

El recurso extraordinario de revisión en el procedimiento administrativo sancionador frente al derecho a recurrir

The extraordinary review remedy in the sanctioning administrative procedure against the right to appeal

José Antonio Ruiz Bautista

Abogado. Magíster en derecho, mención Derecho Administrativo. Magíster en derecho procesal administrativo y litigación
Docente investigador de la carrera de Derecho de la Universidad Tecnológica Indoamérica
joseruiz@uti.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-7115-4387>

José Luis Quiña López

Abogado
Estudiante de la Maestría de Derecho Procesal y Litigación Oral de la Universidad Tecnológica Indoamérica
jquina2@indoamerica.edu.ec
joseluisql1957@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0009-3663-9213>

El recurso extraordinario de revisión es un mecanismo de impugnación dentro del procedimiento administrativo. Su propósito principal es la revisión de actos administrativos firmes para corregir errores de hecho y de derecho, siempre que cumplan unas de las causales previstas en el artículo 227 del Código Orgánico Administrativo en adelante COA. El problema de investigación radica en determinar si el recurso extraordinario de revisión en el procedimiento administrativo sancionador en la forma que se encuentra regulada en el COA vulnera el derecho a recurrir. El objetivo es determinar si el recurso extraordinario de revisión previsto en el COA para el procedimiento administrativo sancionador es eficaz, para garantizar la tutela



Imaginario Social
Entidad editora
REDICME (reg-red-18-0061)

e-ISSN: 2737-6362
julio-diciembreVol. 8-3-2025
<http://revista-imaginariosocial.com/index.php/es/index>

Recepción: 16 de abril de 2025
Aceptación: 5 de junio de 2025

19-39

Atribución/Reconocimiento-NoComercial- CompartirIgual 4.0 Licencia Pública Internacional — CC

BY-NC-SA 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

administrativa de los ciudadanos. El método utilizado es el analítico apoyado en la revisión bibliográfica y de análisis documental. Como resultados tenemos que el recurso extraordinario de revisión previsto en el COA no es eficaz, por cuanto la falta de pronunciamiento de la administración pública trae como consecuencia jurídica la desestimación. En conclusión, el recurso extraordinario de revisión vulnera el derecho al debido proceso en la garantía a recurrir de los ciudadanos en sede administrativa y no garantiza la tutela administrativa de los ciudadanos.

Palabras clave: procedimiento administrativo, debido proceso, defensa, recursos, extraordinario de revisión.

Abstract

The extraordinary appeal for review is a mechanism of challenge within the administrative procedure. Its main purpose is to review final administrative acts to correct errors of fact and law, provided that they meet one of the grounds specified in Article 227 of the Organic Administrative Code (hereinafter COA). The research problem lies in determining whether the extraordinary appeal for review in the sanctioning administrative procedure, as regulated in the COA, violates the right to appeal. The objective is to determine whether the extraordinary appeal for review provided in the COA for the sanctioning administrative procedure is effective in ensuring the administrative protection of citizens. The method used is analytical, supported by bibliographical review and documentary analysis. The results indicate that the extraordinary appeal for review as provided in the COA is not effective, since the failure of the public administration to issue a ruling results in the rejection of the appeal. In conclusion, the extraordinary appeal for review violates the right to due process by undermining citizens' right to appeal in administrative matters and does not guarantee the administrative protection of citizens.

Keywords: Administrative procedure, due process, defense, appeals, extraordinary appeal for review.

Introducción

El derecho a recurrir es una facultad y garantía básica del debido proceso a favor de los ciudadanos y reconocido en la Constitución del Ecuador y en los instrumentos internacionales. Esta garantía se relaciona directamente con los derechos de protección de los ciudadanos. A través de este derecho se permite que los actos de los

poderes públicos tengan la posibilidad de ser revisados en ejercicio de una potestad revisora. Partiendo de este aspecto se puede mencionar que el derecho a recurrir se ejerce a través de los medios de impugnaciones que pueden ser activados en sede administrativa, jurisdiccional, constitucional e inclusive electoral.

En la sede administrativa se ejerce a través de los recursos de apelación y revisión, mientras que en el ámbito jurisdiccional o constitucional, se propone ante los jueces competentes, es decir ante los de control de legalidad y constitucionalidad, ahora bien, cuando se trata en sede administrativa el derecho a recurrir nos permite garantizar varios principios tales como, de legalidad, juridicidad, y el debido proceso en la administración pública, esto faculta a los ciudadanos un mecanismo de control con la finalidad de garantizar sus derechos, y frenar un posible abuso de poder o fallos administrativos.

El derecho a recurrir se encuentra constitucionalmente estipulado en la Constitución de la Republica del Ecuador, en el artículo 76, numeral 7, literal m, el cual se convierte en una garantía constitucional, que tiene como finalidad respetar, el derecho al defensa y consecuentemente al debido proceso.

