

REPÚBLICA DEL ECUADOR



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO

Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en Derecho con mención en
Derecho Procesal Administrativo y Litigación

ARTÍCULO CIENTÍFICO

LA REVISIÓN DE OFICIO COMO MANIFESTACIÓN DE LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA DECLARAR LA NULIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO A PETICIÓN DE PERSONA INTERESADA: LA CORRECTA APLICACIÓN DEL ART. 132 DEL COA.

Autor: Karina Fernanda Ortega Izquierdo
Director: Viviana Morales Naranjo

Quito, julio 2023

ACTA DE GRADO



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

No. 226-2023

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 22 de junio de 2023, KARINA FERNANDA ORTEGA IZQUIERDO, portadora del número de cédula: 0302266713, EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO Y LITIGACIÓN 2022 - 2023 Mayo, se presentó a la exposición y defensa oral de su ARTÍCULO CIENTÍFICO DE ALTO NIVEL, con el tema: "LA REVISIÓN DE OFICIO COMO MANIFESTACIÓN DE LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA DECLARAR LA NULIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO A PETICIÓN DE PERSONA INTERESADA: LA CORRECTA APLICACIÓN DEL ART. 132 DEL COA", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de MAGÍSTER EN DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO Y LITIGACIÓN.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.80
Trabajo Escrito:	10.00
Defensa Oral:	10.00
Nota Final Promedio:	9.90

En consecuencia, KARINA FERNANDA ORTEGA IZQUIERDO, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:

Milton Enrique Rocha Pullopaxi
PRÉSIDENTE DEL TRIBUNAL

Alex Iván Valle Franco
MIEMBRO DEL TRIBUNAL

Natalia Alejandra Mora Navarro
MIEMBRO DEL TRIBUNAL

Juan Miguel Maldonado Subia
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL

AUTORIA

Yo, Karina Fernanda Ortega Izquierdo, con CI 030226671-3, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor (a) del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



Firma
C.I. 0302266713

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo Karina Fernanda Ortega Izquierdo cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, julio, 2023



KARINA FERNANDA ORTEGA IZQUIERDO
CI 030226671-3

Dedicatoria

A mis ángeles en el cielo que celebran conmigo esta meta alcanzada: F.O; M.O.

Agradecimiento

A mis padres, Patricio y Soledad, que con su inmenso amor, sacrificio y esfuerzo, hicieron de mí lo que soy. Inmensamente agradecida por tanto.

A mis hermanas, Andrea y Pamela, por ser mis fieles amigas.

A mi esposo, Cristian, por ser mi apoyo incondicional y compañero en cada paso del camino.

Resumen

Este trabajo analiza la facultad de revisión de oficio contemplada en el artículo 132 del Código Orgánico Administrativo -COA- para declarar la nulidad de un acto administrativo a petición de una persona interesada, identificando el tratamiento que la administración pública está obligada a dar a este tipo de solicitudes, cumpliendo sus fines y respetando los derechos de los administrados. Esta investigación que, pertenece al campo de conocimiento del Derecho Administrativo, pretende dar respuesta a la problemática ¿Cómo debe la administración pública entender y aplicar el artículo 132 del COA? Los principales objetivos son, explicar el alcance de la autotutela administrativa en el ejercicio de la revisión de oficio, determinar cuáles son las obligaciones de la administración pública cuando la revisión de oficio se solicita a través de un reclamo administrativo, identificar los derechos de los administrados y, definir cuál es la naturaleza de los reclamos administrativos como vía de impugnación de los actos administrativos. Los resultados muestran que la revisión de oficio posee un amplio alcance, cuya regulación, le permite constituirse en un poderoso mecanismo de protección irrestricta del ordenamiento jurídico; sin embargo, actualmente se lo utiliza a conveniencia de la administración pública, lo que produce inseguridad jurídica. Se concluye que, al solicitar la revisión de oficio, se configura un derecho legítimo de alcanzar la pretensión *–nulidad del acto administrativo–*, si se evidencia la existencia de vicios de nulidad, pues no se trata de una mera petición que pueda ser atendida a discreción de la administración pública, sino de una verdadera tutela de los derechos de los administrados que deben ser garantizados por el aparataje público.

Palabras clave: revisión de oficio, autotutela administrativa, reclamo administrativo, nulidad.

Abstract

This paper analyzes the power of *ex officio* review contemplated in the article 132 of the Administrative Organic Code -COA- to declare the nullity of an administrative act at the request of an interested person, identifying the treatment that the public administration is obligated to give to this type of requests, fulfilling its purposes and respecting the rights of the administered. This research which belongs to the field of knowledge of Administrative Law, aims to respond to the problem, how should the public administration understand and apply the article 132 of the COA? The main objectives are to explain the scope of administrative self-protection in the exercise of the *ex officio* review, determining what are the obligations of the public administration when the *ex officio* review is requested through an administrative claim, identify the rights of those administered when an administrative claim is filed, and define the nature of administrative claims as a means of challenging administrative acts. The results show that the *ex officio* review has a wide scope, whose regulation allows it to become a powerful mechanism of unrestricted protection of the legal system, however, it is used at the convenience of the public administration, leading to legal uncertainty. It is concluded that, by requesting the *ex officio* review, a legitimate right to achieve the claim -nullity of the administrative act- is configured if the existence of nullity defects is evidenced, it is not a request that can be dealt with at the discretion of the public administration.

Keywords: *ex officio* review, administrative self-protection, administrative claim, nullity.

Tabla de contenido

1. Introducción.....	9
2. Desarrollo	10
2.1. La potestad de autotutela de la administración pública	10
2.1.1. El principio de autotutela administrativa y sus formas de manifestación	10
2.1.2. La revisión de oficio	14
2.2. El reclamo administrativo como petición de declaración de nulidad de un acto administrativo a través del ejercicio de la revisión de oficio	23
2.2.1. El reclamo administrativo: mecanismo de impugnación de los actos administrativos	23
2.2.2. Requisitos del reclamo administrativo como petición de declaración de nulidad de un acto administrativo a través del ejercicio de la revisión de oficio.....	26
2.2.3. Nulidad del acto administrativo a través del ejercicio de la revisión de oficio	29
2.3. Análisis del derecho comparado en relación a la petición de declaración de nulidad de un acto administrativo a través del ejercicio de la revisión de oficio	34
2.3.1. España.....	34
2.3.2. Chile.....	37
2.4. Obligaciones de la administración pública en la tramitación de las reclamaciones para el ejercicio de la revisión de oficio.....	40
2.4.1. Análisis de casos prácticos sobre la interpretación y aplicación de la facultad de revisión de oficio por la administración pública	43
2.4.2. Análisis de criterios de expertos	50
3. Conclusiones.....	55
4. Bibliografía.....	57

1. Introducción

Formando parte del gran cúmulo de facultades o prerrogativas de las que se han dotado a los Estados para que puedan alcanzar sus fines, se encuentra aquella denominada como “de autotutela”, que tiene a su vez, diversas formas de manifestación. En el caso ecuatoriano, por ejemplo, el Código Orgánico Administrativo, en su capítulo VI denominado: Autotutela de la legalidad y corrección de los actos, artículo 132, recoge la figura de la revisión de oficio de los actos administrativos, la cual puede ponerse en marcha a iniciativa de la propia administración o por insinuación de persona interesada a través de la interposición de una reclamación o un recurso administrativo.

Esta potestad abarca una doble naturaleza; por una parte, una prerrogativa de la administración pública en función de su autotutela y por otra, “una vía complementaria a los recursos administrativos, que llega a participar de la naturaleza de éstos” (Martin, 2019, p. 6). Sin embargo, la manera en cómo se ha concebido la naturaleza de esta figura por parte de la administración pública, centra su entendimiento únicamente como parte del privilegio de autotutela, siendo frecuente observar la manera –arbitraria- en cómo la administración hace caso omiso a las insinuaciones de los administrados, rechazando sus reclamaciones.

Esta problemática surge debido al poco abordaje que ha existido del tema desde la perspectiva de los derechos de los administrados, ya que es común y predominante su comprensión y desarrollo desde la óptica de las facultades discrecionales del Estado. De ahí la necesidad de realizar un análisis e interpretación de esta figura considerando su doble dimensión, a fin de evitar la vulneración de los derechos, principios y garantías del derecho administrativo que le asisten al administrado. Por tanto, los resultados obtenidos contribuyen de manera directa al ámbito académico y aporta al ejercicio práctico del derecho para llevar a cabo una adecuada defensa de

los administrados, partiendo de la máxima de que la administración pública constituye un servicio a la colectividad.

Es necesario mencionar adicionalmente que, si bien el artículo 132 del COA dispone que para el ejercicio de la revisión de oficio, el trámite aplicable es el procedimiento administrativo, se ha considerado, a manera de hipótesis, que las reclamaciones administrativas formuladas en estos términos, deben tener un tratamiento suigéneris, pues a diferencia de lo que ocurre con otros reclamos administrativos, en éstos, se activa la facultad de autotutela administrativa como forma de corrección de sus equivocadas manifestaciones de voluntad, lo cual, trasciende a las reclamaciones comunes que podrían presentarse ante la administración pública.

