitiva y agotarse la vía judicial, por lo cual se expone que el accionante se ha visto perjudicado sus derechos. En este aspecto, la Corte indica que las obligaciones de las autoridades públicas es emitir sus resolución en base a fundamentos fácticos y jurídicos, además que la Sala juzgadora omitió analizar todos los actos impugnados por el accionante, que no sólo vulneraron el derecho al debido proceso sino que también a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, sumando a ello, indica que la Corte evidenció que no existió una debida motivación de los otros actos administrativos por lo cual no puede pronunciarse sobre las actuaciones administrativas; debido a que, si en autos no consta un análisis de la posible vulneración en la reparación integral mal podría pronunciarse. La Corte resuelve retrotraer el proceso hasta antes de la sentencia de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura para que nuevamente conozcan y resuelvan protegiendo los derechos</p>

constitucionales, bajo los parámetros establecidos en la presente sentencia.

**PROBLEMA JURÍDICO
CENTRAL**

Si bien es cierto, el Tribunal Contencioso Administrativo solo tiene competencia para resolver cuestiones de mera legalidad, los mismos que pueden verificar de manera exclusiva dicho control a través de la justicia ordinaria, más no jueces constitucionales o la Corte Constitucional, debido a que no está dentro de sus competencias. No obstante, el actuar de los abogados que se encuentran ante un problema jurídico tanto legal como constitucional, es acceder a la justicia constitucional a fin de que se repare el derecho debido y existía economía procesal en sede administrativa, a razón de que en la justicia ordinaria el tiempo para la convocatoria de una audiencia es tardo, pues se debe de seguir el proceso como es la calificación de la demanda, citación, contestación a la demanda, entre otros. Ahora bien, anteriormente con la vigencia del ERJAFE, se podía interponer un recurso extraordinario de revisión que queda en total facultad de la máxima autoridad de dar contestación, en la actualidad el Código Orgánico Administrativo permite interponer este recurso a fin de que los derechos sean protegidos tanto en sede judicial como administrativa y de igual manera queda en libertad la máxima autoridad de contestar dicho recurso, por lo que si la autoridad administrativa realizará un análisis exhaustivo del expediente administrativo y los hechos alegados por el recurrente, podría resolverse de manera motivada y efectiva la situación jurídica sin considerar sea favorable o desfavorable.

Nota. Se realiza un análisis detalladamente del caso Nro. 1695-14-EP de la Corte constitucional y el número de proceso 1028120142617, donde la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura vulnera los derechos al debido proceso.

Título III: La eficacia de las garantías al debido proceso en vía administrativa

El debido proceso

El debido proceso es un eje fundamental del Estado de derechos, establece el fiel cumplimiento del principio invocado en todo proceso judicial, administrativo o de otra índole,

a razón de evitar abusos y arbitrariedades de funcionarios públicos dentro de sus funciones, con lo cual el Estado limita su poder, protege y garantiza derechos fundamentales. Ahora bien, como lo señala Lorena Baquerizo (2002), el debido proceso, se debe definir entonces como el que inicia, desarrolla y concluye con el respeto hacia los principios y normas constitucionales nacionales e internacionales a fin de alcanzar una justa Administración de la Justicia, es de ese modo, que los principios del debido proceso que a posterior van a ser analizados será en base al artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador:

Interdicción de la arbitrariedad

Este principio está positivizado en el artículo 76 numeral 1, 3 y 7 literal k de la Constitución de la República del Ecuador, garantiza que solo se podrá juzgar a una persona con observancia al trámite propio, de esa manera se protege el derecho al administrado de ser juzgado por una autoridad imparcial, en la doctrina se menciona que este principio es vulnerado dentro de los procedimientos administrativos puesto que tiene como autoridad resolutoria a una persona que goza con potestad jurídica que ejerce la voluntad de la Administración Pública, en otras palabras, se conceptualiza como el sujeto activo dentro del procedimiento jurídico y por lo tanto habría una posible vulneración del principio a la imparcialidad amparada en la Carta Estatal; no obstante, en el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador no se reconoce el principio de imparcialidad por la Administración Pública.

Transparencia

El alcance de este principio es que todas las personas tienen derecho a ser informadas y asesoradas a acceder a la información pública y de interés general, es menester señalar que no podrá conocerse dicha información cuando haya sido declarada como reservada bajo los preceptos legales, por lo tanto, en el ámbito del derecho administrativo supone una garantía para los individuos, puesto que se conecta con el principio de publicidad, a razón de que permite que el poder público se encuentre a la vista de todos.

Contradicción

El precepto constitucional de este principio permite el derecho a la defensa en todas las instancias, y que la inaplicación del mismo es considerada en la figura jurídica de “indefensión” y “discriminación”; en el caso Cinco Pensionistas Vs. Perú de la Corte Interamericana de Derechos Humanos recalca que ofrecer a las partes involucradas dentro de un procedimiento la oportunidad de conocer y demostrar cualquier prueba favorable con el

fin de que haya igualdad entre ellas.

Motivación

De conformidad al artículo 23 del Código Orgánico Administrativo, se conoce a este principio como 'racionalidad'. Las reglas comunes plasmadas en la Constitución de la República del Ecuador se encuentran en el artículo 76 numeral 7 literal 1, manifiesta que "es un deber de todo funcionario público, que los motivos o razones por las que se toma una decisión deben de estar motivadas" (p. 35), bajo esta premisa la motivación se posesiona como fundamento del control de legalidad y legitimidad de los actos del poder público.

En esta misma línea, la sentencia Nro. 1158-17-EP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador, indica que la garantía de la motivación tiene que ser suficiente para que el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa puedan ser ejercidos en su plenitud y enmendar los errores realizados por la autoridad competente, es así que el párrafo 28 refiere que es necesaria la fundamentación normativa y fáctica, sea o no correcta conforme el Derecho o los hechos, respectivamente; y, que tenga relación con los elementos probatorios presentados. Asimismo, se indica en el párrafo 29 que, si la motivación es incorrecta, pero es suficiente no se vulnera la garantía de motivación, puesto que cuenta con la estructura mínima de argumentación, sin embargo, en el párrafo 63 indica que, si el juzgador no realiza un pronunciamiento sobre el tema en controversia, existe el incumplimiento a la estructura mínimamente de la argumentación jurídica. Cuando se alegue la vulneración de la garantía de motivación deberá de contener deficiencias motivacionales, estas son: inexistencia amparada en el párrafo 67, insuficiencia positivizada en el párrafo 69 y apariencia descrita en el párrafo 71, de la última surge vicios motivacionales, como es: incoherencia (párr. 73), inatención (párra. 79), incongruencia (párra. 85) e incomprensibilidad (párr. 94).

Las pautas establecidas por la Corte Constitucional deben de ser respetadas en todos los procedimientos, en las garantías jurisdiccionales el estándar de suficiencia es acompañado por el examen integral sobre la existencia de la vulneración de derechos constitucionales. El irrespeto a los parámetros establecidos se considera una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y como consecuencia jurídica es la nulidad de los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren bajo los parámetros establecidos.

Como se puede apreciar, la motivación permite al administrado en esta investigación, que la autoridad competente considere los argumentos y realice un adecuado control del acto

administrativo recurrido, pues es el derecho de la persona de tener pleno conocimiento del porqué se ha tomado una decisión positiva o negativa, por esta razón el deber de los funcionarios públicos en uso de sus competencias está obligados a motivar sus resoluciones.

Entonces, ¿qué es la motivación? Es la expresión justificada de la autoridad competente que permite llegar a una decisión, conforme una fundamentación normativa y fáctica. En todo acto jurisdiccional, debe de contener: normas y principios, enunciar hechos del caso en concreto, y explicación de la aplicación de normas en el caso. Existe 3 tipos de deficiencia motivacional.

Tabla 3

Deficiencia motivacional

1. Inexistencia, es cuando la decisión carece de elementos argumentativos.

2. Insuficiencia, es cuando la decisión no contiene fundamentación normativa (principios y normas) o fundamentación fáctica (hechos probados).

3. Apariencia, es cuando a simple vista tiene fundamentación fáctica o normativa suficiente. Sin embargo, contiene un vicio motivacional:

-*Inatinencia*, es cuando la decisión no tiene relación con el objeto cuestionado.

-*Incongruencia*, cuando la fundamentación fáctica o jurídica no ha contestado de manera parcial o total el argumento de las partes, también puede ser cuando se ha contestado de manera tergiversada o no se ha realizado un análisis integral para tutelar el derecho

-*Incomprensibilidad*, cuando la decisión es inentendible para el ciudadano o abogado.

-*Incoherencia*, existe dos clases, la primera incoherencia lógica (contradicción entre las premisas y conclusiones). La segunda, incoherencia decisional (se decide algo distinto a la conclusión argumentada).

Nota. El análisis elaborado se fundamentó en la sentencia Nro. 1158-17-EP/21 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, donde se establece las pautas a examinarse cuando se alega la vulneración de la garantía de motivación.

El debido proceso en vía administrativa

Desarrollando la idea del capítulo III, es importante manifestar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] ha sido enfática en señalar que la norma rectora de la garantía del debido proceso es aplicable en el proceso administrativo en que se determine obligaciones y derechos sin condición alguna, en la sentencia del caso Claude

Reyes y otros Vs. Chile dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], manifiesta que el debido proceso no será únicamente aplicable en instancias judiciales, sino que es un eje transversal en todo proceso.

1. El caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá de la Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]:

Los peticionarios eran 270 empleados públicos que fueron destituidos de sus cargos por haber participado en una manifestación por reclamos laborales, *a priori* aprueban la Ley 25 en la que facultaban a las instituciones dependientes del Estado declarar insubsistentes los nombramientos de los servidores públicos que participaron en la manifestación, puesto que según la ley habían atentado contra la democracia y el orden constitucional; los empleadores, interpusieron recurso de apelación ante la máxima autoridad y recurrieron a la jurisdicción contenciosa administrativa, la misma que declaró que eran despidos legales en base a la Ley 25.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 8 establece las Garantías Judiciales, es decir los efectos que deben de observarse cuando una persona tiene que hacer uso del derecho a la defensa ante cualquier procedimiento; sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, recalco que es un derecho humano el obtener todas las garantías que permita alcanzar decisiones justas. En relación de los hechos del caso, enfatizó la Corte que las decisiones afectó derechos de los trabajadores, pues al aplicar una sanción con tan graves consecuencias socioeconómicas para los exempleados y dependientes, que al momento de la manifestación no estaba en vigencia la Ley 25, el Estado debió garantizar al trabajador un debido proceso con garantías contempladas en la Convención Americana.