Ahora bien en el marco del control de jurisdiccional de los actos emanados de los poderes públicos, se establece los medios de impugnación que se encuentran estructurados en recursos ordinarios y extraordinarios, cada uno con finalidades y presupuestos diferenciados, en virtud de que en términos generales los recursos buscan garantizar la legalidad y la legitimidad de las decisiones judiciales o en sede administrativa, no es factible que todos ellos se faculden en una revisión determinada a profundidad del asunto, individualmente los recursos extraordinarios, como la casación dispone un carácter restrictivo y excepcional, que como finalidad no es reexaminar los hechos o la valoración probatoria, si no su facultad es en enmendar errores in iudicando o in procedendo que este relacionado con el debido proceso o la correcta aplicación del derecho, como consecuencia se puede mencionar que esta supeditada a estrictos requisitos de admisibilidad que corresponde al principio de seguridad jurídica priorizando la necesidad de preservar la estabilidad de las decisiones firmes.

Guerra (2015) menciona que determinadas impugnaciones, por su mera naturaleza jurídica manifestarse en el ámbito de los recursos administrativos o jurisdiccionales

históricos y adquieren la configuración de una verdadera acción, con una inclinación a la tutela objetiva del orden jurídico. A tal efecto dichas acciones tienen como características esencial la depuración del ordenamiento con mecanismos como, la anulación de actos normativos contrarios al derecho, debido a de estar viciados en su origen o su contenido lo cual conlleva una vulneración directa del principio de legalidad, este funcionamiento tiene como finalidad salvaguardar el derecho objetivo, además garantizar los derechos subjetivos de los administrados, cuales son afectados por normar que se alejan del marco jurídico vigente.

Por otro lado, el derecho a impugnar las decisiones que afecten derechos fundamentales abarca un sustento normativo se encuentra estipulado en el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, mismo que reconoce el derecho de toda persona a un recurso efectivo ante los tribunales competentes. Para Peñaherrera (2015) asegura que el derecho a recurrir constituye una garantía irrenunciable dentro de un estado de derecho al ser una facultad concreta del principio de tutela judicial efectiva.

En este sentido el recurso extraordinario de revisión está regulado por el Código Orgánico Administrativo, en el artículo 233 el cual es un medio para impugnar o también conocidos como recursos, que tiene como finalidad el control de legitimidad y oportunidad de los actos de la administración pública. Se puede indicar además que es una facultad o derecho que ejerce con el fin de defender un derecho sustancial, como deber jurídico de la administración está obligado en revisar su acto y modificarlo de ser pertinente.

Ahora bien, el recurso extraordinario de revisión es en un medio a través del cual la administración revisa y de ser necesario posteriormente corrige un acto que haya causado perjuicios en lo derechos subjetivos del particular, también aquellos que desobedezcan el principio de legalidad, legitimidad u oportunidad de la administración; se puede determinar que el recurso extraordinario de revisión es la herramienta jurídica que permite corregir los errores en un acto administrativo que ha causado estado. El Código Orgánico Administrativo en su articulado 232, prescribe las causales de procedencia del recurso, señalando que el recurso antes indicado procede cuando el acto administrativo que ha causado estado o se encuentre firme.

El Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) sobre las causales del recurso extraordinario de revisión expresa:

1. Que la dictarlos se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo, siempre y cuando 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 la cuestión de fondo.
3. Que aparezcan nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencie el error de la resolución impugnada, siempre que hay sido imposible para la persona interesada su aportación previa al procedimiento.
4. Que la resolución haya influido esencialmente en 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 la nulidad o falsedad cuando fuera aportados al expediente dichos actos, documentos o testimonios.
5. Que la resolución se hay dictado como consecuencia de una conducta punible y se haya declarado así, en sentencia judicial ejecutoriada. (Art 232)

De acuerdo con el régimen jurídico aplicable el recurso extraordinario de revisión se deberá interponer, cuando se trate de la causal primera, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de la resolución que se impugna, al respeto de las demás causales, en el término para su presentación de veinte días, plazo que se establece desde que el recurrente tiene el conocimiento de los documentos con valor fundamental para la resolución del caso o desde que adquirió firmeza la declaración judicial o administrativa de nulidad o falsedad, esta diferencia corresponde a la finalidad excepcional de recursos, se procede únicamente en supuestos calificados establecidos a reparar decisiones viciadas por hechos sobrevinientes o circunstancias que, de ser conocidas en el momento oportuno habrían alterado sustancialmente el contexto del pronunciamiento impugnado.

El administrado tiene la facultad de solicitar la rectificación de errores de carácter material manifiestos, como los de hecho o de carácter aritmético, se deberán desprender con claridad del propio acto administrativo, consecuentemente la

administración tiene la facultad de corregir o rectificar de oficio, en atención al principio de legalidad y a la garantía de corrección de sus propios actos.

Por otra parte, el recurso extraordinario de revisión se deriva improcedente cuando el asunto ha sido resuelto en el área jurisdiccional competente dejando a salvo de las responsabilidades administrativas en áreas civiles o penales que recaigan para los servidores públicos que intervinieron en el procedimiento administrativo respectivo.

Con relación al recurso extraordinario de revisión, es pertinente indicar que en el caso de la legislación ecuatoriana los artículos 233 y 234 abordan su procedimiento el cual se compone básicamente de dos partes, una de admisión y otra de resolución del recurso.