De esta manera, la presente investigación, responde la siguiente interrogante: ¿Cómo debe la administración pública entender y aplicar el artículo 132 del COA referente a la revisión de oficio como manifestación de su autotutela para declarar la nulidad de un acto administrativo a petición de persona interesada? Para cumplimiento de este objetivo se siguió la metodología del enfoque cualitativo a través de los modos socio-jurídico y normativo –jurídico, se utilizó los métodos descriptivo y analítico y técnicas de recolección de información como la obtención de datos documentales, observación de normativa interna y comparada, análisis de casos, entrevistas a expertos y, de esta manera, obtener conclusiones.

2. Desarrollo

2.1. La potestad de autotutela de la administración pública

2.1.1. El principio de autotutela administrativa y sus formas de manifestación

Para abordar el tema que se ha planteado como objeto de estudio en esta investigación, es preciso puntualizar, en primer lugar, cuál es la finalidad de la administración pública, pues es el punto de partida para comprender sus mecanismos de actuación y ejecución. En este sentido, la actividad de la Administración pública está direccionada a satisfacer las necesidades colectivas y prestar servicios públicos para garantizar la materialización de los derechos de las personas, pueblos y colectividades que forman parte de una sociedad (Machuca, 2021, p. 103).

Esta apreciación es el resultado de la implementación del paradigma del “Estado Constitucional de Derechos y Justicia”, que considera como razón de ser del Estado y por lo tanto de la administración pública, “a la persona, la protección y promoción de la dignidad humana y de todos sus derechos fundamentales” (Rodríguez, 2013, p. 25). Situación que es confirmada por la Constitución de la República del Ecuador, que en su artículo 227, establece que la administración pública constituye un “servicio a la colectividad”, que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. De ahí que nuestro ordenamiento jurídico acoja los postulados de la “buena administración pública” que se erige como un principio de actuación administrativa, pero también como un derecho fundamental de las personas, lo que conlleva al nacimiento de obligaciones de satisfacción por parte del Estado.

Entonces, para alcanzar el fin constitucionalmente encomendado, es decir, tutelar y servir al interés general, se ha dotado a la administración pública, en el marco de su actuación, de una serie de privilegios o prerrogativas exorbitantes (García, 2020, p. 126). Para el profesor Cassagne (2017) estas prerrogativas:

Son [...] facultades que colocan a la administración en una situación de supremacía y al particular de sujeción a la potestad, siempre y en la medida que se encuentren establecidas y tasadas en forma expresa por la ley (p. 947).

La autotutela administrativa constituye uno de estos privilegios, que, a criterio de Tomás de la Cuadra Salcedo y Fernández del Castillo, “muestra la cara poderosa y exorbitante de la administración”. Esta prerrogativa consiste en la capacidad que tiene la administración pública de resolver las situaciones jurídicas en las que interviene y de imponer y exigir el cumplimiento de sus decisiones a los particulares, de manera directa, sin necesidad de requerir auxilio judicial alguno. La Corte Constitucional del Ecuador, al referirse a este principio, ha indicado que la administración pública goza del privilegio de determinar por sí misma derechos y obligaciones y lograr su ejecución, sin necesidad de acudir a sede judicial para garantizar el cumplimiento del fin que le es propio, es decir, asegurar la satisfacción de los intereses generales (Sentencia No. 8-19-CN/22, párr.35).

Nótese la singularidad que reviste la actuación de la administración pública, pues, en el ámbito del derecho privado, cuando un ciudadano tiene una pretensión que implique la modificación de la esfera jurídica de otro, para mantener la correcta estructura de organización social del Estado, necesita de una declaración por parte del órgano jurisdiccional revestido de autoridad para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. De esta manera, Gema García Martínez siguiendo los postulados de García de Enterría y Fernández, establece:

Mientras que para el administrado la regla general es la de la heterotutela, es decir, para crear, modificar, extinguir y realizar situaciones jurídicas sin el consenso de la otra parte necesitan acudir a los órganos jurisdiccionales, para la Administración rige la regla contraria: salvo previsión legal expresa en contra, ésta crea, modifica, extingue y realiza situaciones jurídicas unilateralmente, por su propia autoridad, sin necesidad de auxilio judicial (2020, p. 126).

En esa misma línea, Obando señala que la autotutela administrativa consiste en:

[Un] privilegio posicional de que goza la Administración Pública en relación con los Tribunales de Justicia y que le habilita para imponer en forma obligatoria y unilateral sus decisiones a los administrados, sin tener que recurrir a dichos tribunales para obtener una tutela a sus pretensiones, todo lo cual constituye una excepción a la regla general existente en un Estado de Derecho (Obando, 2016, p. 195).

Ahora bien, principalmente existen dos clases de autotutela administrativa y que han sido denominadas por la doctrina como “autotutela declarativa” y “autotutela ejecutiva”. La primera, consiste en la capacidad que tiene la administración pública de producir actos con fuerza intrínseca propia, que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de los particulares, mediante instrumentos que, para su validez, no requieren ser ratificados por otros órganos del poder público (Carrillo, 2007, p. 2). Al referirse a los “actos” o “instrumentos”, se hace alusión a los actos administrativos que dicta la administración pública como forma de manifestación de su voluntad y que producen efectos jurídicos directos sobre los administrados. En efecto, por disposición del artículo 229 del COA, los actos administrativos se presumen legítimos y deben ser ejecutados luego de su notificación, por lo que, a partir de este momento, se da pie a su imperatividad y exigibilidad (Enteiche, 2014, p. 143). Entonces, la autotutela declarativa implica el inmediato cumplimiento del acto administrativo, aunque otro sujeto discrepe sobre su legalidad, lo que podrá instrumentarse como una impugnación del acto, sin que se suspenda la obligación de cumplimiento del mismo (Barcelona, 1995, p. 107).

Otra forma de manifestación de este tipo de autotutela, por su naturaleza “declarativa”, se traduce en la posibilidad que el ordenamiento jurídico le confiere, de revisar y corregir sus actuaciones administrativas y que, a decir del autor Carlos Carrillo (2007), citando a Allan Brewer Carías, se puede desdoblar en tres potestades: revocatoria, convalidatoria y correctiva (p.2). Refiriéndonos exclusivamente al caso ecuatoriano, el legislador ha denominado al capítulo VI del COA: “Autotutela de la legalidad y corrección de los actos”, en el que recoge la figura denominada “revisión de oficio”¹, que, según lo analizado en esta primera parte, encuentra su razón de ser en

¹ Así mismo, en su capítulo I, a partir del artículo 110, reconoce las figuras de la convalidación y revocatoria de los actos administrativos.

el privilegio del que goza la administración pública. Sobre este punto, por ser el tema central de esta investigación, se profundizará más adelante.

Por otra parte, la “autotutela ejecutiva” se encuentra íntimamente ligada a la fuerza declarativa de la administración pública, pues consiste en la capacidad de, ante el incumplimiento de las obligaciones impuestas por el acto administrativo, poner en marcha medidas coercitivas para hacer ejecutar el acto, a través del uso de “la coacción material o ejecución coactiva o forzosa” (Galli, 2010, p. 46). En concordancia con lo expuesto, el artículo 235 del COA, establece que dichos medios de ejecución forzosa se emplearán cuando el destinatario del acto administrativo no cumpla voluntariamente con la obligación derivada del mismo. En el caso ecuatoriano, al tenor del artículo 237 *ibídem*, se reconocen los siguientes medios de ejecución forzosa: ejecución sobre el patrimonio, ejecución sustitutoria, multa compulsoria y coacción sobre las personas.

Para finalizar, es importante mencionar que, la autotutela no implica que la administración pública sea absuelta de un posterior y eventual control jurisdiccional sobre la validez y legalidad de sus actos, pues, si bien en principio los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad y ejecutoriedad a la que nos hemos referido, aquello no obsta para que la persona que se creyere afectada por el contenido del mismo, pueda hacer uso de los medios de impugnación que le confiere el ordenamiento jurídico, pues se trata de una presunción *iuris tantum*², lo que garantiza la sujeción de la administración al Derecho y garantiza el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (Ruocco, 2020, p. 230).

2.1.2. La revisión de oficio

² Según Marina Gascón (2010), reciben el nombre de *iuris tantum* las presunciones que, sobre la base de situaciones o hechos considerados significativos, establecen una verdad que admite prueba en contrario. En otras palabras, son normas jurídicas que, para la protección de determinados valores, imponen dar por verdadera una situación que podría ser falsa, pero al mismo tiempo permiten que la verdad se haga valer mediante prueba en contrario (p.130).