2. El caso Ivcher Bronstein Vs. Perú de la Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]

El señor Bronstein es ciudadano peruano por naturalización, era accionista mayoritario, director y presidente de un canal de televisión peruana, el canal realizó denuncias de violaciones de derechos humanos del Servicio de Inteligencia del Ejército, así como actos de corrupción, consecuentemente el día 23 de mayo de 1997 el Comando Conjunto de Fuerzas Armadas de Perú emitió una denuncia hacia el señor Bronstein por desprestigiar a las Fuerzas Armadas, el mismo día el Poder Ejecutivo del Perú expide un decreto sobre la Ley de Nacionalidad, enmarcando la posibilidad de cancelar la nacionalidad de peruanos por

naturalización; el 10 de julio de 1997, el Director General de Migraciones y Naturalización dejó sin efecto la nacionalidad peruana del señor Bronstein – no había sido notificado – ante tal arbitrariedad el señor compareciente presentó recursos administrativos y judiciales con resultados negativos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] concluye que efectivamente violentaron el derecho a la nacionalidad y la garantía del debido proceso del señor Bronstein, privatizando arbitrariamente de la nacionalidad peruana por naturalización, por lo que es oportuno conocer el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el que alude, “toda persona debe de ser oída por un juez o tribunal competente que determine su situación jurídica”(p. 4), en el análisis del artículo, es igualmente aplicable a las situaciones que el ciudadano recurra ante la autoridad pública no judicial, ya que el Estado atribuye a autoridades administrativas, colegiadas o de otra índole sobre la facultad de adoptar decisiones que determinen derechos.

La Corte Constitucional de Colombia, en su línea jurisprudencia establece que la actuación administrativa debe de ser el resultado de un proceso en el que la persona tiene el derecho de presentar pruebas y opiniones, conjuntamente con ello, el jurista Agustín Gordillo (2018) el principio de ser oído antes de que se haya decidido una situación jurídica, no solamente es un principio de justicia, también es de eficacia a razón de que asegura un mejor conocimiento de los hechos y consecuentemente una ayuda hacia la administración.

Elementos que componen el debido proceso en sede administrativa

1. Notificación

La seguridad jurídica garantiza a la sociedad una plena certeza y conocimiento de las consecuencias jurídicas por su accionar, en la sentencia 1593-14-EP/20 en el párrafo 18 de la Corte Constitucional del Ecuador, indica que “debe de ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo y evitar la arbitrariedad” (p.4). La Administración Pública debe de ser respetuosa con el ordenamiento jurídico, a tal punto que los derechos de los administrados no pueden verse vulnerados por concepto de errores u omisiones de servidores públicos, pues la notificación según la sentencia Nro. 012-13-SEP de la Corte Constitucional del Ecuador, es el medio vital donde se permite al administrado, la facultad de ser oídos por la autoridad competente, a presentar sus argumentos y acudir a vías de impugnación.

2. Garantía de una determinación de derechos

De acuerdo al caso Loren Riebe y otros Vs. México de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta garantía debe de incluir: derecho de ser asistido durante el procedimiento administrativo; derecho a ejercer su defensa con el tiempo indispensable para conocer imputaciones; y, el derecho a disponer de un plazo razonable para preparar alegatos y formalizarlos.

3. Derecho a contar con una decisión expresa

Según el párrafo 27 de la sentencia Nro. 280-13-EP/19 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador enfatiza que “la motivación constituye una garantía del derecho a la defensa y a su vez al debido proceso” (p.6), bajo esta consideración es necesariamente visualizar dos ópticas: la primera, los requirentes confían en un pronunciamiento, lo cual configura la concepción endoprocesal, es decir una visión formalista y técnica de la motivación; y, la segunda, los ciudadanos exigen el control de las decisiones de las autoridades. De tal forma, que este derecho se conexas con la tutela judicial efectiva, el mismo que garantiza a través del derecho a la defensa, se obtenga una decisión motivada legítima, motivada y argumentada.

Diagrama del procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo en el Ecuador, es un conjunto secuencial de actuaciones de los funcionarios públicos para la formación de un acto administrativo, se encuentra reglado por el Código Orgánico Administrativo, el mismo que obedece al principio oficioso de la administración, garantiza los derechos de los ciudadanos y del interés colectivo, así como regla la actuación de la administración pública.

Tabla 4

Procedimiento administrativo

Artículo 183 del Código Orgánico Administrativo	Inicia de oficio o a petición de parte.
Artículo 140 del Código Orgánico Administrativo	Subsana en 10 días, en el caso de omisión, se entenderá por desestimado y será declarado en la resolución.
Artículo 194 del Código Orgánico Administrativo	La prueba será aportada en la primera intervención del procedimiento administrativo.

Artículo 203 del Código Orgánico Administrativo	Se debe de notificar en el plazo de un mes siguiente a la culminación del tiempo de la prueba.
Artículo 204 del Código Orgánico Administrativo	De manera excepcional, se notifica la resolución en el plazo de dos meses.
Artículo 224 del Código Orgánico Administrativo	En caso de estar en desacuerdo, el administrado puede apelar la decisión, en 10 días.
Artículo 230 del Código Orgánico Administrativo	El plazo máximo para resolver es de un mes.
Artículo 207 del Código Orgánico Administrativo	En caso de no existir acto administrativo, se configura el silencio administrativo positivo.
Artículo 232 del Código Orgánico Administrativo	Si el administrado no se encuentra conforme con el acto administrativo (sin importar si apeló) puede acceder al recurso extraordinario de revisión. El recurrente debe de verificar las causales.
Artículo 233 del Código Orgánico Administrativo	La admisibilidad del recurso es en el término de 20 días, si no se notificó con la admisión del recurso, se entiende desestimado.
Artículo 234 del Código Orgánico Administrativo	Se resuelve en el plazo de un mes, si no hay pronunciamiento por la administración pública, se entiende desestimado.

Nota. En la presente tabla se analiza el procedimiento administrativo estipulado en el Código Orgánico Administrativo que permite conocer las etapas y plazos en el procedimiento.

- El derecho a recurrir

En la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 76 numeral 7 literal m, precisa “recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos” (p.34). Cuando el administrado se le notifica con una resolución desfavorable para sus intereses, tiene tres elecciones para impugnar el acto administrativo la sede administrativa, judicial o constitucional. Estas vías de impugnación deben de obedecer al derecho de seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, sin considerar su selección, con la finalidad de asegurar igualdad de condiciones y obtener una decisión justa por parte de la autoridad competente.

El derecho a recurrir se plasma como un mecanismo del administrado para obtener una revisión de la decisión donde se determine derechos y obligaciones, evitando futuras vulneraciones de derechos que lo perjudiquen, este exige la posibilidad de que el recurso sea atendido de forma absoluta. En la sentencia el párrafo 35 de la sentencia 095-14-SEP-CC de la Corte Constitucional del Ecuador determina que “toda resolución nace de un acto humano

el cuales susceptible de errores o generar diferentes interpretaciones en la determinación de hechos y aplicación del derecho” (p.10).

En el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, anota aspectos fundamentales del derecho a recurrir, así ha señalado, que:

Busca proteger el derecho de defensa otorgando la posibilidad de evitar que quede en firme una decisión adoptada con vicios y que contiene errores que ocasiona perjuicios a la persona, no se limita a concederle la facultad de impugnar sino también de recurrir ante un superior de jerarquía orgánica o juez (...) Debe de ser accesible sin mayores complejidades (...) lo importante es que dicho recurso garantice un examen integral de la decisión recurrida (Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, p. 82).

En este orden, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, obliga a los Estados Parte la obligación de ajustar el derecho interno en la existencia de un recurso sencillo, rápido y efectivo para recurrir cuando se determine acerca de los derechos del individuo. Al referirse a recursos efectivos, se entiende:

Brindar a la persona la posibilidad real de interponer un recurso (...) la existencia de esta garantía constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática (...) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Castillo Páez Vs. Perú, p. 22).

Una característica del derecho a recurrir, es que, es parte del núcleo básico del derecho a la defensa, lo que implica que el legislador no puede ir en contra de lo formulado por los textos constitucionales. La doctrina señala que se debe de impugnar Marienhoff (1983) “actos administrativos injustos, que causen inconveniencia o los ilegítimos” (p.50) la presencia oportuna del recurso analizado, se plasma como una vía autónoma de subsanación sin que *a priori* implique que el Estado se vea en la necesidad de reparar un daño extra por la inoperancia de funcionarios públicos; por ende, el principio de eficiencia y eficacia, derecho a la seguridad jurídica, y el derecho a recibir una respuesta motivada podrían ser vulnerados frente a la inactividad de la administración pública, lo cual habilita que únicamente el administrado recurra a la jurisdicción ordinaria, con el fin de que su situación jurídica sea resuelta de manera motivada, con una respuesta oportuna, legal y adecuada conforme derecho, más no por una legalidad fáctica como sucede en la sede administrativa. Profundizando en la idea, culmino con las interrogantes que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que deja en el caso Tibi Vs. Ecuador:

El recurso provisto ¿es, de veras, “efectivo”, en el sentido de que permita la defensa real de los derechos fundamentales, en todo tiempo y circunstancia? ¿Es, de veras, “sencillo”, porque pueda ser conocido, entendido, empleado por cualquier ciudadano --pues se instituye para proteger a cualquier ciudadano-- que necesita esa protección? ¿Es, de veras, “rápido”, en el sentido de que asegure en brevísimo tiempo, no sólo al cabo de los meses o los años, la preservación de un derecho cuya tutela no admite demora, so pena de causar al titular daños severos e irreparables? (Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Tibi Vs. Ecuador, p. 125).