El artículo 233 establece las condiciones bajo las cuales un recurso será inadmitido. Se señala que el órgano competente puede inadmitir el recurso si este no está basado en las causales previstas o si ya se han desestimado recursos similares previamente. Además, introduce una presunción de desestimación tácita, estableciendo un plazo de veinte días para la admisión del recurso; si no se emite una resolución en ese tiempo, el recurso se considera desestimado de manera automática. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Por otro lado, el artículo 234 se refiere a la resolución del recurso, indicando que una vez admitido, el mismo debe resolverse en un plazo de un mes. Si transcurre este tiempo sin que se haya emitido una resolución, también se considera desestimado. Este artículo también aclara que el plazo para la impugnación judicial comienza a contar desde la resolución o desestimación del recurso administrativo. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

De las normas antes analizadas se desprende que con relación al recurso extraordinario de revisión tanto en el caso de admisión como de resolución abre la posibilidad a que la administración pública no se pronuncie dando como consecuencia una especie de silencio administrativo negativo materializado en la desestimación. Pues el ciudadano puede activar el recurso, sin embargo, la administración pública, por más fundado o procedente que sea el recurso puede tan solo no pronunciarse y el efecto jurídico será la desestimación, con esto la administración pública no se pronuncia, evita resolver los recursos activados por los ciudadanos y con ello la misma norma da paso a que el recurso sea inoficioso y por lo tanto ineficaz, violentando por

lo tanto el derecho a recurrir de los ciudadanos entendido este derecho no solo desde la posibilidad de impugnar o recurrir decisiones, sino que los recursos sean resueltos de manera efectiva en tutela de derechos de los ciudadanos.

Si bien es cierto que el Código Orgánico Administrativo, al tipificar y desarrollar normativamente el procedimiento para la sustanciación del recurso extraordinario de revisión busca agilizar su resolución, estableciendo plazos específicos para la tramitación de recursos y asegurando que los interesados puedan impugnar decisiones administrativas de manera oportuna; también reflejan un evidente problema con enfoque en la eficacia pues el silencio o la inacción administrativa resultan en la desestimación tácita de los recursos, pudiendo con ello ver afectado los derechos de los administrados a un recurso eficaz y oportuno que tutele sus derechos.

En este contexto el objeto de la presente investigación es determinar si el recurso extraordinario de revisión previsto el Código Orgánico Administrativo para el procedimiento administrativo sancionador es eficaz usar para garantizar la tutela administrativa de los ciudadanos.

Resultados

La Administración pública se establece por conjuntos de órganos e instituciones que se encuentra organizadas jerárquicamente, mismos que ejercen la función Administrativa y sus funciones se basan en la satisfacción de las necesidades colectivas y asuntos de interés público. Ahora bien la Administración Pública se puede mencionar que es un mecanismo idóneo con la finalidad de garantizar los derechos de las personas, en la cual se encuentra la función administrativa no es otra cosa que la facultad para que el estado pueda satisfacer las necesidades colectivas y prestar servicio público, que garanticen y aseguren condiciones básicas de supervivencia de población, es decir asegurar la materialización de los derechos de las personas, pueblos, comunas colectivos que habiten en el territorio ecuatoriano.

Se puede mencionar que la administración pública, es la función transitada e interrumpida de prestación de servicios públicos, de igual manera se considera como el conjunto de actividades y procedimientos derivados a planificar organizar, dirigir y controlar, los recursos estatales vacantes para alcanzar los objetivos del estado con la finalidad de satisfacer la necesidad de los ciudadanos, la administración pública

comprende la toma de decisiones estratégicas y planificadas del estado a favor de los ciudadanos.

Para Bautista J.A.R. (2023) sobre la administración público expresa que:

“es un servicio a favor de la colectividad, es brindada por personas a quienes se lo denomina, servidores públicos, pues actúan en ejercicio de una función pública, por lo tanto, se debe encuadrar su actividad a lo determinado en el ordenamiento jurídico” (p. 1563)

Por otro lado tenemos al procedimiento administrativo que se deriva del conjunto de normas, y etapas en donde las entidades públicas, tomen decisiones y emitan actos administrativos, ahora bien, este procedimiento es primordial y fundamental para garantizar que las decisiones del sector público sean dictadas de manera ordenada, legal y sobre todo justa, siempre respetando el derecho de los ciudadanos, el procedimiento administrativo se define como el compuesto actos, tramites, que siguen las autoridades administrativas y los administrados, esto conlleva a la creación, modificación o extinción de actos administrativos, respaldando los principios de legalidad, debido proceso, celeridad, eficacia, y transparencia.

La característica fundamental del procedimiento administrativo es asegurar que las decisiones administrativas sean acorde de un marco basado en la legalidad, transparencia, esto se conlleva a través de varias etapas y formalidades que las entidades públicas que están en la obligación de seguir, parte desde la iniciación del procedimiento y finaliza con una resolución, el procedimiento administrativo además permite que los ciudadanos, presenten alegaciones, pruebas o a su vez impugnen contra las decisiones que se crea incorrectas o injustas o carezcan de valides procesal. El procedimiento administrativo se encuentra regulado por el Código Orgánico Administrativo (COA), en el cual establece los principios, etapas y demás requisitos que son fundamental para seguir las autoridades públicas en el trámite de un procedimiento administrativo, así como los derechos y deberes de los administrados, que los ciudadanos que interactúan con la administración pública.

El Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) sobre el procedimiento administrativo expresa: “Debido procedimiento Administrativo. Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las prevenciones del ordenamiento jurídico” (art. 33). El procedimiento administrativo se establece por

varias etapas las cuales aseguran que las decisiones administrativas se conllevan de manera estructura y de conformidad a la ley.

El procedimiento administrativo se puede iniciar de oficio, dará inicio por la propia administración o a su vez por petición de la parte interesada, al iniciar esta etapa se establece el objeto del procedimiento y se identifica las partes involucradas. Se encuentra la base de la instrucción, en esta fase se abarca todas las pruebas y se realizan todas las diligencias pertinentes, con la finalidad que la administración pueda establecer una decisión, durante la instrucción las partes están en la obligación y tiene la oportunidad de presentar alegaciones, como puede ser documentos y otros medios de prueba que sean relevantes.

El Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) sobre reglas de contradicción expresa: La prueba aportada por la administración pública únicamente tendrá valor, si la persona interesada ha tenido la oportunidad de contradecirla en el procedimiento administrativo. Para este propósito la practique de las diligencias dispuestas por la administración pública será notificada a la persona interesada a fin de que ejerza su derecho a la defensa. (Art. 196)

Una vez que se completó la instrucción, la administración está en la obligación de emitir una resolución, se puede llamar que esta es el acto administrativo final, en esta resolución debe estar debidamente motivada, debe expresar, explicar las razones en la cual se basa esta decisión, y debe ser notificada a las partes que se encuentren involucradas.

Sin embargo, dentro del procedimiento administrativo y las resoluciones deben no solo garantizarse los derechos a un debido proceso, sino también, los principios fundamentales que aseguran que el actuar de las administraciones procedan de una manera justa y equitativa. Entre los principios es importante destacar la legalidad, transparencia, imparcialidad, celeridad y proporcionalidad. El Código Orgánico Administrativo (COA 2017) sobre el principio de transparencia expresa: “Principio de transparencia. Las personas accederán a la información pública y de interés general, a los registros, expedientes y archivos administrativos, en la forma prevista en este Código y la ley” (Art. 12).

Así también encontramos el principio de imparcialidad que no es otra cosa que las decisiones que se toman sin favoritismo, perjuicios o influencias indebidas, pero el

Código Orgánico Administrativo (COA 2017) sobre el principio de imparcialidad expresa: “Principio de imparcialidad e independencia. Los servidores públicos evitaren resolver por afectos o desafectos que supongan un conflicto de interés o generen actuaciones incompatibles con el interés general de interés o generen actuaciones incompatibles con el interés general” (Art. 19).

El principio de celeridad se basa en que los procedimientos se deben llevar de manera ágil evitando la dilatación o la burocracia administrativa, el principio de proporcionalidad las razones adoptadas por la administración serán adecuadas con la finalidad que se persigue y no exceder lo suficiente para alcanzarlo.

El Código Orgánico Administrativo (COA 2017) sobre el principio de proporcionalidad expresa:

Las decisiones administrativas se adecuan al fin previsto en el ordenamiento jurídico y se adopta en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses. No se eliminará el ejercicio de los derechos de las personas a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos en relación con el objetivo previsto en el ordenamiento jurídico (Art. 16).

Finalmente es trascendente señalar que todos los principios a la postre se subsumen en el derecho a la defensa que permite que los ciudadanos poseen el derecho de ser participe en el procedimiento, de que conozcan cada actuación procesal y sobre esta puedan presentar todo tipo de observación, objeción y prueba, acceder al procedimiento y formular todo tipo de contradicción, pues de esta forma se expulsan los actos arbitrarios y tenemos un proceso más justo, a ser notificado pues los administrados tiene la obligación de ser notificados de cualquier actuación o resolución que les afecten, derecho a presentar alegaciones, se puede mencionar las opiniones y argumentos durante el procedimiento, derecho a la revisión a recurrir decisiones emitidas por la administración que se considere injustas o ilegales.

Ahora bien, retomando al procedimiento, una vez emitida la resolución las partes pueden interponer recursos administrativos, si las partes consideran que la decisión emitida esta incorrecta o vulnera sus derechos, pueden interponer recursos para que las decisiones sean revisadas por la misma administración en la persona de una autoridad superior, gracias a la jerarquía dentro de la organización de la administración pública.

Una vez emitida la resolución las partes pueden interponer recursos administrativos, si las partes consideran que la decisión emitida esta incorrecta o vulnera sus derechos, al interponer estos recursos son revisadas por la misma administración o de ser el caso por una autoridad superior.

Sin embargo, es importante precisar que los administrados también tienen deberes como, deberes de colaborar en proporcionar información y los documentos requeridos por la administración el Código Orgánico Administrativo (COA 2017) sobre deberes de colaboración con las administraciones publicas expresa:

Las personas deben colaborar con la actividad de las administraciones públicas y el buen desarrollo de los procedimientos.

Facilitar a las administraciones publicas informes, inspecciones y otros actos de investigación en los casos previstos por el ordenamiento jurídico.

Proporcionará a las administraciones publicas actuantes, información dirigida a identificar a otras personas no comparecientes con interés legítimo en el procedimiento.