Como se ha indicado en líneas precedentes, la revisión de oficio constituye una manifestación de la autotutela administrativa, es decir, se trata de un privilegio del que dispone la administración pública en el desarrollo de sus relaciones jurídicas que difiere sustancialmente de la posición del administrado. Con base en aquello, la revisión de oficio permite a la administración pública, en términos generales, volver a analizar la legalidad de un acto y sustituirlo por otro de contenido distinto. Según Antonio Bueno Armijo (2018):

[E]sta declaración, que supone dejar sin efectos el acto objeto de revisión, tiene, a su vez, efectos inmediatos. No necesita que la confirme ningún juez. Es decir, es un nuevo acto administrativo que goza de los privilegios de ejecutividad y ejecutoriedad, como todo acto administrativo (p. 349).

Una primera lectura de lo mencionado, nos podría conducir a la idea de que se trata de una potestad que genera una permanente tensión entre el principio de legalidad y seguridad jurídica (Rodríguez, 2020, p. 151), pues no podemos dejar de considerar que, existe un significativo sector de la doctrina que establece como una de las principales características del acto administrativo su “inmutabilidad”. En efecto, están quienes postulan la existencia de una especie de “cosa juzgada administrativa” en virtud de la cual, el acto administrativo es inmutable, por lo que frente al supuesto caso de que pudiera existir una modificación del mismo, esta resultaría ilegítima, ya que estaría vulnerando el principio de seguridad jurídica (Machi y Machi, 2016, p. 100). Sin embargo, es evidente que la llamada “cosa juzgada administrativa”, ni es definitiva como la judicial, ni tampoco inamovible, inmutable o inextinguible, por lo que hoy en día se prefiere el empleo de la palabra “estabilidad” para referirse a esta característica del acto administrativo (Gordillo, 2013, p. 266).

Partiendo de lo anterior, el acto administrativo es, en principio, estable, sin embargo, la administración pública se encuentra habilitada de ejercer la potestad de revisión de oficio y declarar la nulidad de un acto administrativo, exclusivamente en la medida en que estos hayan sido

producidos con vicios que afecten su validez y siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales (Rodríguez, 2020, p. 153). En otras palabras, la revisión de oficio procede, de manera excepcional, cuando el acto administrativo adolece de vicios de nulidad. Esta excepcionalidad se refuerza, además, porque han de tratarse de actos nulos de pleno derecho, de los taxativamente calificados así por la ley, e interpretada la nulidad no de una manera laxa, sino restrictiva, siendo clásica la explicación de que ha de tratarse de actos “que hagan precisa su retirada del mundo jurídico” (López, 2022, p.20)

Lo mencionado encuentra una lógica y concordante relación con la finalidad de la administración pública a la que nos hemos referido, pues aquella se configura como la garante del interés público y general, por lo que, si un acto administrativo estuviese vulnerando un principio general o una regla de Derecho que tenga que ver con el fondo del asunto, o con el procedimiento, es su obligación corregir de forma inmediata ese acto ilegítimo, pues la misma tiene, no el poder, sino el deber de ajustar sus actuaciones a Derecho (Machi y Machi, 2016, p. 100).

Desde esta perspectiva, se evidencia la inexistencia de enfrentamiento alguno entre el principio de legalidad y seguridad jurídica, pues es este último, el que obliga a la administración a reaccionar frente a sus actuaciones que contradigan el ordenamiento jurídico (Morales, 2022, p. 3). La revisión de oficio consiste entonces, en una herramienta a través de la cual, la administración pública procura alcanzar sus fines.

2.1.2.1.Regulación de la revisión de oficio de los actos administrativos en el Código Orgánico Administrativo

Teniendo como base lo expuesto teóricamente hasta el momento, se puede entender la razón por la que el capítulo VI del COA denominado “Autotutela de la legalidad y corrección de los actos”, en su artículo 132, recoge la revisión de oficio de los actos administrativos.

El título del capítulo VI deja claro cuál es el escenario de aplicación de esta figura, pues la misma puede y debe ejercerse con el fin de que la administración pública verifique que sus actuaciones se han expedido en estricto respeto al principio de juridicidad reconocido en el artículo 14 de la misma norma, esto es, que para su expedición, se ha sometido a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios y a la jurisprudencia aplicable, en otras palabras, que sus actos se encuentran conforme a Derecho y que se ha respetado el principio de juridicidad³.

Si dentro del análisis revisorio se evidencia que un acto administrativo se aparta de lo mencionado, la administración pública está en la obligación de corregir esa actuación. En este contexto, debemos tener presente que los actos administrativos son elaborados por los servidores públicos, que, como seres humanos, eventualmente podrían incurrir en errores que afectan su validez, siendo que, en todo caso, la administración pública debe velar por el respeto del ordenamiento jurídico, garantizar el ejercicio de los derechos e intereses de los administrados y proscribir cualquier tipo de arbitrariedad de sus representantes.

El ejercicio de la revisión de oficio encuentra una semejanza con la finalidad correctiva que perseguía el recurso de reposición que fue derogado de la legislación ecuatoriana con la entrada en vigencia del COA –la semejanza radica exclusivamente en su finalidad, puesto que difieren sustancialmente en cuanto a su procedimiento-. El recurso de reposición, consagrado en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva –ERJAFE-, buscaba brindar a la autoridad administrativa la oportunidad de enmendar sus errores al expedir actos

³ El principio de juridicidad se consolida a partir de la constitucionalización del derecho y se considera como la evolución del principio de legalidad que regía de manera suprema la actuación de la administración pública, puesto que impone el sometimiento de aquellos que actúan en virtud de una potestad estatal, no solo a los postulados de la ley, sino a todas las fuentes de derecho, incluyendo el bloque de constitucionalidad y siempre con énfasis en los derechos favorables para la persona -pro homine- (Andrade, 2022, p.45).

administrativos que afectaban derechos subjetivos directos de los administrados, sin necesidad de intervención del superior jerárquico o de la función judicial (Brigante, 2016, p.266), evidentemente este recurso consistía en otra forma de manifestación de la autotutela administrativa.

Ahora bien, el ya citado artículo 132 del COA, establece:

Art. 132.- Revisión de oficio. Con independencia de los recursos previstos en este Código, el acto administrativo nulo puede ser anulado por la máxima autoridad administrativa, en cualquier momento, a iniciativa propia o por insinuación de persona interesada.

El trámite aplicable es el procedimiento administrativo.

El transcurso del plazo de dos meses desde el día siguiente al inicio del procedimiento de revisión de oficio sin dictarse acto administrativo, produce la caducidad del procedimiento.

Conviene ahora desglosar el contenido de esta norma. En primer lugar, el legislador adopta esta figura “*con independencia de los recursos previstos*”, esto quiere decir, que la revisión de oficio es diferente y no se ejerce a través de los dos recursos o medios tradicionales de impugnación reconocidos en el COA: apelación y extraordinario de revisión. Esta independencia se verifica también en los postulados del artículo 218 *ibidem*, que en su parte pertinente establece: “(...) Sobre el acto administrativo, que ha causado estado, cabe únicamente, en vía administrativa, el recurso extraordinario de revisión o en su caso, la revisión de oficio regulados en este Código”. Entonces, no se debe confundir el ejercicio de la revisión de oficio con el recurso extraordinario de revisión, pues si bien ambos comparten en su denominación la palabra “revisión”, se tratan de vías de defensa de la legalidad de las actuaciones administrativas que no guardan un necesario grado de dependencia entre sí, pues su naturaleza jurídica, al igual que la del recurso de apelación, es diferente.

En segundo lugar, se establece que el efecto jurídico de la revisión de oficio, es la declaración de nulidad del acto administrativo nulo. Esto guarda relación con el contenido del artículo 106 *ibidem*, que en su parte pertinente establece: “Las administraciones públicas anularán

de oficio el acto administrativo, mediante el ejercicio de la potestad de revisión (...). Podemos establecer dos necesarias puntualizaciones, primero, a través de la revisión de oficio, la administración pública puede anular un acto administrativo nulo y no revocarlo, que como habíamos mencionado en la primera parte de este trabajo, se trata de otra forma de manifestación de la autotutela administrativa que tiene que ver con razones de oportunidad o de conveniencia administrativa. La segunda puntualización, es que la competencia para el ejercicio de la revisión de oficio se encuentra atribuida a la máxima autoridad administrativa de cada entidad; por ejemplo, el Ministro del Ambiente en el caso del Ministerio del Ambiente.

En tercer lugar, se establece que la declaración de la nulidad del acto administrativo a través de la revisión de oficio puede ejercerse “*en cualquier momento*”. Por su parte, el artículo 218 de COA, que pertenece al título IV denominado “Impugnación” dispone expresamente que, sobre el acto administrativo que ha causado estado, cabe únicamente, el recurso extraordinario de revisión y la revisión de oficio y establece tres circunstancias que generan este efecto, cuando:

1. Se ha expedido un acto administrativo producto del recurso de apelación.
2. Ha fenecido el plazo para interposición del recurso de apelación y no se ha ejercido el derecho.
3. Se ha interpuesto acción contenciosa administrativa respecto del acto del que se trate.