- Derecho de petición

Se encuentra amparado en el numeral 23 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que, “el derecho a dirigir quejas y peticiones individualizadas y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas” (p.29). En este apartado, es necesario precisar que todos los particulares tienen derecho a ejercer su petición ante la administración pública, sin embargo, no todos pueden recurrir, quiénes pueden ejercerlo son los titulares de los derechos subjetivos o cuando se vean afectados por el acto administrativo.

La comunicación entre el administrador y administrado [personas naturales o jurídicas] conlleva la facultad a los administrados de presentar solicitudes, inquietudes, recursos de impugnación, al igual que, el deber de la administración pública responder de manera motivada, oportuna y en un tiempo determinado los requerimientos. Consecuentemente, el administrado tenga la seguridad de una respuesta sin importar si es afirmativa o negativa, pero motivadas.

El derecho de petición es considerado como un derecho irrestricto, puesto que en la Constitución no establece límites de materia o jerarquía de los derechos, ya que ante el texto constitucional son de igual jerarquía y de protección. Es así que, en la sentencia No. 090-15-SEP-CC de la Corte Constitucional del Ecuador determina que este derecho se constituye en el fundamento de protección y garantía para la ciudadanía, se pretende que la administración tenga la obligación de responder dentro de un plazo razonable, en aras de la protección del particular en situación de subordinación frente al Estado. La sentencia 478-14-EP/20 de la Corte Constitucional del Ecuador, enfatiza que, “las autoridades se encuentran obligadas a atender todas las peticiones de las partes, ya sea aceptándolas o negándolas, pero deben de

realizar un pronunciamiento para salvaguardar el debido proceso y evitar posibles vulneraciones de derechos constitucionales” (p. 19).

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana en el párrafo 13.1 de la sentencia T-430/17: “es el mecanismo de participación más importante para la ciudadanía, pues es el principal medio que tiene para exigir a las autoridades el cumplimiento de sus deberes”.

Ahora bien, el órgano internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- en el caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam, ha señalado, que: “El Estado tiene la obligación de suministrar la información solicitada (...) o si procediera la negativa de la entrega de la misma deberá dar una respuesta fundamentada que permita conocer los motivos” (p.72). Es de esa manera, que en el ámbito internacional se garantiza la respuesta motivada afirmativa o negativa, en el tiempo oportuno para que se posibilite el ejercicio del derecho, pues este derecho no se trata de una simple formalidad que está expuesto a la consideración de funcionarios públicos, es un derecho de naturaleza política administrativa que debe de responder al principio de eficacia.

- Derecho de seguridad jurídica

La seguridad jurídica que procede del Derecho, es la certeza del cumplimiento del ordenamiento jurídico, pilar fundamental del Estado de Derechos, y a la vez permite la limitación y determinación de las obligaciones de los poderes públicos. Ahora bien, es importante recalcar que la certeza jurídica es transcendental para la sociedad, pues permite el desarrollo de las actividades con el respeto de derechos, deberes y obligaciones.

En la sentencia 048-13-SEP de la Corte Constitucional del Ecuador define a la seguridad jurídica como una garantía otorgada al individuo de que sus bienes o derechos no serán violentados, y en el caso de que llegaren a ser vulnerados obtendrán la protección y reparación. Este derecho en sede administrativa implica que el servidor público actúe en estricto cumplimiento a la disposición jurídica constitucional, el cual trae consigo un abanico de derechos, a los que se deben de atañer el ejercicio de la potestad pública y evitar posibles abusos de los órganos del Estado que son propios de un Estado autoritario en el cual este principio no tiene cabida.

Garantías procesales constitucionales

En el neoconstitucionalismo se incorporó cambios sustanciales y definitivos dentro del sistema procesal constitucional, a fin de garantizar los derechos reconocidos por la Constitución e instrumentos internacionales, así mismo garantizar la eficacia de las actuaciones de los poderes públicos y particulares; sin embargo, se debe de tomar en cuenta que estas garantías protegen derechos más no declaran un derecho. La justicia constitucional actúa bajo los principios de aplicación más favorable a los derechos, optimización de los principios reconocidos por la Constitución y obligatoriedad de administrar justicia constitucional.

Las garantías jurisdiccionales reconocidas por el texto constitucional: acción de protección, acción de hábeas corpus, acción de acceso a la información pública, acción de hábeas data, acción por incumplimiento y acción extraordinaria de protección. En tal virtud, únicamente se estudiará la garantía procesal constitucional que ayudará al análisis del presente proyecto de investigación.

Acción de protección

Se encuentra establecida en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador, tiene como objetivo el amparo de los derechos reconocidos en la carta fundamental del Estado y tratados internacionales que pueden ser afectados de manera colectiva o individual por un acto u omisión. Está acción puede ser ejercida por cualquier persona sin necesidad del patrocinio de un abogado.

Procede la acción de protección cuando proporcione el legitimado activo ante el juez competente, los argumentos suficientes sobre la violación de derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales y colectivos. No obstante, el juzgador de acuerdo al artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional -LOGJYCC-, puede aplicar el principio *iura novit curia*, que permite aplicar normas distintas a las invocadas por los legitimarios.

Enfocándonos con el objetivo de esta investigación, el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional -LOGJYCC-, indica que la acción de protección, “no es procedente cuando se trate del acto administrativo que puede ser impugnado por vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no es adecuada ni eficaz”(p.15),

es menester anotar que requiere la sustanciación de la causa con el recaudo probatorio mínimo que permitirá al juez constitucional considerar la procedencia del mismo.

Por las consideraciones expuestas, en el párrafo 21 de la sentencia 307-10-EP/20 de la Corte Constitucional del Ecuador, ha sido enfática en señalar que la naturaleza jurídica del acto impugnado no determina la competencia de los jueces constitucionales al conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda tiene que ser la existencia de una vulneración de derechos constitucionales. Así mismo, en el párrafo 33 de la sentencia 758-15-EP/20 de la Corte Constitucional del Ecuador indica:

Los efectos y la naturaleza de un procedimiento administrativo difieren de aquellos de una garantía jurisdiccional. En particular, el procedimiento administrativo tiene fines distintos a la garantía jurisdiccional de la acción de protección. Así, mientras que las pretensiones dentro del trámite administrativo implican la revisión del cumplimiento de normativa legal y reglamentaria que regula competencias, procedimientos y sanciones en el ámbito administrativo, las pretensiones de una acción de protección se basan en vulneraciones de derechos reconocidos en la Constitución (Corte Constitucional del Ecuador [CRE], p. 7).

En este sentido, los jueces constitucionales deben de realizar un análisis exhaustivo del caso en concreto sobre la posible vulneración de derechos y emitir su sentencia de manera motivada en apego a los criterios desarrollados, de igual forma, de existir una vulneración de derechos declarar la reparación integral como consecuencia de la transgresión de los derechos constitucionales.

Límites a la discrecionalidad estatal

El Estado mediante la carta fundamental asume las políticas sociales y las prestaciones de servicios, a fin de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. De ese modo, las normas jurídicas actúan como directriz, que permite hacer efectivos los derechos; el principio de juridicidad es fundamental para que la administración se desenvuelva dentro de sus competencias y aplique las disposiciones constitucionales.

El principio de juridicidad, se vincula con el principio de eficacia, obliga el estricto cumplimiento y observancia de los derechos que deben de ser garantizados en un procedimiento administrativo, también se puede entender a este principio, como el escudo

protector del ciudadano frente a la arbitrariedad de la autoridad, es así que, contribuye a los posibles abusos del poder. Por ejemplo, en el ámbito administrativo disciplinario la existencia de este principio engloba que el administrado conozca con anterioridad el cometimiento de la sanción con el fin de garantizar la seguridad jurídica al administrado y de esa manera la actuación administrativa se enmarque en parámetros constitucionales.

La juridicidad se relaciona con el principio de supremacía constitucional, tiene dos aspectos: el primero, se encuentra en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador indica que “las personas que actúen bajo la potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que le son atribuidas” (p. 79); por otro lado, en el artículo 425 del mismo texto constitucional, se establece el orden jerárquico de aplicación de las normas, teniendo como fuente principal la constitución. En tal virtud, este principio limita la actuación de la administración pública, con el objetivo de conseguir el bien común y garantizar la seguridad jurídica.

No obstante, la actuación de la administración pública ha quedado reservado a la discrecionalidad política, por lo cual, la obligación de respetar las garantías del debido proceso en el campo administrativo, es de suma importancia a fin de evitar prácticas arbitrarias o discriminatorias. Se debe diferenciar dos términos: discrecionalidad y arbitrariedad.

El primero, es la libertad de acción del funcionario público, en el caso que puntualizamos, el deber de contestar, este término la doctrina ha recalado que surge como una autorización expresa o tácita para elegir la medida más adecuada para la satisfacción del interés público ante vacíos o lagunas bajo la cobertura de razonabilidad, buena fe y necesidad; y, el segundo término, se caracteriza por el capricho o antojo de la autoridad que no está respaldado por la normativa, por lo que, el administrado se imposibilitado de presentar reclamos ante la sede administrativa por el temor de ser sancionado.

La discrecionalidad de la administración tiene límites hacia el respeto de los derechos humanos, la ley no debe otorgar la discrecionalidad al funcionario público que los aplica, ya que, de ser así se crearía un espacio para la aparición de actos discriminatorios, surgiendo una inseguridad jurídica para las personas que recurran y la ineficacia de los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos. Es así que, nos encontramos frente a la cláusula del Estado de Derechos que obliga a las autoridades competentes a tomar decisiones motivadas, que permita el desarrollo del individuo, y para ello, la tutela judicial efectiva, es

el instrumento eficaz, ya que el mismo exige al Estado la eliminación de todas las trabas normativas que impide el libre ejercicio de los derechos.

La falta de resolución del recurso extraordinario de revisión produce la ineficacia del derecho a recurrir al no tener una respuesta de la administración pública.