Comparecerán ante los titulares de los órganos administrativos responsables de la tramitación de las actuaciones o los procedimientos administrativos cuando sean requeridos.

Denunciaran los actos de corrupción. (*Art. 41*)

Deben actuar de buena fe actuar de manera justa honesta y transparente en sus decisiones con la administración el Código Orgánico Administrativo (COA 2017) sobre el principio de buena fe expresa: “Se presume que los servidores públicos y las personas mantiene un comportamiento legal y adecuado en el ejercicio de sus competencias, deberes y derechos” (*Art. 17*).

Entonces el procedimiento administrativo es un pilar fundamental del ordenamiento jurídico ecuatoriano, garantiza que las decisiones adoptadas por las entidades públicas se rijan por los procedimientos de legalidad, imparcialidad y transparencia en este ámbito, el Código Orgánico Administrativo (COA) regula el mencionado procedimiento, establece las etapas, principios, con la finalidad de proteger los derechos de los ciudadanos y una apropiada actuación de la administración pública.

El entendimiento del procedimiento administrativo es esencial para cualquier ciudadano que tenga relación con la administración pública, ya que establece una

adecuada comprensión de sus derechos y obligaciones, con la participación efectiva en los procesos determinantes que inciden directamente en sus intereses.

En este contexto es preciso mencionar que el procedimiento administrativo sancionador atribuye la manifestación de una potestad pública que atribuye a la administración, el propósito fundamental es en determinar la existencia de una infracción administrativa, lo cual conlleva a interponer una sanción correspondiente, ahora bien este procedimiento por su propia naturaleza especial materializa el ejercicio del ius puniendi en sede administrativa, se deberá desarrollar dentro de marco de legalidad y respetando la garantía al debido proceso establecido en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

Entre las garantías se destacan en derecho a la defensa, el principio de contradicción y por ello la motivación de los actos administrativos sancionadores, se establece como finalidad primordial evitar la arbitrariedad y con ello la limitación del ejercicio desproporcionado del poder punitivo del Estado, se menciona que el procedimiento administrativo sancionador se faculta como un instrumento jurídico que está regulado por la Constitución (2008) por otro lado el Código Orgánico Administrativo (COA, 2007) mismo que asegura que las actuaciones de la administración sean establecidas al ordenamiento jurídico y puedan ser impugnadas, objetadas y fiscalizadas en el aspecto de igualdad por parte de los administrados.

Para Tobar., J.A. & Ruiz Bautista, (2022). “El procedimiento Administrativo Sancionador, activa a través de la administración pública cuando una persona natural o jurídica ha incurrido en alguna conducta antijurídica y que esta sea sancionable administrativamente”. (p. 122)

Ahora corresponde hablar acerca del derecho a recurrir el cual por su naturaleza es una facultad inherente al ser humano se encuentra establecida en la Constitución de la República del Ecuador, como en instrumentos internacionales y la ley ordinaria, la corte ha señalado que el derecho a recurrir se debe entender como un canal para examinar las resoluciones jurisdiccionales por cuanto este derecho, “posee una naturaleza estrictamente procesal que se orienta a corregir posibles equivocaciones del juez que causan gravamen o perjuicio y garantiza a las partes procesales el acceso a un control de las decisiones judiciales por parte de tribunales de justicia superiores, ahora bien la autoridad jurisdiccional garantiza este derecho cuando se permite el acceso

efectivo del recurso disponible en la norma, en nuestra carta magna menciona que es garantista de los derechos de los procesados, más sin embargo en la actualidad esto no se aplica que existe un total desconocimiento de esta normativa o a su vez no se reúnen los requisitos ya establecidos, para que sean beneficiados de este derecho.

Para García (2012) sobre el derecho a recurrir expresa: “Se fundamenta en el análisis de un fallo cualquiera que sea este sobre una persona objeto de investigación” (p.248), es preciso mencionar a Zabala (2007) sobre el derecho a recurrir expresa:

Que el derecho a impugnar es aquel que la ley otorga a las partes cuando exista desacuerdos respecto de la decisión emitido por una autoridad o juez, en una sentencia a través de un recurso dirigido a un juez de instancia superior, con el objeto de que analice el acto impugnado y de ser el caso revoque o emita otra decisión. (p.242).

Ante lo mencionado se puede manifestar que el derecho a recurrir se aplicara en cualquier sentencia o de ser el caso el fallo emito por un juzgador, el cual debe ser analizado del presunto fallo con la finalidad que no se vulnere los derechos de los ciudadanos.