Ante estas dos disposiciones jurídicas podrían generarse dos lecturas, la primera en función de la cual, la revisión de oficio procede cuando el acto administrativo todavía es susceptible de interposición del recurso de apelación por parte del interesado y aun cuando ha causado estado en vía administrativa, y la segunda, al tenor de la cual, la revisión de oficio procede únicamente cuando el acto haya causado estado, pues sin esta condición, se entendería que la vía de impugnación del que dispone el administrado para alegar la nulidad del acto administrativo sería

el recurso de apelación⁴. El COA no es claro respecto de la oportunidad para el ejercicio de la revisión oficio, sin embargo, considerando exclusivamente la frase “*en cualquier momento*”, la primera lectura parecería ser la más adecuada, puesto que, desde el punto de vista de la administración pública, ésta no se sujeta a límite de tiempo para revisar sus actuaciones.

Con relación a este mismo tema se han elaborado consultas a la Procuraduría General del Estado, mismas que han sido absueltas mediante el OF. PGE No. 00982 de fecha 05 de octubre del 2018, en los siguientes términos:

[L] a potestad revisora de oficio la puede ejercer la administración en cualquier momento respecto de los actos administrativos nulos, que como tales, afectan el orden público y **que hubieren causado estado en vía administrativa exclusivamente**. (...) Sin perjuicio de lo expuesto, es pertinente aclarar que, por el principio de legalidad, la revisión de oficio como toda potestad pública debe observar los límites establecidos por el ordenamiento jurídico. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 132 del COA, se puede ejercer cuando objetivamente existan causas de nulidad no convalidables en el acto administrativo y razones de orden público que justifiquen su ejercicio, así como otros límites jurídicamente razonables como, por ejemplo, la cosa juzgada y el principio de igualdad. En tal contexto, la insinuación que para el ejercicio de la potestad de revisión de oficio puede efectuar la persona interesada, según la parte final del primer inciso del artículo 132 del COA, no configura un nuevo recurso de impugnación de los actos administrativos **que pueda ser interpuesto fuera de los términos legales, ni constituye un medio para reabrir procedimientos ya resueltos en sede administrativa** o que dé lugar a la revisión de actos administrativos firmes. (Las negritas me pertenecen)

Este pronunciamiento no da luces claras respecto a la oportunidad para el ejercicio de la revisión de oficio, pues presenta varias inconsistencias. Como puede apreciarse, nuevamente hace alusión a que procede respecto de los actos administrados nulos que “*hubieran causado estado en vía administrativa*”, a pesar de que la ley dispone que puede ejercerse “*en cualquier momento*”. Por otra parte, de manera contradictoria, indica que “*no puede ejercerse fuera de los términos legales*”, sin embargo, como hemos visto, el COA no establece términos legales para su ejercicio. Así mismo, indica que “*no constituye un medio para reabrir procedimientos ya resueltos en sede*

⁴ El artículo 226 del COA establece: Alegación de nulidad. En el recurso de apelación se podrá además alegar la nulidad del procedimiento o la nulidad del acto administrativo.

administrativa”, no obstante, al proceder respecto de actos administrativos que han causado estado, necesariamente implica que el procedimiento ya ha sido resuelto en vía administrativa.

Si bien es cierto que la revisión de oficio debería respetar ciertos límites lógicos, como, por ejemplo, el tiempo transcurrido desde la emisión del acto administrativo, caso contrario, implicaría una grave transgresión al derecho a la seguridad jurídica de los administrados, considerando que ésta puede ejercerse también a iniciativa de la propia administración en ejercicio de su discrecionalidad; es necesario subrayar que la obligación de la administración pública, no es la de proteger situaciones anómalas consolidadas, sino la erradicación de actuaciones viciadas y la defensa objetiva del interés general, por lo que, la falta de ejercicio de la revisión de oficio, podría justificarse exclusivamente cuando la extinción del acto produjese un efecto evidentemente injusto y contrario a la razón (López, 2022, p.28).

Con relación a lo anterior, resulta indispensable referirnos a los denominados “derechos adquiridos”. La Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia No. 184-14-SEP-CC, del 22 de octubre de 2014, ha establecido:

El derecho adquirido es una situación creada **cumpliendo todas las condiciones necesarias para adquirirlo, en estricta observancia de los requisitos que exige el ordenamiento jurídico vigente**. Una vez consolidada no puede ser desconocida ni vulnerada por los actos o disposiciones posteriores, es decir, se deben respetar los derechos adquiridos; en tal virtud, se entienden incorporadas como válidas y definitivas, y pertenecen al patrimonio de una persona (énfasis añadido).

Por tanto, en el caso de la anulación de un acto administrativo mediante el ejercicio de la revisión de oficio, no podría alegarse por parte de su destinatario la existencia de derechos adquiridos, debido a que, como se verá más adelante, el objeto de esta potestad administrativa es un acto administrativo “nulo”, es decir, aquel que se dictó con inobservancia del ordenamiento jurídico, por lo que, no se cumplieron las condiciones necesarias para adquirirlos.

Lo anterior tiene relación directa con la jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia contenida en la Resolución No. 101—2016, publicada en el Registro Oficial Edición Jurídica 286 el 20 de agosto del año 2018, en la que, al referirse a los actos administrativos favorables nulos, se establece:

[L] a administración, en ejercicio de su potestad de autotutela, es competente para dejar sin efecto cualquier acto administrativo nulo de pleno derecho (actos irregulares), explícito o presunto, aun cuando de éste se pueda sostener que se han generado derechos para el administrado, pues, **es evidente que los actos nulos de pleno derecho no se pueden consentir, porque afecta el orden público, algo que trasciende al mero interés del destinatario del acto administrativo.** [...] Al tratarse en el caso objeto de análisis de un acto administrativo irregular, el propio ente público que lo expidió lo puede anular por medio de otro acto administrativo sin necesidad de recurrir a la acción de lesividad, ya que no se trata de un acto administrativo regular, actuación que obedece al correcto ejercicio de la autotutela de la administración pública (énfasis añadido).

En consecuencia, la revisión de oficio es un mecanismo de defensa objetiva del ordenamiento jurídico, en el que, por su naturaleza, los actos administrativos revisados no dan lugar al reconocimiento de derechos adquiridos. En este sentido, a lo que apunta la jurisprudencia de la Corte Constitucional es a la protección de las *situaciones jurídicas consolidadas* que surjan del cumplimiento de los requisitos que exige el ordenamiento jurídico⁵.

⁵ La actual conformación de la Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia No. 1556-15-EP/20, de fecha 25 de noviembre del 2020, se refiere al tema de las situaciones jurídicas consolidadas, al resolver una AEP presentada por la CFN en contra de la sentencia de fecha 29 de enero de 2015 emitida por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que revoca la sentencia de primera instancia y declara con lugar la acción de protección presentada por la Empresa Industrial y Comercial 3B S.A en la que esta última alegaba que la entidad demandada vulneró sus derechos, ya que no obtuvo respuesta a su solicitud de reestructuración de un crédito. Dentro de la sentencia de mayoría, la CC verifica que los jueces declararon la vulneración de derechos constitucionales y al momento de dictar las medidas de reparación, no se limitaron a ordenar que la solicitud de reestructuración sea atendida, sino que dispusieron que se reestructure el crédito en cuestión, lo que significó que los jueces declararon a favor del accionante el derecho a acceder a dicho beneficio, lo cual debía ser resuelto por la CFN, una vez analizada la solicitud correspondiente, por tanto, concluye que los jueces provinciales, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la CFN. No obstante, indica que, el transcurso del tiempo en este caso concreto (2015-2021), ha provocado que existan situaciones jurídicas consolidadas en favor de la Empresa Industrial y Comercial 3B S.A, pues la Corte Provincial ordenó la reestructuración del crédito en cuestión, lo que debió ejecutarse. Indican que, el dejar sin efecto la decisión impugnada, podría afectar la reparación que recibió el accionante de la acción de protección, perturbando así situaciones jurídicas consolidadas, por lo que, conforme ha señalado la jurisprudencia de la Corte esta sentencia es considerada como una forma de reparación en sí misma. Sin embargo, el voto salvado de dicha sentencia establece que resulta improcedente hablar de situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del tiempo, ya que el derecho a la reestructuración del crédito a favor de la Empresa Industrial y Comercial 3B S.A. fue otorgado contraviniendo disposiciones legales y constitucionales, lo cual sería un claro ejemplo de una situación anómala consolidada.

En cuarto lugar, tenemos que la revisión de oficio puede ejercerse a iniciativa propia o por insinuación de persona interesada. En concordancia con aquello, el artículo 106 ibídem establece que las administraciones públicas anularán de oficio el acto administrativo, mediante el ejercicio de la potestad de revisión, y por su parte, la persona interesada puede solicitar la declaración de nulidad del acto administrativo a través de la interposición de una reclamación o un recurso administrativo.