Con los fundamentos doctrinarios expuestos, es preciso manifestar que la Constitución de la República del Ecuador garantiza una gama de derechos constitucionales y además de ello cuando un derecho no se encuentre protegido que beneficie al administrado se respaldará en los tratados internacionales. De esa manera, el presente subtema tiene como objetivo primordial indicar la eficiencia del derecho a recurrir en el recurso extraordinario de revisión, por lo cual partiremos desde la pregunta ¿qué es la eficiencia?

Si bien es cierto, se ha manejado esta terminología a lo largo del proyecto de investigación, empero el Diccionario de la Real Academia Española (2018) refiere que la eficiencia es el “principio que la administración pública está sometida y debe procurar alcanzar los objetivos de interés público” (p. 89), este principio se encuentra amparado por la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 66 numeral 25 donde indica el reconocimiento del derecho a acceder a servicios públicos eficientes, y en el artículo 227 de la misma carta estatal refiere que la administración pública se rige por varios principios; entre ellos, el de eficiencia. El principio estudiado impone un deber ser del actuar de la administración pública, ya que es una norma constitucional que prevalece sobre cualquier otra, según el artículo 425 de la carta fundamental, en un Estado garantista de derechos, este principio significa promover la satisfacción del interés social, por lo que es necesario que los funcionarios públicos actúen ágil, económica, productiva y eficazmente con el estricto cumplimiento al principio de juridicidad y legalidad.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha analizado mediante múltiples sentencias el alcance del derecho a recurrir, por ello es necesario indicar que la autoridad competente garantiza el derecho cuando permite el acceso efectivo conforme el ordenamiento jurídico que lo regula. Al respecto, el derecho a la defensa en la garantía de recurrir se reconoce en la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 76 numeral 7 literal m indica que la persona tiene la facultad de recurrir, cuando se decida sobre sus derechos dentro de un procedimiento de cualquier índole, el derecho de recurrir se encuentra vinculado con la garantía de motivación y al derecho de obtener una respuesta en un tiempo oportuno, la

eficacia de este derecho incluye que la resolución o sentencia sea revisada por una autoridad superior para subsanar errores cometidos. En el párrafo 25 de la sentencia Nro. 1945-17-EP/21 de la Corte Constitucional establece que “debe de ser comprendido como un derecho a no ser privado arbitrariamente” (p. 5) en el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica se indica que el derecho a recurrir es una garantía primordial en el marco del debido proceso y que por lo tanto, es improcedente solicitar requisitos que no hayan sido señalados con anticipación; de igual manera, permitir la aplicación arbitraria o irrazonable de las actuaciones administrativas, puesto que cuando se produce el inactividad de la administración pública sin justificación ante un recurso planteado, se vulnera el derecho a recurrir del administrado.

Ahora bien, el recurso extraordinario de revisión es positivizado en los artículos 233 y 234 del Código Orgánico Administrado indica la admisibilidad y resolución respectivamente, donde la administración pública debe de pronunciarse de manera expresa, puesto que, de no hacerlo se produce la figura jurídica de desestimación, sin motivación alguna. En otras palabras, la falta de resolución del recurso extraordinario de revisión produce la ineficacia del derecho a recurrir al no tener una respuesta de la administración pública, cabe señalar que según el orden jerárquico de aplicación de las normas, la Constitución de la República del Ecuador prevalece sobre el Código Orgánico Administrativo, para lo cual, el recurrente tiene doble castigo al interponer el recurso en sede administrativa, el primero en justificar la causal por la que interpondrá el recurso extraordinario de revisión; y, el segundo esperar una respuesta por parte de la administración pública, ya que si no es notificado se sobreentiende que el recurso presentado fue desestimado, es decir no obtendrá el acto administrativo con una respuesta favorable o desfavorable, por lo que la persona tiene la obligación de acudir a la sede judicial o constitucional para resolver su situación jurídica, como se ha planteado en la presente investigación mediante el caso práctico, la tramitología en sede judicial son años de espera, por lo que el administrado recurrente tendrá un desgaste emocional, económico, moral y físico, en búsqueda de la justicia añorada. Es preciso enfatizar, que el Ecuador ha ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, en los artículos 1, 2, 8 y 25, donde se determina que los Estados se comprometen a respetar los derechos y garantizar su fiel cumplimiento; si no está garantizado, los Estados se comprometen a realizar cambios necesarios para hacer efectivos los derechos con las debidas garantías.

Hipótesis

La ineficacia del derecho a recurrir en el recurso extraordinario de revisión constituye

vulneración de derechos constitucionales: derecho a una respuesta motivada, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva.

3.CAPÍTULO METODOLOGÍA

3.1. Métodos

La investigación se llevará a cabo aplicando los siguientes métodos de investigación:

Método dogmático: será utilizado en el proyecto de investigación, el mismo que permite interpretar adecuadamente aspectos relacionados con el Derecho, dentro de un procedimiento que se caracteriza por cumplir sistemáticamente un conjunto de actividades desarrolladas en la doctrina, jurisprudencia y ley.

Método histórico-lógico: permitirá estudiar la evolución del recurso extraordinario de revisión en sede administrativa en un ámbito nacional e internacional con el fin de entender su comportamiento histórico y estado actual.

Método de comparación jurídica: permitirá conocer y estudiar, tanto las semejanzas como las diferencias en los sistemas normativos de España, Argentina y Colombia, referente al objeto de estudio de esta investigación.

Método inductivo: permitirá obtener conocimientos de lo más general a lo específico en el análisis en materia administrativa.

3.2. Enfoque de investigación

El enfoque que se utilizará será un enfoque cualitativo, a razón de que se realizará un estudio jurídico, doctrinario y crítico, siguiendo un proceso metodológico cuyo propósito es determinar si existe o no, la eficacia del derecho a recurrir en el recurso extraordinario de revisión. Además, permitirá revisar las etapas previas del desarrollo de la investigación, haciéndola más flexible y realizable.

3.3. Tipo de investigación

En base a los objetivos planteados en el trabajo de investigación, los tipos de investigación utilizados, serán los siguientes:

Investigación documental - bibliográfica. - La investigación se realizará con el apoyo de fuentes bibliográficas en base a consultas de: libros, códigos y textos jurídicos relacionados con el problema de investigación que es la eficacia de recurrir en el recurso extraordinario de revisión.

Investigación descriptiva. - La investigación es de naturaleza descriptiva, será estudiada a partir de diferentes tipos de documentos, normas del ordenamiento jurídico e investigaciones que se han desarrollado en el Ecuador acerca del silencio administrativo negativo en la legislación.

3.4. Diseño de investigación

La presente investigación permitirá observar al problema jurídico, con los objetivos que se pretende alcanzar, los métodos que se van a emplear en el estudio del problema jurídico y por el tipo de investigación, el diseño es no experimental.

3.5. Unidad de análisis

Dentro de la presente investigación, la unidad de análisis son los abogados de libre ejercicio de la República del Ecuador y abogados de las instituciones públicas radicados en el cantón de Riobamba provincia de Chimborazo, en este sentido, el objeto de estudio se establecerá el análisis jurídico-doctrinario de la eficacia del derecho a recurrir en el recurso extraordinario de revisión.

3.6. Población y muestra

3.6.1. Población

La población en la presente investigación está comprendida de 10 abogados especializados en derecho administrativo en el cantón de Riobamba y 10 abogados de instituciones públicas, por la tanto se presenta la siguiente tabla:

Tabla 5

Población involucrada

POBLACIÓN	NÚMERO
Abogados de instituciones públicas	10
Abogados en libre ejercicio profesional	10
Total	20

3.6.2. Muestra

La muestra utilizada será un número total de 20 personas, que pertenecen tanto a las instituciones público como abogados administrativistas en libre ejercicio son elegidos de

forma interseccional no pirobalística por conveniencia de la investigadora, bajo el consentimiento informado, para cumplir con los objetivos del proyecto de investigación.

3.7. Técnicas de recolección de datos

3.7.1. Técnica

Se recolectará información a través de encuestas con preguntas cerradas a abogados en libre ejercicio especializados en la materia administrativa y a abogados de las instituciones públicas del cantón de Riobamba. El instrumento para el desarrollo del trabajo de investigación se aplicará la encuesta.

3.7.2. Instrumentos

Se aplicará el cuestionario, con preguntas cerradas y está dirigida a la población involucrada.

3.8. Técnicas para el tratamiento de la información.

Contempla 6 fases:

1. Elaboración del instrumento de investigación
2. Aplicación del instrumento de investigación
3. Tabulación de datos
4. Procesamiento de los datos e información
5. Interpretación o análisis de resultados
6. Discusión de resultados

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. RESULTADOS

La presente encuesta contiene preguntas diseñadas con el fin de determinar la eficacia del derecho a recurrir en el recurso extraordinario de revisión, la misma que fue realizada a profesionales del derecho en libre ejercicio y a abogados de instituciones públicas con el fin de alcanzar diversidades respuestas que reflejan la perspectiva del tema investigado, es así que a continuación se presenta los datos obtenidos.