La Constitución del Ecuador (CRE, 2008) sobre el derecho a recurrir expresa:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:
El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos. (Art. 76, 7, m)

Así también la Constitución del Ecuador (CRE, 2008) sobre la posibilidad de recurrir actos administrativos ha establecidos:

Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial. (Art. 173)

En sede administrativa el Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) establece que “Se prevén los siguientes recursos: apelación y extraordinario de revisión.” (Art. 219)

Para Ruiz y Macas (2024) el recurso extraordinario de revisión:

es un recurso administrativo que cabe frente a todas las decisiones de la administración pública que han causado estado en la sede administrativa. La naturaleza jurídica de este recurso es que la máxima autoridad de la administración

pública pueda revisar de manera excepcional y extraordinaria los actos administrativos firmes por la aparición de nuevos hechos o circunstancias que no fueron o no pudieron ser analizadas por el órgano que ejerció la potestad resolutoria en el momento oportuno. (p. 1715)

Con relación al recurso extraordinario de revisión y su procedencia el Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) expresa:

1. Que la dictarlos se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo, siempre y cuando 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 la cuestión de fondo.
3. Que aparezcan nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencie el error de la resolución impugnada, siempre que hay sido imposible para la persona interesada su aportación previa al procedimiento.
4. Que la resolución haya influido esencialmente en 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 la nulidad o falsedad cuando fuera aportados al expediente dichos actos, documentos o testimonios.
5. Que la resolución se hay dictado como consecuencia de una conducta punible y se haya declarado así, en sentencia judicial ejecutoriada. (Art 232)

Sobre la admisibilidad del recurso extraordinario de revisión el Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) señala que:

El órgano competente inadmitirá a trámite el recurso cuando el mismo no se funde en alguna de las causales previstas en esta sección o en el supuesto de que se hayan desestimado en cuanto al fondo otras revisiones de terceros sustancialmente iguales.

Transcurrido el término de veinte días desde la interposición del recurso sin haberse dictado y notificado la admisión del recurso, se entenderá desestimado. (Art. 233)

Sobre la resolución del recurso extraordinario de revisión el Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) señala que:

El recurso extraordinario de revisión, una vez admitido, debe ser resuelto en el plazo de un mes, a cuyo término, en caso de que no se haya pronunciado la administración pública de manera expresa se entiende desestimado.

El término para la impugnación en la vía judicial se tomará en cuenta desde la resolución o desestimación de este recurso. (Art. 234)

Ruiz y Macas (2024) sobre la eficacia del recurso extraordinario dice:

a la postre termina siendo ineficaz, esto debido a que procesalmente el recurso establece dos etapas procesales claramente identificadas una de admisibilidad y otra de resolución, sin embargo, en ambas etapas nos encontramos con el siguiente supuesto, si la administración pública no se pronuncia en el término y plazo establecido para cada etapa, esto es veinte días para el caso de la admisibilidad y un mes para el caso de la resolución, el recurso se entiende por desestimado, es decir, negado, por lo que el recurso extraordinario de revisión en materia administrativa al tener una suerte de silencio administrativo negativo ante la ausencia de respuesta por parte de la administración pública se torna en ineficaz ya que la administración pública puede optar por simplemente no pronunciarse antes que resolver el fondo del recurso lo que a la postre lleva a una vulneración del derecho a una buena administración pública y a la tutela administrativa. (P. 1715)

Discusión

La eficacia del recurso extraordinario de revisión en el marco del Código Orgánico Administrativo (COA) de Ecuador pone de manifiesto una serie de elementos que inciden directamente en la protección de los derechos de los ciudadanos frente a decisiones administrativas. Este recurso se presenta como una herramienta fundamental para garantizar que los actos administrativos sean revisados en caso de error o de nuevos hechos que no fueron considerados en su momento, lo que debería contribuir a la rectificación de posibles injusticias. Sin embargo, el análisis del artículo 233 y 234, que regulan la admisibilidad y resolución del recurso extraordinario de revisión, revela serias limitaciones que afectan su operatividad y eficacia en la práctica. Uno de los principales problemas identificados es el mecanismo de desestimación tácita, que se establece tanto en la fase de admisión (plazo de 20 días) como en la de resolución (plazo de 1 mes). Este mecanismo permite que, si la administración pública no se pronuncia en los plazos establecidos, el recurso se entienda desestimado de

manera automática. Aunque esta figura busca agilizar los procedimientos y evitar la dilación administrativa, también crea un escenario donde el derecho de los ciudadanos a obtener una resolución efectiva queda comprometido. En lugar de garantizar el acceso a la justicia administrativa, este tipo de silencio administrativo tácito impide que el ciudadano pueda obtener una respuesta en tiempo y forma, lo que afecta gravemente el principio de tutela judicial efectiva.

La figura del "silencio administrativo negativo" es especialmente problemática cuando se considera que el recurso extraordinario de revisión debería ser una vía excepcional para rectificar decisiones que ya han quedado firmes, basándose en la aparición de nuevos elementos o en errores manifiestos cometidos por la administración. En este sentido, el artículo 232, que establece las causales de procedencia del recurso (como el error de hecho, el error de derecho, la aparición de nuevos documentos, etc.), subraya la importancia de asegurar que los actos administrativos puedan ser revisados y corregidos en función de circunstancias que no fueron suficientemente evaluadas en su momento. Sin embargo, cuando la administración opta por no pronunciarse, el recurso pierde su carácter de mecanismo de corrección, transformándose en una formalidad vacía de contenido.

Un punto crítico es que, en la práctica, la administración pública, al no pronunciarse en los plazos establecidos, despoja al recurso extraordinario de su valor, ya que, en lugar de revisar y corregir una decisión errónea o injusta, simplemente omite su responsabilidad, lo que conduce a la desestimación tácita. Este fenómeno genera una sensación de arbitrariedad, en la que el derecho de los ciudadanos a recurrir decisiones queda en manos de la inacción administrativa, en lugar de ser resuelto de manera justa y fundamentada.