En las siguientes líneas se analizará la naturaleza de la revisión de oficio a pedido de parte interesada y el procedimiento a instaurarse frente al mismo, pues se plantea, a manera de hipótesis, que este tipo de reclamaciones administrativas deberían tener un tratamiento suigéneris, pues a diferencia de lo que ocurre con otro tipo de reclamos administrativos, en éstos, se activa la facultad de autotutela administrativa como forma de corrección de sus equivocadas manifestaciones de voluntad -afectadas de causales de nulidad-, siendo precisamente éste, el fundamento del ejercicio de la revisión de oficio, lo cual, trasciende a las reclamaciones comunes que podrían presentarse ante la administración pública.

2.2. El reclamo administrativo como petición de declaración de nulidad de un acto administrativo a través del ejercicio de la revisión de oficio

2.2.1. El reclamo administrativo: mecanismo de impugnación de los actos administrativos

Dentro de un Estado Constitucional de derechos y justicia como el nuestro, resulta imperativo que toda relación jurídica administrativa, sea consecuencia de la juridicidad con la que debe operar la administración pública; que permita evidenciar un equilibrio entre su labor prestadora de servicios, con sus amplias prerrogativas y facultades y, los derechos y garantías de los administrados, situación que debe manifestarse en el contenido de los actos administrativos

(Cabrera y López, 2018, p.94). Solo de esta manera, el acto administrativo, como expresión de la actividad administrativa, tendrá la aptitud necesaria para satisfacer el interés general de la sociedad.

A partir de aquello, se analiza la impugnabilidad como una de las principales características de los actos administrativos, pues, aunque en principio se presumen legítimos, es decir, que han sido expedidos conforme a Derecho, se le otorga al ciudadano la posibilidad de impugnar los mismos como un mecanismo de tutela y defensa de sus derechos e intereses (Cabrera e Infante, 2019, p. 1092).

En este sentido, la impugnación es un derecho consistente en la posibilidad de expresar inconformidad respecto al contenido del acto administrativo, con el propósito de provocar su modificación o extinción por ser contrario al orden jurídico, y puede ejercerse, mediante la interposición de los recursos administrativos o bien, de las acciones correspondientes (Granja, 2011, p. 307). En concordancia con lo mencionado, Roberto Dromi (2001), establece que la impugnación en sede administrativa, procede a través de los recursos, reclamaciones (mera reclamación, reclamación administrativa previa, queja) y denuncias “en virtud del procedimiento administrativo que regula tales medios de defensa de los administrados” (p. 291).

Se evidencia entonces, la naturaleza de mecanismo de impugnación que posee el reclamo administrativo, en tanto acción que permite expresar desacuerdo con las erradas actuaciones de la administración pública. En esta misma línea, Fernando Garrido (2006), al referirse a los reclamos administrativos, establece que:

[C]onstituyen una vía no formalizada, independiente y paralela a los posibles recursos que pudieren ser procedentes en la materia. Su fundamento está – a diferencia de lo que en materia de recursos ocurre- en los propios poderes de oficio que, a efectos de autocontrol, la administración posee, viniendo a constituir una más del rico (...) haz de posibilidades (...) que nuestro ordenamiento

ofrece al administrado para reaccionar contra cualquier irregularidad en la actuación administrativa (Garrido *et al*, 2006, p.67).

Se aclara que, si bien podemos utilizar de manera general la denominación “medios de impugnación” para referirnos a cualquiera de los instrumentos antes mencionados, es importante considerar que se tratan de medios distintos e independientes, que presentan marcadas diferencias. Siguiendo al profesor Agustín Gordillo (2016), podemos mencionar, a manera de ejemplo, que con el recurso se atacan sólo actos administrativos, mientras que con la reclamación y la denuncia pueden impugnarse tanto actos como hechos u omisiones administrativas⁶. Así mismo, con el recurso y la reclamación pueden defenderse derechos subjetivos o intereses legítimos, mientras que con la denuncia pueden defenderse intereses simples⁷, la diferenciación de cada una de estas categorías la explicaremos más adelante. Por otra parte, los recursos tienen plazos de interposición, mientras que las reclamaciones carecen de plazos y pueden ser presentadas en cualquier momento⁸ (p. 194).

En relación a la revisión de oficio, el artículo 132 del COA establece que puede ejercerse a iniciativa de la propia administración o por *insinuación* de persona interesada. Por su parte, el artículo 106 *ibídem*, complementa esta disposición, pues aclara que dicha insinuación se realizará a través de la interposición de una reclamación o un recurso administrativo. Por ser el objeto de

⁶ En relación a esta diferencia, el inciso primero del artículo 217 del COA, al referirse a la impugnación, establece que solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa, sin embargo, su artículo 127 dispone que las personas afectadas por hechos administrativos pueden impugnar las actuaciones de las administraciones públicas mediante reclamación.

⁷ Según el artículo 187 del COA, la denuncia es el acto por el que **cualquier persona** pone en conocimiento, de un órgano administrativo, **la existencia de un hecho** que puede constituir fundamento para la actuación de las administraciones públicas, mientras que, para la interposición de un recurso o un reclamo, es necesario que el compareciente acredite su calidad de **persona interesada**, de conformidad al artículo 149 *ibídem*.

⁸ Al respecto, el término para la interposición del recurso de apelación es de diez días y el plazo de 1 año o el término de veinte días -dependiendo de la causal alegada- para el recurso extraordinario de revisión. En cuanto a la interposición de los reclamos administrativos, no existe norma que determine términos o plazos para el efecto, conforme lo hemos analizado ya en este trabajo.

este trabajo investigativo, se analizará la procedencia de la revisión de oficio a pedido de persona interesada exclusivamente a través de la interposición del reclamo administrativo.

2.2.2. Requisitos del reclamo administrativo como petición de declaración de nulidad de un acto administrativo a través del ejercicio de la revisión de oficio

2.2.2.1. Persona Interesada

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 106 del COA, “*la persona interesada*” puede solicitar la declaración de nulidad del acto administrativo a través de la interposición de una reclamación administrativa. Por tanto, el primer requisito a ser analizado, lo constituye la legitimación para presentar dicho reclamo. Conviene entonces establecer quienes son considerados como interesados, y, consecuentemente, pueden instar el respectivo procedimiento administrativo de revisión.

En el derecho administrativo, este tema se analiza desde una perspectiva diferente a lo que ocurre en el ámbito del derecho procesal, pues no se trata de ver el rol que tiene la parte en el procedimiento, sino de estudiar cuáles son los intereses a tutelar y quienes, además del afectado, pueden encontrarse vinculados o asociados, directa o indirectamente, a dicho interés (Gozaíni y Biglieri, 2009, p. 202). En otras palabras, mientras que en un proceso judicial las partes procesales defienden sus derechos, en el procedimiento administrativo se establece un concepto más amplio, en el que los intervinientes, además podrán defender sus intereses (Moreta, 2019, p. 131). La diferencia entre derechos e intereses se explica a continuación.

En nuestra legislación, el COA adopta los postulados mencionados, pues para referirse al administrado que promueve la actividad de la administración pública, cualquiera sea su naturaleza,

utiliza la denominación “persona interesada” y en su artículo 149, establece quienes ostentan tal condición, a saber:

- Las personas a quienes la administración pública ha dirigido el acto administrativo.
- Quien promueva el procedimiento como titular de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- Aquel que invoque derechos subjetivos o acredite intereses legítimos, individuales o colectivos, que puedan resultar afectados por la decisión que adopte en el procedimiento.
- Quien acredite ser titular de derechos o intereses legítimos de las asociaciones, organizaciones, los grupos afectados, uniones sin personalidad, patrimonios independientes o autónomos y comparezca al procedimiento ante de la adopción de la resolución.

Ahora bien, resulta importante precisar que los intereses de los administrados deben tener la categoría de intereses “legítimos”, lo cual difiere del mero interés o interés simple⁹. Es decir, se requiere que el individuo ostente un interés personal y directo en la impugnación del acto.

Al respecto, el profesor Agustín Gordillo (2006), señala que no se trata de tener un interés personalísimo, en el sentido de individual y exclusivo, pues ello implicaría acercarnos a la condición de derecho subjetivo o desconocer la incidencia de los intereses colectivos¹⁰ -que si se encuentran reconocidos en la norma antes citada-. Por lo que, el interés será “personal” siempre

⁹ Federico del Giorgio Solfa, define al interés simple como el interés común de toda la comunidad a que se cumpla con el ordenamiento jurídico.

¹⁰ Este tipo de intereses corresponde a un conjunto definido de personas en virtud de una unidad jurídica que los vincula. El que el interés pertenezca a muchos no quiere decir que se expanda a todos sin lograr identificar ni particularizar un sólo interesado; tan sólo significa que el interés radica en varios, de modo tal que el problema a descifrar no es la existencia del mismo sino evidenciar la titularidad de quienes lo alegan para ver si tienen posibilidad jurídica de actuación procesal (Gozáñi y Biglieri, 2009, p. 208).

que el particular pueda aducir motivos de agravios distintos del interés general de que se cumpla la ley (p. 187), al repercutir de manera clara y suficiente en su esfera jurídica.