Pregunta 1. Determine el sector laboral en el que se desenvuelve profesionalmente:

Tabla 6

Área de trabajo

	Detalle	Respuesta	Porcentaje
	Servidor público	10	50%
	Libre Ejercicio	10	50%

Docencia Universitaria	0	0%
Total	20	100%

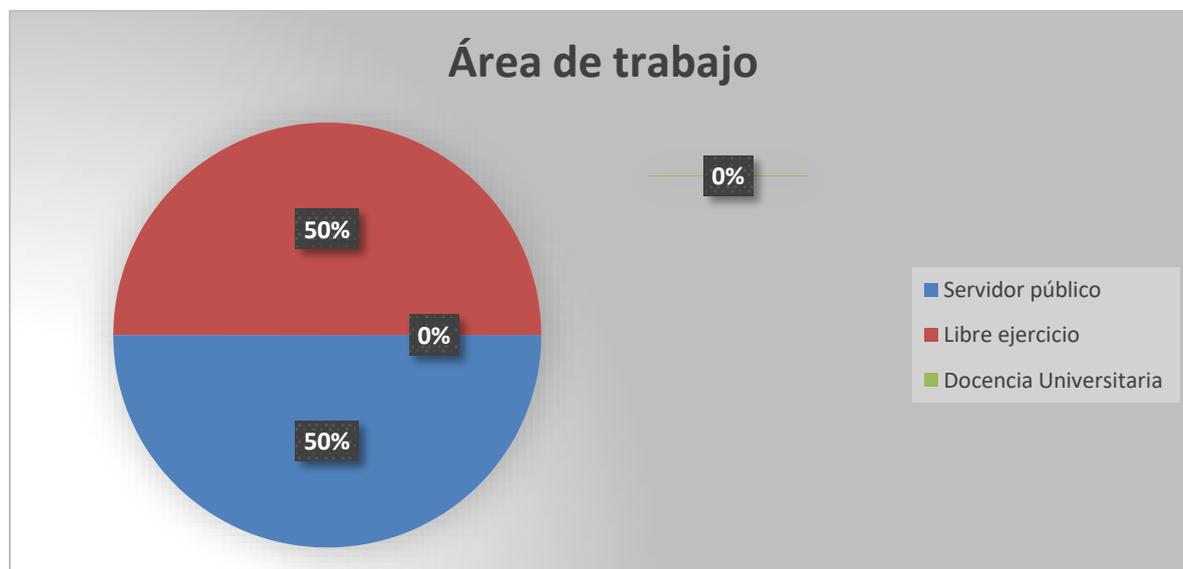


Gráfico 1: Área de trabajo

Elaborado: Raquel Moreno Alvarez

Interpretación del resultado:

De acuerdo a la información recabada, el 50% de los abogados encuestados laboran en una institución pública y el otro 50% se dedican al libre ejercicio en el cantón de Riobamba; cabe recalcar, que ninguno de los encuestados se dedica a la docencia universitaria.

Pregunta 2. En el desarrollo de su vida profesional, ¿con qué frecuencia resuelve consultas sobre silencio administrativo?

Tabla 7

Nivel de consultas

Detalle	Respuesta	Porcentaje
Frecuentemente	19	90%
Poco frecuente	1	10%
Nunca	0	0%
Total	20	100%



Gráfico 2: Nivel de consultas

Elaborado: Raquel Moreno A.

Interpretación del resultado:

Con respecto a la segunda pregunta, el 90% resuelve frecuentemente preguntas por parte de los clientes y usuarios acerca del silencio administrativo, por otra parte, el 10% resuelve las consultas poco frecuentes.

Pregunta 3. ¿Qué recurso de impugnación ha planteado ante la institución pública o ha conocido en el ejercicio profesional?

Tabla 8
Nivel de intervención en derecho administrativo

Detalle	Respuesta	Porcentaje
Apelación	9	43%
Revisión	11	57%
Ninguno	0	0%
Total	20	100%



Gráfico 3: Nivel de intervención en derecho administrativo

Elaborado: Raquel Moreno A.

Interpretación del resultado:

Con respecto a la pregunta 3, se ha podido recabar que el 43% de los encuestados han realizado recurso de apelación ante las instituciones públicas o han conocido este recurso en uso de sus funciones, por otro lado, el 57% de los encuestados indican que han realizado o conocido el recurso extraordinario de revisión.

Pregunta 4. ¿Considera que existe diferencias entre el Silencio Administrativo Positivo y Negativo?

Tabla 9

Diferencias entre el silencio positivo y negativo.

Detalle	Respuesta	Porcentaje
Si	17	85%
No	3	15%
Total	20	100%

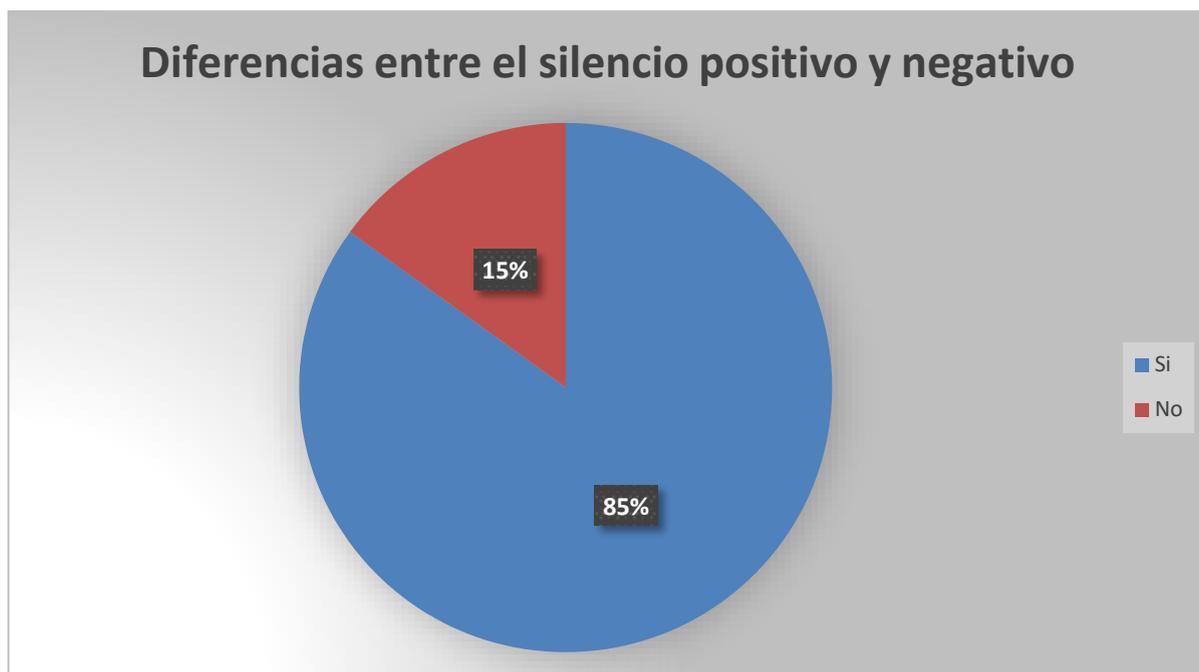


Gráfico 4: Diferencias entre el silencio positivo y negativo

Elaborado: Raquel Moreno.

Interpretación del resultado:

En la pregunta 4, los resultados reflejan que el 15% consideran que no existe diferencias entre el silencio positivo y negativo, pero el 85% de los encuestados manifiestan que hay una existe diferencias entre el silencio positivo y negativo dentro de nuestra legislación.

Pregunta 5.- ¿Conoce cuando se considera que un acto administrativo ha causado estado?

Tabla 10

Conocimiento cuando el acto administrativo ha causado estado

Detalle	Respuesta	Porcentaje
Si, una vez que es notificado el administrado con la resolución del recurso de apelación	0	0%
Si, cuando no se ha admitido recursos de impugnación en ninguna vía	17	85%
Si, cuando se ha interpuesto una acción contenciosa administrativa	0	0%
No, desconozco.	3	15%
Total	20	100%

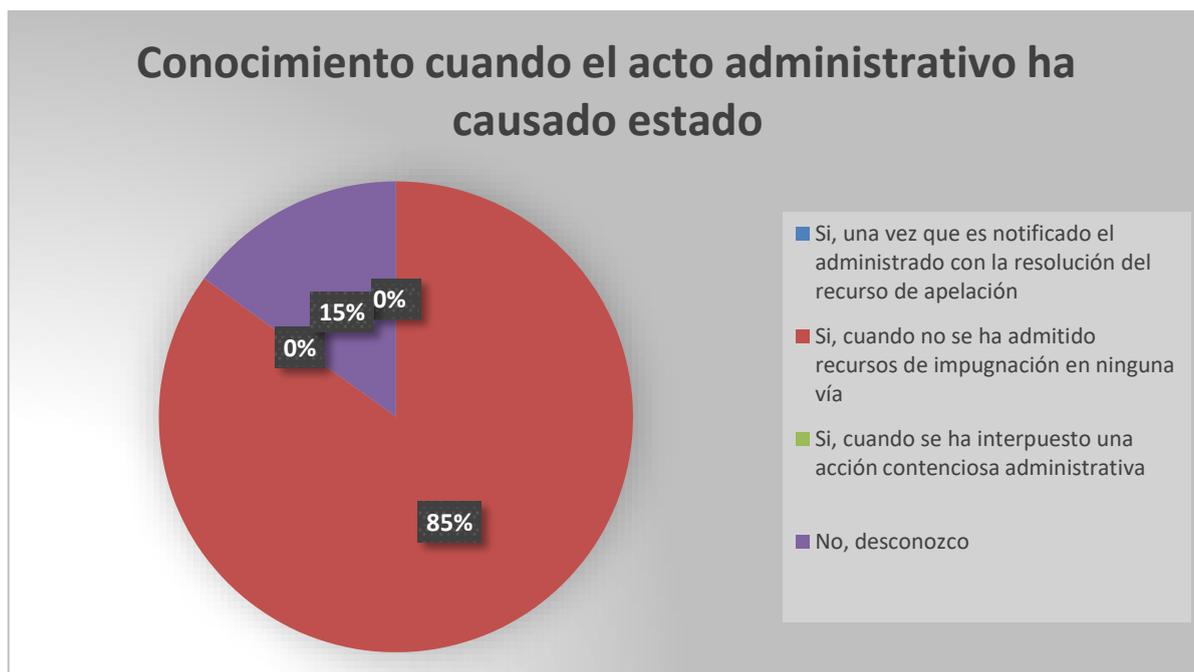


Gráfico 5: Conocimiento cuando el acto administrativo ha causado estado

Elaborado: Raquel Moreno A.

Interpretación del resultado:

En la pregunta 5, los encuestados han respondido sobre el conocimiento que tienen cuando un acto administrativo ha causado estado, es por ello que el 85% de la población encuestada establece que si tienen conocimiento y es cuando no se ha admitido recursos de impugnación en ninguna vía, sin embargo 15 % desconocen cuando el acto administrativo ha causado estado.

Pregunta 6. ¿Se puede considerar al Silencio Administrativo como un acto administrativo?