Además, el análisis sugiere que la falta de pronunciamiento por parte de la administración también puede ser vista como una violación indirecta del principio de "buena administración", que exige que las autoridades administrativas actúen de manera transparente, eficiente y respetuosa de los derechos de los administrados. El recurso extraordinario de revisión debería garantizar que las decisiones administrativas sean evaluadas y corregidas si es necesario, pero al no existir una respuesta formal por parte de la administración, este derecho se vuelve ilusorio. Este vacío procesal también erosiona la confianza de los ciudadanos en el sistema

administrativo, ya que no pueden estar seguros de que sus impugnaciones serán tratadas de manera justa y oportuna.

Otro aspecto relevante es que la eficacia de este recurso también depende de la interpretación y aplicación de los plazos por parte de la administración. Los plazos establecidos en los artículos 233 y 234 buscan dar celeridad a la resolución de los recursos, lo que es positivo en términos de eficiencia administrativa. Sin embargo, la ausencia de sanciones claras o medidas que obliguen a la administración a cumplir con estos plazos limita la efectividad del recurso. Esto también afecta la predictibilidad del sistema, ya que los administrados no pueden confiar en que sus recursos serán evaluados dentro de un plazo razonable.

Además, el hecho de que el recurso extraordinario de revisión sea una vía administrativa, y no judicial, implica que el control del poder de la administración sigue siendo limitado, ya que la misma administración es la encargada de revisar sus propias decisiones. Aunque el COA prevé la posibilidad de que el recurso sea resuelto por una autoridad superior dentro de la administración, la falta de un control judicial inmediato puede hacer que las decisiones de los órganos administrativos permanezcan sin un examen exhaustivo y objetivo, lo que puede generar dudas sobre la imparcialidad del proceso.

En cuanto al principio de transparencia, la falta de pronunciamiento dentro de los plazos también viola este principio, pues no permite a los administrados conocer el estado del recurso ni las razones detrás de la desestimación o admisión de su impugnación. La transparencia es fundamental para que los ciudadanos confíen en el sistema y puedan ejercer sus derechos con la seguridad de que sus alegaciones serán tratadas de manera adecuada y sin favoritismos.

La problemática del recurso extraordinario de revisión refleja una contradicción inherente en el sistema de justicia administrativa, donde, aunque existen mecanismos legales que protegen a los ciudadanos y permiten la revisión de decisiones administrativas, estos mecanismos se ven limitados por una estructura procesal que favorece la inacción administrativa. Este vacío crea una situación en la que el derecho a recurrir, en lugar de ser una herramienta efectiva para corregir injusticias, se convierte en un derecho ilusorio.

Conclusiones

El derecho a recurrir es un derecho de rango constitucional que se encuentra previsto, en el caso de la legislación ecuatoriana en el art, 76 numeral 7 lateral m el cual garantiza y posibilita que las decisiones de los poderes públicos puedan ser impugnadas. El derecho a recurrir, por lo tanto, posee una naturaleza de orden jurídico procesal que busca notificar o corregir los posibles yerros en los que hayan incurrido la autoridad que ejerza potestad resolutoria, esto con el fin de controlar las decisiones de los poderes públicos y que estos se ajusten en la mayor medida de lo posible a estándares de razonabilidad y motivación con el ulterior fin de garantizar un procedimiento y decisión justa en favor de los ciudadanos tutelando así sus derechos. Al igual que otros derechos de orden constitucional el derecho a recurrir no tiene un carácter absoluto si no que se encuentra sujeto a limitaciones contempladas dentro del ordenamiento jurídico, de ahí la necesidad de que las autoridades judiciales y administrativas garanticen este derecho y no se afecte su núcleo esencial, pues todo ciudadano que concederé que una decisión que es lesiva a sus derechos o intereses puede recurrir de esta conforme los requisitos y procedimientos desarrollados en la norma procesal, siendo el deber de los órganos y organismos administrativos sustanciar y resolver los recursos con estricto apego al ordenamiento jurídico.

En el caso que nos ocupa nos encontramos frente a una problemática jurídica que gira en torno al recurso extraordinario de revisión, recurso que cabe recalcar es uno de orden administrativo que se interpone frente a actos administrativos que han causado estado en la sede administrativa para su posible revisión, modificación o ratificación. El Código Orgánico Administrativo sobre el recurso extraordinario de revisión a establecido que por su carácter de extraordinario es procedente únicamente cuando se a fundado en las causales previstas en el artículo 232 de la norma antes indicada, por lo tanto, es un recurso excepcional que cabe solo sobre causales específicas, no siendo un recurso amplio si no más bien un recurso tasado.

El Código Orgánico Administrativo identifica un procedimiento para la sustentación del recurso extraordinario de revisión identificando dos fases claras, la primera de admisibilidad y la segunda de resolución. El artículo 233 del Código Orgánico Administrativo señala que una vez interpuesto el recurso y transcurrido el termino de 20 días sin que la administración pública se pronuncie se entenderá por desestimado; en el mismo sentido el artículo 234 de la citada norma con relación a la resolución

señala que superada la base de admisibilidad la administración pública tendrá el plazo de un mes para resolver dicho recurso, sin embargo, la misma norma señala que con ausencia de pronunciamiento de parte de la administración pública dentro del espacio del tiempo de un mes se entenderá que el recurso asido desestimado.