Para ilustrar lo mencionado, pongamos el ejemplo de un proceso de contratación pública. Las personas que deseen ser parte del proceso, no se configuran *per se* en titulares del derecho subjetivo a la adjudicación del contrato, pero sí gozan del interés legítimo de ser partícipes del mismo, en condiciones de igualdad, por tanto, tendrán legitimación para impugnar los requisitos que imponga la administración pública, cuando alguno de ellos pueda ser considerado discriminatorio.

En el mismo escenario de contratación pública, Andrés Moreta (2019) distingue estas tres categorías con el siguiente ejemplo:

- Interés simple: Todos los ecuatorianos a quienes nos incumbe el manejo de los recursos públicos.
- Interés legítimo: Los participantes en el concurso que podrán presentar impugnaciones.
- Derecho subjetivo: Quien resulte adjudicado y adquiera el derecho a suscribir el contrato (p. 132)

En este sentido, podemos afinar, como lo establece David Blanquer Criado, que el interés legítimo es algo menos que un derecho subjetivo, pero bastante más que una simple expectativa o la simple ilusión de futuro (p. 1332), por esa razón, su existencia debe verificarse en las circunstancias alegadas más que en la situación jurídica subjetiva que tenga el peticionante (Gozaíni y Biglieri, 2009, p. 209).

Por otra parte, la persona interesada podrá interponer el reclamo administrativo, en nombre propio o a través de su representante, siempre que se encuentre en goce de la capacidad de ejercicio, al tenor de lo dispuesto en el artículo 150 del COA, que, además de acoger la regla general en virtud de la cual, toda persona es legalmente capaz de comparecer al procedimiento

administrativo, salvo las excepciones de ley¹¹, reconoce capacidad para actuar por sí misma, a aquellas personas que tengan capacidad de ejercicio restringida, como es el caso, por ejemplo, de los menores adultos.

Finalmente, otro de los factores a ser observados por la persona interesada, se refiere a la exigencia de cumplir con los denominados “requisitos formales de las impugnaciones” que el COA establece en su artículo 220 de manera indistinta para los diferentes medios de impugnación. Estos requisitos básicos, como, por ejemplo, que la impugnación se presente por escrito incluyendo su fundamento fáctico y jurídico y el anuncio de los medios de prueba que se ofrece para acreditar los hechos, entre otros; aunque puedan parecer obvios, es incuestionable que determinan, el éxito o no del reclamo administrativo planteado (Conejo, 2008, p. 182).

2.2.3. Nulidad del acto administrativo a través del ejercicio de la revisión de oficio

Una vez alcanzado este punto de análisis, es indispensable conocer con claridad que el objetivo que persigue la impugnación, es que un acto administrativo sea declarado nulo, pues así lo dispone el artículo 132 del COA, que en su parte pertinente indica: “(...) el *acto administrativo nulo puede ser anulado* por la máxima autoridad administrativa (...)”. Esta precisión es de suma importancia en relación a sus consecuencias jurídicas, pues como analizaremos más adelante, el acto administrativo nulo no es convalidable, mientras que cualquier otra infracción al ordenamiento jurídico en que incurra, puede ser subsanable. Partiendo de lo mencionado, esta

¹¹ Código Civil, Art. 1463.- Son absolutamente incapaces los dementes, los impúberes y la persona sorda que no pueda darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas. Sus actos no surten ni aún obligaciones naturales, y no admiten caución. Son también incapaces los menores adultos, los que se hallan en interdicción de administrar sus bienes, y las personas jurídicas. Pero la incapacidad de estas clases de personas no es absoluta, y sus actos pueden tener valor en ciertas circunstancias y bajo ciertos respectos (...).

exigencia se constituye, además, en un límite para el ejercicio de la revisión de oficio por parte de la administración pública.

Previo a profundizar en el estudio de este requisito, debemos tener en consideración que la figura de la nulidad es una institución que, en principio, se encuentra revestida de sustanciales diferencias en cuanto a su concepción, dependiendo del ámbito del derecho en el que se aplique.

Así lo explica el profesor Agustín Gordillo (2011):

En el derecho civil la nulidad suele concebirse como una sanción por la ausencia o la alteración de un elemento constitutivo del acto; en cambio en el derecho administrativo la nulidad deriva de la imposibilidad del acto de integrarse en un ordenamiento jurídico dado, de su violación objetiva de principios jurídicos, antes que de un elemento suyo viciado o faltante. (...) las nulidades administrativas no dependen de cuál elemento del acto está viciado, sino de la importancia de la infracción al orden jurídico (p. 11-3).

Desde esta perspectiva, la nulidad del acto administrativo como categoría del Derecho Administrativo, cobra fuerte sentido cuando los Estados adoptan normas para la regulación y control del poder de sus representantes y su obligatoria sujeción al principio de juridicidad en sus actuaciones (Baraona, 2007, p. 61). De lo mencionado se deriva la noción de validez del acto administrativo. Es decir, un acto administrativo será válido, de manera general, en la medida que su generación se haya realizado de conformidad con el ordenamiento jurídico (Rodríguez, 2020, p. 155).

Ahora bien, es necesario definir lo que debemos entender por nulidad del acto administrativo, pues se trata de un concepto alrededor del cual existe un verdadero “caos doctrinal” por el amplio repertorio léxico que se maneja con significados similares, como, por ejemplo, ineficacia, invalidez, inexistencia, ilegitimidad o ilegalidad del acto administrativo, los cuales son utilizados como términos equivalentes, sin serlo (Cabezas, p.5).

Para aclarar el panorama, resulta bastante certera la explicación que, al respecto, establecen los autores Tron Petit y Ortiz Reyes (2007), en el siguiente esquema: 1) Ilegalidad (irregularidad o disconformidad jurídica), de presentarse se podrá ejercer la acción de, 2) Nulidad (técnica procesal o sistema de acciones) que permiten al juez o a la administración declarar la, 3) Invalidez del acto, siempre y cuando concurran, 4) Razones no invalidantes o de conservación del acto; que pueden conducir a la, 5) Ineficacia como sanción de carácter: a) Formal y jurídico: nulidad de pleno derecho o lisa y llana y b) Material, fáctica y funcional (p. 221).

Con esta aclaración podemos acercarnos a la definición de nulidad del acto administrativo. Para el autor Jorge Fernández (2016), la anulación, al igual que la revocación – y la caducidad-, representa una forma de extinción del acto administrativo ¹² (p.146). Entonces, podemos conceptualizar a la nulidad como el mecanismo reconocido por la ley, que se ejerce con la finalidad de depurar, eliminar o desaparecer del mundo jurídico, aquellos actos que han sido creados irregularmente, por efecto de la inobservancia del ordenamiento jurídico.

Con base a lo expuesto, se aprecia que nos encontramos nuevamente en la esfera de la “validez del acto administrativo”, consecuentemente, la persona interesada que pretenda solicitar la declaración de nulidad del acto, deberá verificar la existencia de un vicio que afecte su validez. Al respecto, el artículo 99 del COA, establece como requisitos de validez del acto administrativo, los siguientes: competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación. Lo mencionado nos

¹² Artículo 103 del COA. - Causas de extinción del acto administrativo. El acto administrativo se extingue por: 1. Razones de legitimidad, cuando se declara su nulidad. 2. Revocatoria, en los casos previstos en este Código. 3. Cumplimiento, cuando se trata de un acto administrativo cuyos efectos se agotan. 4. Caducidad, cuando se verifica la condición resolutoria o se cumple el plazo previsto en el mismo acto administrativo o su régimen específico. 5. Ejecución de los derechos o cumplimiento de las obligaciones que se deriven de él, de conformidad con la ley, si no se ha previsto un régimen específico.

permite concluir, en primera instancia, que nos encontramos ante un acto nulo, cuando uno o varios de sus requisitos de validez se encuentren viciados.

No obstante, se debe tener presente que, en el ámbito del derecho administrativo, doctrinariamente y en muchas legislaciones de diferentes países, se distinguen las figuras de la nulidad de pleno derecho y de anulabilidad del acto administrativo. Esta diferenciación, se introdujo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano con la entrada en vigencia del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva –ERJAFE-, pues, la norma anterior, esto es, la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del año 1968, se refería simplemente y de manera general, a la nulidad del acto administrativo y establecía las causales de procedencia.

A decir del doctor Juan Pablo Aguilar (2021), la principal diferencia entre estas figuras radicaba en que, mientras la nulidad de pleno derecho subsistía por sí misma y, por tanto, podía ser declarada por la misma administración –pues no se apartaba del mundo de la anulabilidad-; la anulabilidad de los actos implicaba que la administración podía convalidar los mismos y, si decidía no hacerlo, debía recurrir ante el Tribunal Contencioso Administrativo, a través de la acción de lesividad, para anular el acto.

Actualmente, el Código Orgánico Administrativo recoge la figura de la nulidad de manera general, sin hacer mención a la nulidad de pleno derecho o a la anulabilidad, sin embargo, reconoce la existencia de los “actos convalidables o subsanables”. Bajo esta distinción, podemos mencionar que, según nuestra legislación, “la nulidad” implica vicios que no pueden subsanarse, contrariamente a lo que ocurre con los actos convalidables.