Tabla 11

Silencio administrativo un acto administrativo

Detalle	Respuesta	Porcentaje
Si	18	85%
No	2	15%
TOTAL	20	100%

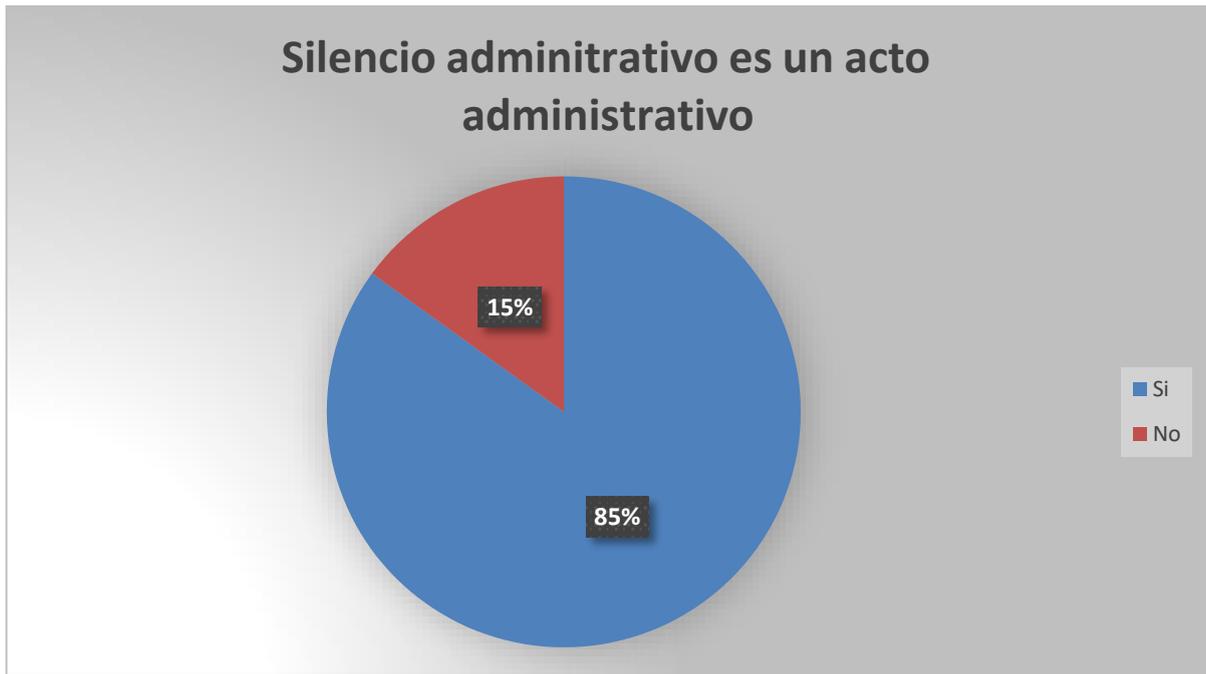


Gráfico 6: Silencio administrativo un acto administrativo
Elaborado: Raquel Moreno A.

Interpretación del resultado:

En la pregunta 6, los encuestados han recalcado que el 85% conocen que el silencio administrativo es considerado como un acto administrativo, más el 15% consideran que el silencio administrativo no se puede considerar como un acto administrativo.

Pregunta 7. ¿Considera que los ciudadanos tienen conocimiento sobre las impugnaciones en vía administrativa?

Tabla 12

Conocimiento de la población

Detalle	Respuesta	Porcentaje
Si	9	45%
No	11	55%
Total	20	100%

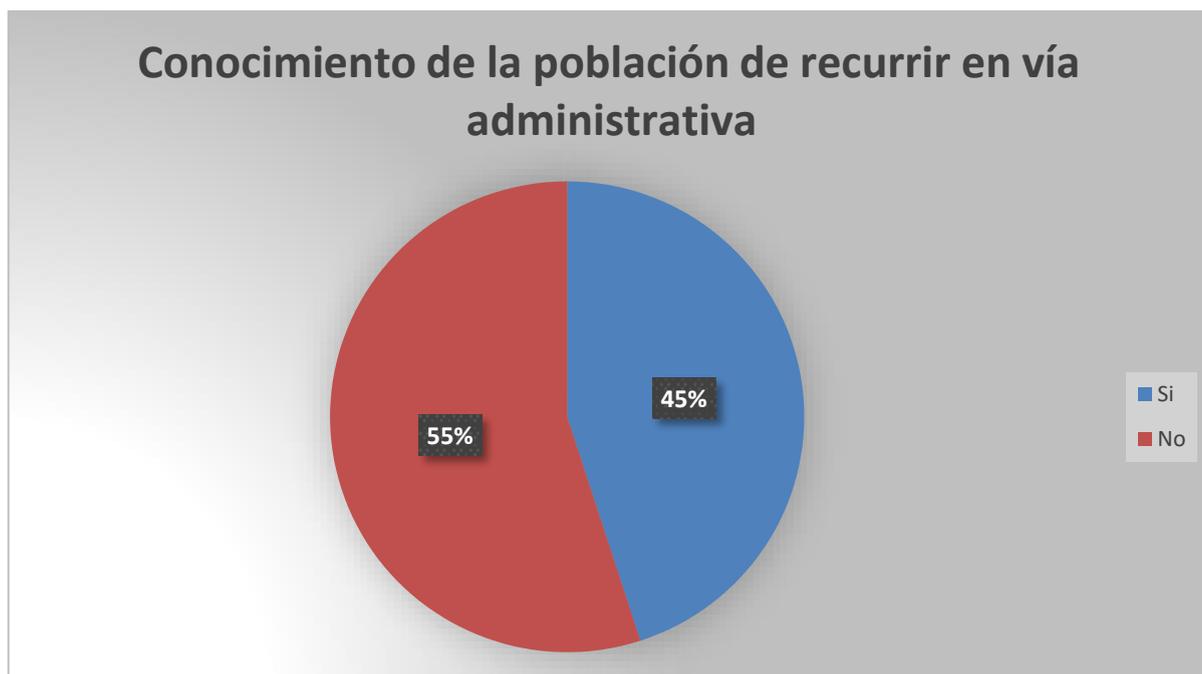


Gráfico 7: Conocimiento de la población

Elaborado: Raquel Moreno A.

Interpretación del resultado:

En los resultados se refleja la opinión de los profesionales del derecho con respecto al conocimiento que tiene la población para recurrir en la vía judicial, por lo tanto, el 55% considera que la ciudadanía no cuenta con este conocimiento, y el 45% considera que la sociedad tiene el conocimiento necesario sobre las impugnaciones en vía administrativa.

Pregunta 8.- ¿Considera Usted, que recurrir en la vía administrativa, es eficaz?

Tabla 13

La eficacia de recurrir

Detalle	Respuesta	Porcentaje
No	10	50%
Si	10	50%
Total	20	100%



Gráfico 8: Área de trabajo

Elaborado: Raquel Moreno A.

Interpretación del resultado:

En la pregunta 8, se ha establecido que el 50% de los encuestados hacen referencia que recurrir en la vía administrativa es eficaz, pero el otro 50% consideran que el derecho a recurrir en vía administrativa no es eficaz.

Pregunta 9. ¿Qué efectos jurídicos considera que conlleva la inacción de la administración pública, en el recurso extraordinario de revisión?

Tabla 14

Efectos jurídicos de la inacción administrativa

Detalle	Respuesta	Porcentaje
Aceptación	2	31%
Desestimación	17	65%
Caducidad	1	4%
Total	20	100%

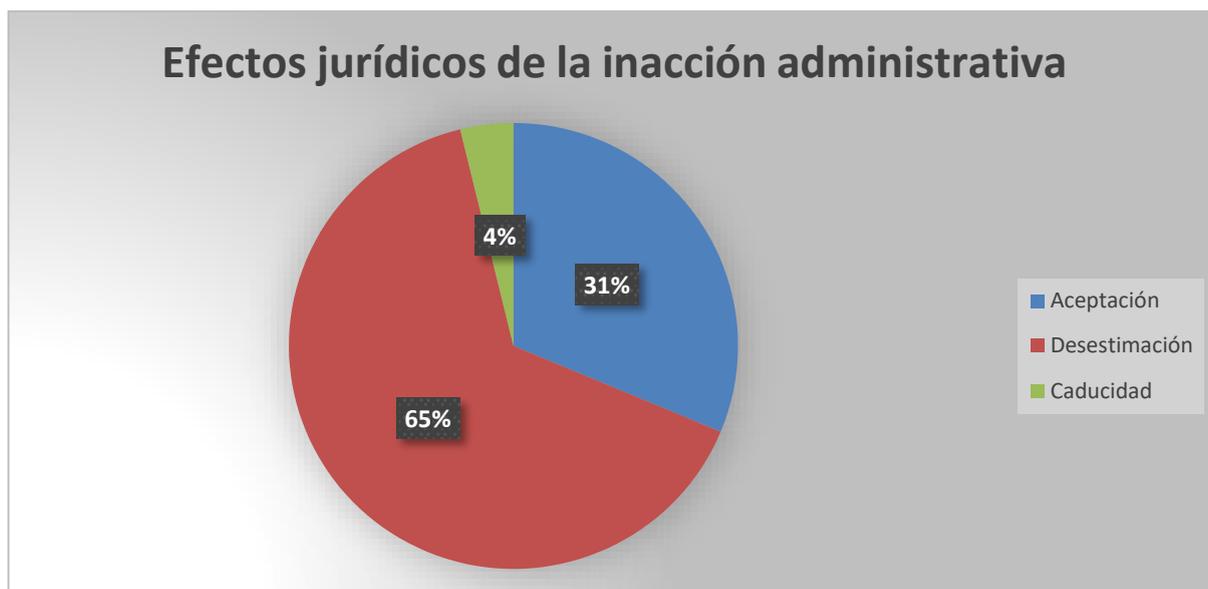


Gráfico 9: Efectos jurídicos de la inacción administrativa

Elaborado: Raquel Moreno A.