Esto permite arribar a la primera conclusión, esto es que el recurso extraordinario de revisión establece dos fases para su sustentación, ambas ineficaces e inoficiosas este debido que permite que la administración pública simplemente no se pronuncie y de esta manera surta un efecto de desestimación cual si se tratase de un silencio administrativo negativo. Al tener la posibilidad de que la administración pública no se pronuncie sobre la admisibilidad y procedencia del recurso extraordinario de revisión se está desnaturalizando este recurso, pues simplemente la administración pública obvia resolver el recurso manteniéndose en silencio antes que pronunciarse sobre el fondo del asunto a través de un acto administrativo expreso.

La ausencia de pronunciamiento por parte de la administración pública frente al recurso extraordinario de revisión vulnera el derecho a recurrir de los administrados, pues debe entenderse que para garantizar este derecho no basta que este se encuentre reglado en la norma, sino que es deber de las autoridades conocer y resolver dichos recursos pronunciándose expresamente sobre su procedencia de ser el caso, ya que no hacerlo se afecta el núcleo esencial del derecho a recurrir, por lo tanto, no basta con que la norma positive el derecho, sino que es obligación de las autoridades tutelar los derechos de los ciudadanos.

La segunda conclusión a la que se arriba es que al permitir que la administración pública no emita un acto expreso al momento de conocer y resolver el recurso extraordinario de revisión no existe un acto administrativo expreso sobre el cual el ciudadano pueda impugnar ante los órganos jurisdiccionales o constitucionales siendo que el mismo Código Orgánico Administrativo señala en el artículo 234 que el termino para la impugnación en la vía judicial se tomará desde la resolución o desestimación de ese recurso.

Entonces, el recurso extraordinario de revisión a la postre es un recurso que si bien es cierto busca la corrección y revisión de las decisiones administrativas en la forma en que se ha desarrollado en la legislación ecuatoriana hace que este sea ineficaz, pues no se alcanza la finalidad que busca, pues abre la posibilidad de que la administración

pública simplemente no se pronuncie lo que imposibilita tener una decisión de fondo sobre el asunto controvertido, no garantizando el derecho a recurrir del ciudadano y de una atención oportuna por parte de la administración pública. Por lo expuesto es importante un cambio significativo en el Código Orgánico Administrativo, con relación al recurso extraordinario de revisión eliminando la desestimación del recurso ante la ausencia de respuesta de la administración pública, y por el contrario imponiendo una obligación de respuesta oportuna y motivada, solo así se garantiza los derechos de los ciudadanos a un debido procedimiento administrativo.

Referencias Bibliográficas

- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N.º 449, 20 de octubre de 2008. https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Bautista, J. A. R. (2023). Origin of the remunerations' payment when the dismissal administrative act is invalid or illegal. *Migration Letters*, 20(S7), 1561–1572. <https://migrationletters.com/index.php/ml/article/view/8912>
- Benavides, J. L., & Ospina Garzón, A. F. (2012). La justificación de los recursos administrativos. *Revista del Derecho del Estado*, 29(dic. 2012), 73–105.
- Cabanellas, G. (1993). *Diccionario jurídico elemental* (11.ª ed.). Editorial Heliasta S.R.L.
- Cajarville, J. (2002). *Recursos administrativos* (1.ª ed.). Editorial Fundación de Culturas Universales.
- Código Orgánico Administrativo. (2017). Registro Oficial N.º 31, 7 de julio de 2017.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. (2002). *Curso de derecho administrativo II* (4.ª ed.). Editorial Civitas.
- García, I. (2016). El recurso de apelación en el nuevo derecho procesal penal ecuatoriano y el derecho constitucional a recurrir [Trabajo de titulación, Universidad de las Américas]. <http://dspace.udla.edu.ec/handle/33000/6169>
- Guerra, F. (2015a). Vulneración del derecho a recurrir al fallo en las acciones objetivas de impugnación tributarias [Tesis de grado, Universidad San Francisco de Quito]. <http://repositorio.usfq.edu.ec/handle/23000/5068>

- Guerra, F. (2015b). Vulneración del derecho a recurrir al fallo de las acciones objetivas de impugnación tributarias. Universidad San Francisco de Quito.
- Peñaherrera, F. D. (2015). El auto de llamamiento a juicio y el derecho constitucional a recurrir [Tesis de grado, Universidad Técnica de Ambato]. <http://repositorio.uta.edu.ec/jspui/handle/123456789/11172>
- Ruiz Bautista, J. A., & Macas Saritama, R. J. (2024). Procedencia y eficacia del recurso extraordinario de revisión en procedimientos disciplinarios en el régimen de Educación Intercultural. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 5(5), 1706–1718. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2715>
- Tobar, J. A., & Ruiz Bautista, J. A. (2022). La proporcionalidad en sanciones a instituciones educativas en procedimientos sancionatorios. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 5(S1), 118–127.