En este sentido, los actos nulos –afectados de vicios de “nulidad” que por tanto no son convalidables-, son aquellos que tienen su fundamento en las causales expresamente reconocidas

en el artículo 105 del COA, siendo que, cualquier otro vicio o irregularidad, que no sean los constantes en dicha norma, genera un acto administrativo convalidable. Con base a lo mencionado, podemos establecer que en el derecho administrativo, la regla general es que la irregularidad del acto no genera su nulidad, esto ocurre, de manera excepcional, cuando se incurre en causales reconocidas de manera taxativa en la ley¹³. Por lo expuesto, la doctrina sostiene que las causales de nulidad son de interpretación restrictiva, lo cual favorece a la conservación del acto administrativo.

Como se puede observar, el fundamento de las causales de nulidad del acto administrativo, radica en la gravedad de la infracción al ordenamiento jurídico, por lo tanto, cada una de ellas, necesariamente se ubican en el ámbito de los elementos de validez del acto administrativo a los que nos hemos referido anteriormente.

En consecuencia, el reclamo administrativo por el cual la parte interesada solicita la declaración de la nulidad del acto administrativo a través del ejercicio de la revisión de oficio, debe tener por objeto, exclusivamente, un “acto nulo”, es decir, aquel que incurra en las siguientes causales:

Art. 105.- Causales de nulidad del acto administrativo. Es nulo el acto administrativo que:

1. Sea contrario a la Constitución y a la ley.
2. Viole los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide.
3. Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo.
4. Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado.
5. Determine actuaciones imposibles.
6. Resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo, de conformidad con este Código.
7. Se origine en hechos que constituyan infracción penal declarada en sentencia judicial ejecutoriada.

¹³ Al respecto, la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, mediante resolución No. 0295-2014 establece que, son actos administrativos regulares, aquéllos respecto de los cuales no se puede sostener una causa de nulidad prevista en la ley.

8. Se origine de modo principal en un acto de simple administración.

Finalmente cabe mencionar que, la declaración de nulidad de un acto administrativo, produce un efecto retroactivo a partir de la fecha de su expedición, lo cual guarda estrecha relación con la consideración -muchas referida por la Corte Nacional de Justicia del Ecuador- de que, en derecho, el acto nunca existió, por lo tanto, se establece la necesidad de otorgar al afectado por aquel acto, el resarcimiento de todos los perjuicios ocasionados, como, por ejemplo, las remuneraciones que un funcionario debía percibir durante el lapso en que permaneció extrañado de sus funciones como consecuencia de un acto inexistente. En otras palabras, al acto administrativo nulo se lo reputa inexistente (Resolución No. 0208-2014).

2.3. Análisis del derecho comparado en relación a la petición de declaración de nulidad de un acto administrativo a través del ejercicio de la revisión de oficio

2.3.1. España

En materia de revisión de oficio de actos nulos, a partir del año 2016, España se rige por las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Es importante destacar, en primer lugar, que la figura de la revisión de oficio, conocida por la doctrina española como “*acción de nulidad*”, se encuentra desarrollada en el título V de dicho cuerpo legal denominado “De la revisión de los actos en vía administrativa”, junto con la regulación de los recursos administrativos, lo cual, a criterio de Antonio Bueno Armijo (2018), resulta necesario considerar, ya que, por su ordenación sistemática, el régimen jurídico de cada una de estas instituciones puede completarse con las reglas previstas para la otra cuando exista una laguna o alguna dificultad interpretativa (p. 345).

El artículo 106 de la LPAC, reconoce a las administraciones públicas la potestad de eliminar o desaparecer del mundo jurídico sus disposiciones y actos nulos de pleno derecho, es

decir, aquellos en los que concurra alguno de los vicios recogidos de manera expresa en sus artículos 47.1 y 47.2, sean estos favorables o desfavorables para el administrado, previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Podemos encontrar entonces una primera distinción, pues la revisión de oficio puede aplicarse tanto a actos como a disposiciones administrativas, entendiendo estas últimas, como las normas reglamentarias.

Ahora bien, el procedimiento de revisión en contra de los actos administrativos, podrá iniciarse "por iniciativa propia" o "a solicitud de interesado" (art. 106.1 LPAC). Por su parte, la revisión de oficio en contra de una disposición administrativa, podrá iniciarse exclusivamente de oficio por la administración pública. Respecto a la solicitud de interesado, Antonio Bueno Armijo (2018) señala que:

La afirmación más clara de que estamos ante una verdadera acción de nulidad; es decir, un reconocimiento por parte del ordenamiento jurídico del derecho de los ciudadanos a que la Administración autora del acto admita, tramite y resuelva su solicitud de revisión, se encuentra, sin embargo, en un lugar algo extraño: el artículo 125.3 LPAC, en sede de recurso extraordinario de revisión. Es en este artículo donde se reconoce el derecho de los administrados a que se sustancien y resuelvan las solicitudes formuladas al amparo del artículo 106 LRJPAC (p. 362)

En otras palabras, el interesado que ejerza la “acción de nulidad” a través de la presentación de una solicitud, goza del derecho a recibir por parte de la administración pública, una respuesta debidamente motivada acerca de su inadmisión a trámite. En este sentido, el artículo 106.3 de la LPAC establece:

[E]l órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

Complementando dicha norma, se encuentra el contenido del artículo 110 *ibídem*, que establece que las facultades de revisión no podrán ser ejercidas por la prescripción de acciones o cuando por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

Adicionalmente, merece la pena mencionar que otra de las diferencias encontradas es la exigencia de que la acción de nulidad tenga por objeto un acto administrativo que haya puesto fin a la vía administrativa o que no haya sido recurrido en plazo, es decir, lo que en nuestra legislación se conoce como acto que ha causado estado en vía administrativa, con lo que se da mayores luces para su ejercicio, considerando que la legislación española, al igual que la nuestra, establece que la revisión de oficio podrá ejercerse “en cualquier momento”, sin embargo, es la misma norma la que establece los límites para su ejercicio.

El contenido de estas últimas disposiciones resulta de vital importancia, pues, contrario a lo que ocurre en nuestra legislación, se establece de manera expresa cuales son las únicas circunstancias por las que la administración pública estaría habilitada para inadmitir la petición de revisión de oficio, pues, en principio, los interesados tienen el derecho subjetivo de que su petición sea tramitada conforme a Derecho.

Se puede apreciar que la legislación española establece el procedimiento para el ejercicio de la revisión de oficio desde una óptica similar a la de los recursos administrativos y lo hace a partir del artículo 106 de la LPAC, en atención a las circunstancias jurídicas que se manifiestan, específicamente, por la presencia de la potestad de autotutela administrativa, lo cual constituye el fundamento para considerar a la misma como una auténtica “acción de nulidad”. Esta situación no se evidencia en el caso ecuatoriano ya que, para su ejercicio, el COA se remite de manera general a las normas que rigen el Procedimiento Administrativo.

2.3.2. Chile

A diferencia de lo que ocurre en el caso ecuatoriano –como en la mayoría de legislaciones, incluida la española -, en el que la revisión de oficio está rigurosamente ceñida a la extinción de los actos administrativos que han sido elaborados en forma irregular; en la legislación chilena se evidencia una noción diferente y que surge a partir de los postulados de la Ley núm. 19.880/2003 de Bases de los Procedimientos Administrativos (LBPA).

El capítulo IV de la LBPA denominado “Revisión de los actos administrativos”, posee cuatro párrafos. En el primero, designado como “principios generales”, se encuentra la institución de la invalidación de los actos administrativos (Art. 53). En el segundo y tercer párrafo se regulan los recursos administrativos de reposición, jerárquico (Art. 59) y extraordinario de revisión (Art. 60). Finalmente, el párrafo cuarto, titulado como “de la revisión de oficio de la Administración”, se dedica a la revocación por motivos de oportunidad (Art. 61) y a la aclaración de puntos oscuros o rectificación de meros errores (Art. 62).

Según esta ordenación sistemática se observa que, en el derecho administrativo chileno, la revisión de oficio es un género que abarca a la invalidación, la revocación por motivos de oportunidad, la aclaración de puntos oscuros o rectificación de errores e incluso la resolución de algunos recursos administrativos, lo cual presenta una importante diferencia, pues como se indicó anteriormente, en el caso ecuatoriano, la revisión de oficio procede exclusivamente para aquellos actos que se han dictado en forma irregular, es decir, por motivos de ilegalidad, apartándose del ámbito de la revocación, que permite la extinción de los actos administrativos por motivos de oportunidad o de conveniencia administrativa, aunque ambas figuran tengan su origen en la potestad de autotutela administrativa.

Sin embargo, es en la figura de la invalidación, en la cual podemos observar algunos rasgos similares a la revisión de oficio desarrollada en nuestra legislación, esto se debe a que, según Roberto Delgado Lara (2018), el vocablo “revisión” no ha sido una expresión habitual en la legislación, jurisprudencia o doctrina administrativa chilena, menos aún lo ha sido el enunciado “revisión de oficio”, pues la doctrina nacional, ha referido y tratado a la invalidación dentro de la teoría de las causales de extinción de los actos administrativos, pero sin hacer referencia alguna a la noción de revisión de oficio (p. 155).