Interpretación del resultado:

En la pregunta 9, se evidencia que el 31% de los encuestados que la inacción por parte de la administración pública tiene como efecto jurídico la aceptación del petitorio, consecuentemente el 65% de la población encuestada ha establecido que los efectos jurídicos de esta inacción del servidor público es la desestimación, por último, el 4% de la población considera que el efecto jurídico es la caducidad.

Pregunta 10.- ¿Considera que el artículo 234 del COA es contrario al derecho de motivación y obtener una respuesta por parte de la Administración Pública?

Tabla 15

La posible vulneración de derechos constitucionales en el artículo 234 COA

Detalle	Respuesta	Porcentaje
Si	19	86%
No	1	14%
Total	20	100%

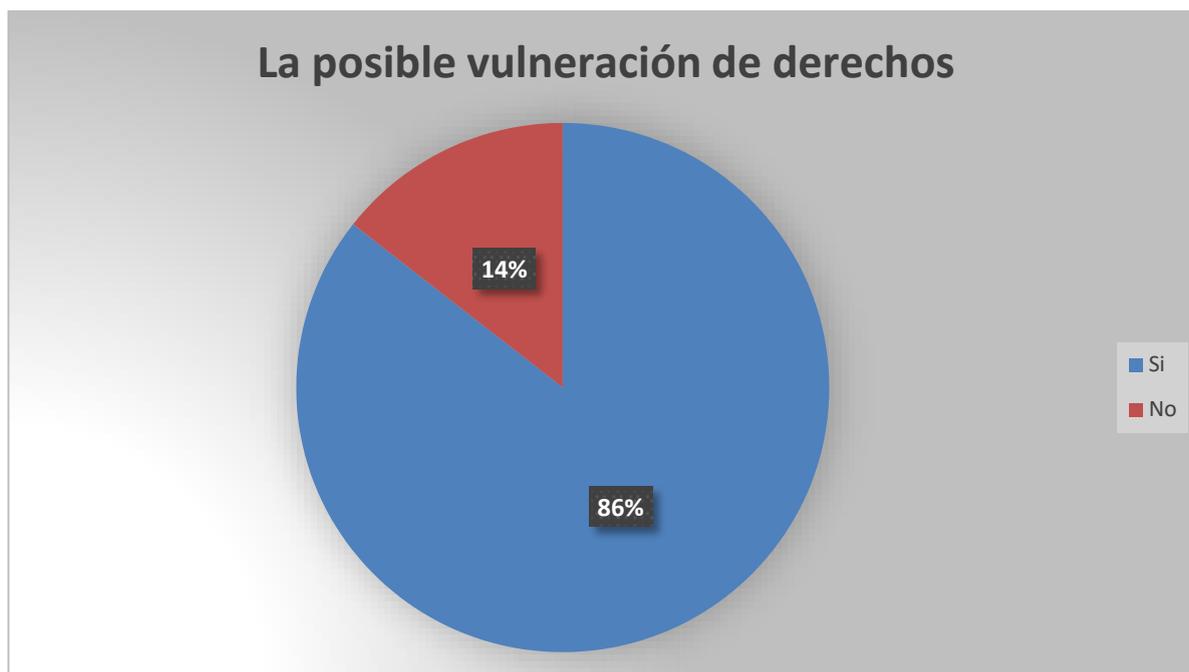


Gráfico 10: La posible vulneración de derechos constitucionales en el artículo 234 COA

Elaborado: Raquel Moreno A.

Interpretación del resultado:

En la pregunta 10, se evidencia que el 86% de los encuestados consideran que el artículo 234 del Código Orgánico Administrativo es contrario al derecho de motivación y obtener una respuesta por parte de la Administración Pública, más el 14% consideran que no es contrario al derecho de motivación y tener una respuesta.

4.2. DISCUSIÓN

El proyecto de investigación nace en el análisis del derecho a recurrir o el derecho de impugnación en sede administrativa, para lo cual la hipótesis desarrollada es la ineficacia en el recurso extraordinario de revisión, de tal forma, que el artículo 234 del Código Orgánico Administrativo, establece las causales para que el administrado pueda solicitar la admisión y resolución del mismo; no obstante, transcurrido el término ante la inacción de la administración pública, se configura la desestimación. Por tal razón, la autora de la investigación encuestó a profesionales del derecho especialistas del derecho administrativo que desempeñan sus labores profesionales en el libre ejercicio como también dentro de las instituciones públicas que conocen frecuentemente consultas sobre el silencio administrativo y presentan o dan trámite en su mayoría el recurso extraordinario de revisión en las instituciones públicas, lo que es de suma importancia, debido a que conocen desde la práctica jurídica la tramitología del recurso estudiado.

Es sustancial que los encuestados conozcan la diferenciación entre el silencio administrativo el positivo y el negativo, a razón de que los efectos jurídicos de ambos son totalmente diferentes, el primero es la aceptación tácita del petitorio; y, el segundo se encuentra bajo la figura jurídica de la desestimación o denegación, por lo que el administrado debe de esperar a que el acto administrativo haya causado estado, es decir cuando no se ha admitido recursos de impugnación en ninguna vía, produce un gran interés en la investigadora debido a que las reglas de impugnación según el Código Orgánico Administrativo en el artículo 217 numeral 2, esta respuesta fortalece la hipótesis planteada, puesto que el recurso además de reunir causales para que sea sustanciado también debe de observar que el acto administrativo haya causado estado.

Referente, a la respuestas de los encuestados si el silencio administrativo puede considerarse como acto administrativo, la mayoría afirmaron la pregunta, de acuerdo a lo estudiado y el criterio de la autora, efectivamente cuando se trata del silencio administrativo positivo se produce un acto administrativo presunto; sin embargo, cuando se trata del negativo, existe un rechazo por lo que bajo ningún concepto puede considerarse como un acto administrativo puesto que está respaldado por la desestimación.

Ahora bien, sobre la eficacia de recurrir en sede administrativa, la mitad de los encuestados afirmaron que en efecto es eficaz y la otra mitad mencionó que es ineficaz, a pesar de ello, en su mayoría indican que el artículo 234 del Código Orgánico Administrativo, es contrario al derecho de motivación y obtener una respuesta por parte de la administración pública, es decir están de acuerdo con la hipótesis desarrollada en el proyecto de investigación, pues la misma denota de un precepto constitucional que se constituye un mecanismo trascendental en el Estado de Derechos; por ello, los administrados que se encuentran en un proceso administrativo deben de conocer que existe impugnaciones administrativas y que por lo tanto, su situación jurídica puede ser reformada sin la necesidad de acudir a la sede judicial, siempre y cuando se garantizará el mandato constitucional, pues el artículo permite la omisión de sus deberes bajo la cobertura legal, pero no constitucional.

Los resultados del estudio concuerdan con lo que Quintero Navarrete y Lombeida Castro (2018) desarrollan en su investigación y determinan que “(...) el silencio administrativo es de gran trascendencia, esta figura demanda al servidor público el cumplimiento efectivo de los derechos constitucionales en el desempeño de las funciones asignadas (...)” (p. 28). De la misma manera, Fabian Machado (2021) dice que “(...) entre las obligaciones del administrador se encuentra la obligación de resolver mediante un acto

administrativo dentro del término (...)” (p.56). En concordancia a Lourdes Arguello (2018) señala “(...) la administración pública actúa con un enfoque legalista, el Estado tiene que hacer respetar de forma irrestricta los derechos y obtener servicios públicos de calidad (...)” (p. 114).

En palabras de Viviana Cárdenas (2020) “(...) los perjuicios que causen en la esfera administrativa se producen por su actividad y omisión, los cuales deben de ser reglados a fin de que el mecanismo de impugnación sea eficaz (...)” (p. 101). No obstante, para Matthew Armijos (2018) indica que “el ejercicio del derecho de petición en el recurso extraordinario de revisión se ve violentado por el efecto negativo (...)” (p.51). Es así que, Farid Villacís (2021) indica “la importancia de la existencia de las sedes administrativa y judicial, en el que el administrado se encuentra en plena libertad para elegir a qué vía acudir y atiendan su petitorio eficazmente (...)” (p.105). Sin embargo, Luis Landázuri (2019) indica que “la evolución del Estado constitucional de derechos dota garantías jurisdiccionales; es así que la acción de protección fue instaurada como directa y sumaria (...)” (p.89).

Lo que respecta al análisis comparativo con diferentes cuerpos legales en los países España, Argentina y Colombia, demuestran mucha semejanza con la legislación ecuatoriana, por lo tanto se ha logrado determinar que es ineficaz el derecho de recurrir en el recurso extraordinario de revisión, a razón de que en la totalidad de países analizados se requiere de una admisibilidad y resolución del mismo, es necesario considerar que los doctrinarios refieren a que el recurso de revisión, tiene de carácter extraordinario, lo cual queda en facultad de la Administración Pública; pese a que Ecuador está obligado a proveer recursos efectivos que permitan impugnar resoluciones donde se decida sobre los derechos de la persona.

Nuestra norma suprema garantiza el derecho a la motivación en toda resolución en la cual emane efectos jurídicos, prohibiendo de manera textual todo tipo de decisión arbitraria e injustificada. En base a lo estudiado en el presente proyecto se da a conocer que, en efecto, la inacción de la administración pública constituye una vulneración de derechos constitucionales esto es: petición, motivación y seguridad jurídica ya que no se protegen en la discrecionalidad permitida por los asambleístas.

4.3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.3.1. CONCLUSIONES

1. Del estudio realizado se puede concluir que la ineficacia del derecho a recurrir en vía administrativa vulnera la columna vertebral del Estado hacia el respeto de los derechos a una respuesta motivada, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, a razón de que el artículo 234 del Código Orgánico Administrativo permite la omisión por parte de la autoridad competente de otorgar una respuesta favorable o desfavorable ante el recurso planteado, también se logra evidenciar a través del caso práctico expuesto que en el mismo artículo citado no se toma en consideración los principios de buena administración, tutela administrativa efectiva y economía procesal, puesto que los administrados pueden resolver su situación jurídica en sede administrativa sin la necesidad de recurrir a la justicia ordinaria o constitucional.
2. El acto administrativo puede ser impugnado en sede administrativa o judicial, en este escenario, la existencia de la sede administrativa consiste en que el peticionario tiene plena libertad para alzar su desconformidad cuando se vea afectada su situación jurídica y la protección total del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y de impugnación. El recurso extraordinario de revisión permite la posibilidad de la inacción por parte de la Administración Pública. En el Ecuador, este medio de impugnación tiene carácter negativo, ya que, si transcurrió el tiempo determinado por el Código Orgánico Administrativo, no se otorgó una respuesta, se entiende por desestimado, por lo que se contraría a los parámetros establecido por la carta fundamental del Estado.
3. La Corte Interamericana de Derechos Humanos observa la necesidad de regular y restringir la discrecionalidad estatal, por lo tanto, el estado ecuatoriano debe de considerar los elementos del derecho al debido proceso en sede administrativa y acoger las recomendaciones por la CIDH; de tal forma, que cuando los servidores públicos obstaculicen derechos a los administrados por falta de observancia de obligaciones, deberán de ser responsables por su actuar y su no actuar. El presente trabajo de investigación busca resaltar la eficacia del derecho de recurrir en sede administrativa, si bien es cierto la hipótesis sustentada es concordante a lo investigado y recolectado, puesto que la garantía del derecho de recurrir exige al

Estado actúe adecuadamente; sin embargo, pese a tener la obligación constitucional, el artículo 234 del Código Orgánico Administrativo otorga la facultad al servidor público de no cumplir con el mandato expreso de responder motivadamente, de tal forma que, los encuestados determinan que es poco eficaz recurrir en sede administrativa, es decir, el administrado debe acudir al contencioso administrativo para obtener una decisión justa cuando se trate de mera legalidad o en el hecho fáctico de una vulneración de derechos acudir ante los jueces constitucionales mediante una acción de protección.

4.3.2. RECOMENDACIONES

1. Llegar a una reforma normativa es lo ideal, pero hasta que eso ocurra, la autora de la investigación considera necesario realizar de forma prioritaria un análisis taxativo del artículo 234 del Código Orgánico Administrativo, donde se establezca la obligación de responder ante los recursos planteados de manera motivada y conforme los fundamentos fácticos y jurídicos, en concordancia a los artículos 66, 76 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador, en vista de que, se vulneran derechos y principios constitucionales en la figura jurídica de la desestimación.
2. Se recomienda realizar un seguimiento cronológico sobre la admisibilidad y resolución del recurso extraordinario de revisión planteados en las instituciones públicas, para que la autoridad competente identifique el cumplimiento de la obligación de resolver de manera objetiva conforme derecho y en el tiempo oportuno las peticiones realizadas por los administrados, con el objetivo primordial de que el recurrente que interponga un recurso en sede administrativa tenga la seguridad jurídica que su petición será contestada motivadamente, de ese modo se obtendrá un control del accionar de la administración pública.
3. Se recomienda acoger las disposiciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y establecer un procedimiento administrativo eficaz dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, donde las actuaciones de los funcionarios públicos permitan el ejercicio de los derechos, en el caso de no hacerlo, sancionar económica y administrativamente a quienes causen un perjuicio al Estado por su omisión en las actuaciones administrativas.

Arguello L. (2018) “La configuración jurídica del derecho a la buena administración pública”. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar

Armijos M. (2018) “El silencio administrativo en el recurso extraordinario de revisión en el código orgánico administrativo” Quito: Universidad de las Américas.

Carvajal Medina, P (2022) La vulneración de la garantía constitucional de doble instancia en el procedimiento contencioso administrativo del Ecuador. (Tesis de Posgrado) Universidad Nacional De Chimborazo, Riobamba, Ecuador

Ballesteros, L. (2014). La inactividad de la administración frente al derecho a saber . Quito : Tirant.

Baquerizo, J. Z. (2002). *El Debido Proceso Penal*. Guayaquil: Edino .

Barra, R. (2003). *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Editorial Abaco de Rodolfo Depalma.

Burneo, M. F. (2018). El silencio administrativo en el recurso extraordinario de revisión en el Código Orgánico Administrativo. Universidad de la Américas, pág. 53.

Cárdenas V. (2020). “Control judicial de la inactividad material de la administración pública en el sistema jurídico ecuatoriano: problemática de la inexistencia de un acto administrativo previo”. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar

Cueva, F. J. (Junio de 2019). El silencio administrativo y sus implicaciones en el Ecuador, ¿garantiza derechos? Revista Ruptura de la Asociación Escuela de Derecho PUCE, pág. 25.

Córdova S. (2022) “La aceptación tácita y su ejecución en el procedimiento contencioso tributario”. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar

Cueva, F. J. (2021). La impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación: naturaleza jurídica y eficacia. . Quito: Pontifica Universidad Católica del Ecuador.

Elizabeth Mercedes Cevallos Gorozabel, H. S. (octubre de 2018). El silencio administrativo positivo en la legislación ecuatoriana. Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, pág. 11.

Gasnell C. (2015) “El acto administrativo y el acceso a la jurisdicción contencioso administrativo en Panamá” Tesis de doctorado. Universidad Complutense de Madrid

Guevara Tapia, H(2022) Estudio comparativo de los procedimientos administrativos sancionatorios en materia de fauna urbana en el Ecuador.(Tesis de Posgrado) Universidad Nacional de Chimborazo, Riobamba, Ecuador.

Junillet, S. (1999). El pensamiento procesal en el derecho administrativo general. Derecho: TRD.

Landázuri L. (2019) “Procedibilidad de la acción de protección frente al acto administrativo en el Ecuador”. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar

Lluguin A. (2021): *Las sentencias modulativas en la Corte Constitucional del Ecuador*. Revista Ruptura Gestión del Conocimiento. Edición 2021, (p. 370)

Lluguin A. et al. (2022): *Eficacia del Ecuador en la lucha contra la corrupción: una reflexión de las herramientas normativas a partir de la Ley Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal*. Revista Ruptura Gestión del Conocimiento. Edición 2022, (p. 407)

Machado F. (2021). El silencio administrativo negativo y el recurso de revisión. Riobamba: Universidad Regional Autónoma de los Andes “Uniandes”.

Marienhoff, M. (1983). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires : Abeledo Perrot.

Minga, D. (2011). *La vigencia del silencio administrativo frente a las resoluciones de los inspectores de trabajo de Azuay*. Cuenca- Ecuador: Universidad Católica de Cuenca.

Molina, J. A. (2022). *Contratación Pública*. Granada: La Rioja.

Parra, F. P. (2021). El silencio administrativo negativo y el recurso de revisión. Riobamba: Universidad Regional Autónoma de los Andes.

Quintero M. & Lombeida K. (2018) “El silencio administrativo en el Código Orgánico Administrativo”. Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil

Sanguano, V. (2018). *Bullying y el Derecho a la Integridad Personal de los estudiantes del Colegio Nacional Experimental Juan Pío Montúfar, Distrito Metropolitano de Quito, año lectivo 2016 – 2017*. Quito-Ecuador: Universidad Central del Ecuador.

Solar, C. d. (2007). *El silencio administrativo: Aspectos generales y su regulación actual* . Lima- Perú: Palestra Editores.

Oyarte, R. (2017). *Acción Extraordinaria de Protección*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Vallejo Lara. J (2023) El silencio administrativo y la afectación al derecho constitucional de petición en referencia a las solicitudes realizadas por los usuarios al GAD de Riobamba (Tesis de Posgrado) Universidad Nacional de Chimborazo Riobamba, Ecuador.

LEGISLACION

Asamblea Constituyente del Ecuador. Constitución de la República del Ecuador [CRE]. (20

de octubre de 2008). Quito: Registro Oficial 449.

Asamblea Constituyente del Ecuador. Código Orgánico Administrativo [COA]. (07 de Julio de 2017). Quito: Registro Oficial 623.

Argentina, P. d. (1972). *De Constitución de la República del Ecuador 1759/72 Reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*. Buenos Aires: Presidencia.

Constituyente, A. (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Asamblea Constituyente.

Constituyente, A. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá : Asamblea Constituyente.

Organización de Estados Americanos. (2020). Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Washington D.C: Secretaría de Asuntos Jurídicos: Organización de 50 Estados Americanos (OEA). Obtenido de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Sentencias

Corte Constitucional del Ecuador. (31 de julio de 2013) Sentencia, No. 048-13-SEP-CC.

Corte Constitucional del Ecuador. (09 de mayo del 2013) Sentencia, No. 012-12-SEP-CC.

Corte Constitucional del Ecuador. (15 de marzo del 2015) Sentencia, No. 090-15-SEP-CC.

Corte Constitucional del Ecuador. 20 de octubre del 2015) Sentencia, No. 1158-17-EP-CC.

Corte Constitucional del Ecuador. (04 de junio del 2014) Sentencia, No. 2230-11-EP-CC.

Corte Constitucional de Colombia. (18 de septiembre de 2008). Sentencia T-920/08.

Expediente No. T-1919557. Jueza ponente: Clara Vargas Hernández.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Corte Suprema de Justicia del Ecuador. Resolución No. 297-04, en el juicio de impugnación No. 297-04. Publicada en el Registro Oficial No. 23 de 17 de febrero de 2003.

Sala Especializa de lo Contencioso administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Resolución N° 1207-2016 de fecha 26 de octubre de 2016/

Sentencia de la Audiencia Nacional, No. 227/2016, de 27 de noviembre de 2017, ECLI:ES:AN:2017:5063

Sentencia del Tribunal Supremo, No. 7405/1999, de 26 de octubre del 2005,
ECLI:ES:TS:2005:6510

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia 260. Abella y Mendoza Vs. Argentina. Excepciones preliminares. 14 de mayo de 2013.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Baena Ricardo y otros. Sentencia de 2 de febrero del 2001. Serie C No 72.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Sentencia de 31 de agosto del 2001. Serie C No. 79

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero del 2001. Serie C.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Laroye Rieber, Jorge Barón y Rodolfo Izal. Sentencia de 01 de febrero del 2002. Serie C No 72.