En este sentido, la LBPA establece:

Artículo 53. Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto. La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. (...).

Por tanto, la invalidación se constituye en la vía de extinción de los actos administrativos por razones de ilegalidad. La legislación chilena no se refiere a la declaración de nulidad de los actos administrativos contrarios a Derecho, pues, lo que permite la LBPA, es que, en función del ejercicio de la revisión de oficio, la administración pública *invalida* el acto a través de otro posterior que así lo declare. Esta invalidación se podrá efectuar de oficio o a petición de parte a través de la interposición de una reclamación en el término de dos años contados a partir de su notificación, con lo que no se hace alusión a la expresión tan común en las diferentes legislaciones de “en cualquier momento” para referirse al ámbito temporal de su ejercicio.

Es evidente que, tanto la figura de la invalidación, como la revisión de oficio, tienen un escaso desarrollo en el ordenamiento jurídico chileno, pues no se determina un procedimiento propio a seguir para su correcto ejercicio, incluso, los pocos artículos que se refieren a las mismas, son bastante oscuros y presentan serias inconsistencias. Al respecto, autores chilenos establecen

que la adopción de la denominación “revisión de oficio” se debe a una auténtica innovación realizada por la LBPA e importada desde el derecho comparado, pero sin una adecuada correspondencia (Delgado, 2018, p. 155).

Las semejanzas y diferencias entre los países analizados y nuestra legislación, se muestran a continuación:

Tabla 1

Análisis comparativo de la Revisión de Oficio

REVISIÓN DE OFICIO

	ESPAÑA	CHILE	ECUADOR
Iniciativa	Propia o a solicitud de interesado	De oficio o a petición de parte	De oficio o insinuación de interesado
Objeto	Actos nulos de pleno derecho fav/desfav. Disposiciones adm.	Actos contrarios a derecho fav/desfav.	Actos adm. nulos fav/desfav
Impugnación	Solicitud	Reclamo	Reclamo
Efecto	Nulidad	Invalidación	Nulidad
Término	En cualquier momento	Término de dos años	En cualquier momento
Particularidades	Dictamen fav. Consejo de Estado	Denominado invalidación de acto	

Fuente: Elaboración propia

Autor: Karina Ortega

2.4. Obligaciones de la administración pública en la tramitación de las reclamaciones para el ejercicio de la revisión de oficio

El Ecuador, como Estado Constitucional de Derechos y Justicia, en el que el respeto a la persona y la dignidad humana juega un rol trascendental para su configuración orgánica y funcional, está en la obligación de adecuar sus actividades, a través de todos sus organismos, instituciones y dependencias, a la búsqueda y satisfacción del bien común, pues solo en esta medida, su actuar, con sus amplios poderes y facultades, se encontrará legitimado.

Lo manifestado surge como consecuencia de la constitucionalización del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Este modelo jurídico-político, condiciona el sentido de la administración pública y la define como un “servicio a la colectividad” regido por una serie de principios, tales como, eficacia, eficiencia, calidad, entre otros¹⁴. En correspondencia con aquello, el COA desarrolla los principios constitucionales y agrega otros que integran el plexo axiológico que define a la administración pública, como los de juridicidad, responsabilidad, proporcionalidad y buena fe (Rodas, 2020, p.1). Es en este contexto, en el cual toma relevancia el concepto de la buena administración pública como un principio general del derecho administrativo, un deber de la administración pública y un derecho fundamental de las personas.

En este sentido, Andry Matilla Correa (2019), al referirse a la buena administración pública, indica:

[H]a de darse la buena administración cuando se han empleado bien los medios en la actuación administrativa y se ha llegado, por esa vía, al correcto cumplimiento de los fines a los que esos medios han de servir, todo ello dentro del marco jurídico existente, que ha de estar inspirado en valores y principios que garanticen y conduzcan a la plena realización del hombre social e individualmente considerado. En fin, que buena administración, no sugiere otra cosa que hacer las cosas bien en lo administrativo, dentro de un marco jurídico que propicie ese buen hacer (p.141).

¹⁴ Constitución de la República del Ecuador, Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Con base a lo mencionado, podemos comprender el alcance de las obligaciones que tiene la administración pública en el marco de sus relaciones con los ciudadanos, pues la misma debe procurar, dentro de la mayor medida de lo posible, la materialización de cada uno de los principios jurídicos que guían dicha relación, pues es evidente que la inobservancia o violación de alguno de ellos, implicaría que no exista una buena administración pública. En otras palabras, no podríamos hablar de una buena administración pública, si, por ejemplo, un acto administrativo no está debidamente motivado o la resolución adoptada es irracional, desproporcionada o es evidentemente arbitraria por no encontrar fundamento en el principio de juridicidad.

Viene a ser así que, cuando una persona presenta ante la administración pública un reclamo administrativo para que, mediante la revisión de oficio se declare la nulidad de un acto administrativo -así como cualquier otro tipo de reclamo, denuncia, queja, solicitud o recurso administrativo-, el interesado tendrá derecho, en primer lugar, a que se respeten las garantías básicas del debido proceso en la tramitación del respectivo procedimiento administrativo, para lo cual, necesariamente deberá remitirse al contenido del artículo 76 de la Constitución de la República.

Una vez que se analice el contenido del reclamo administrativo, la persona interesada tiene derecho a recibir una respuesta suficientemente motivada en relación a la admisión o inadmisión de su solicitud a trámite. Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado, de fecha 11 de agosto de 2021, ha indicado que:

En un Estado constitucional, la legitimidad de las decisiones estatales no depende solo de quién las toma, sino también del porqué se lo hace: todo órgano del poder público tiene, no solo el deber de ceñir sus actos a las competencias y procedimientos jurídicamente establecidos (legitimidad formal), sino también el deber de motivar dichos actos, es decir, de fundamentarlos racionalmente (legitimidad material) (párr. 51).

En el caso específico del reclamo administrativo que busca la declaración de nulidad del acto administrativo, el panorama de actuación de la administración pública se intensifica aún más, pues como se analizó previamente, el objeto de dicho reclamo es un acto administrativo nulo, es decir, aquel que se ha expedido de forma irregular, siendo una más de las obligaciones de la administración pública, garantizar el respeto al ordenamiento jurídico, obligación que le permite a su vez, activar la potestad de autotutela administrativa.

Es decir, al presentarse un reclamo de esta naturaleza, la administración pública, además de garantizar los derechos de los administrados, también está actuando como guardián del ordenamiento jurídico y justamente para este efecto, la ley le confiere la potestad de revisión de oficio de sus actos. Por tanto, si un ciudadano está alertando a la administración de que ha dictado un acto nulo, cuanto menos se espera que la administración pública pronuncie con ciertos “elementos argumentativos mínimos” (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre del 2021), la razón por la que, a su criterio, no es procedente dicho reclamo. En este contexto, se puede afirmar que procede su inadmisión exclusivamente cuando la reclamación no se base en una causal de nulidad o carezca manifiestamente de fundamento, así lo establece Rafael Morales (2022), quien además indica:

La decisión de inadmitir exige no sólo una motivación adecuada, sino también que las causas que pueden determinar dicha inadmisión sean interpretadas de forma restrictiva, de modo que, sin necesidad de efectuar un análisis jurídico sobre el fondo del asunto, resulte notoria, clara, evidente y cierta la falta de motivos para la impugnación o la ausencia de una causa de nulidad (p. 7).

En este mismo sentido, Fernando Garrido (2006), manifiesta que no existe duda que la potestad anulatoria de la administración pública ha sido atribuida en tutela y garantía del interés público, sin embargo, aquello no impide que de estos poderes de oficio se pueda beneficiar también el administrado. Si bien su reclamo no tiene carácter de verdadero recurso, lo cual es el primer elemento para llegar a pensar que no obliga a la administración a iniciar un procedimiento de

revisión (p.24), es claro que, por las razones expuestas en este trabajo, la administración tiene la obligación de resolver motivadamente la solicitud del interesado.

Según lo manifestado, queda claro que los particulares que tengan la condición de interesados, podrán solicitar la revisión de los actos administrativos mediante la presentación de una reclamación administrativa, configurándose así, un auténtico derecho legítimo de obtener dicha revisión si efectivamente concurriesen vicios de nulidad que los afecten, lo cual obliga a la administración a resolver la misma, y en caso de rechazo o inadmisión del reclamo, el interesado podría acudir a sede judicial para hacer valer su pretensión, instancia que a criterio de Isabel Rivas Castillo (2010), “no estaría configurada formalmente como recurso, sino como derecho al procedimiento revisorio” (p.107). Por esta razón, autores como Fernando Garrido (2006), han manifestado que el ordenamiento jurídico configura una auténtica acción de nulidad y no una simple “petición graciable” (p. 25).

2.4.1. Análisis de casos prácticos sobre la interpretación y aplicación de la facultad de revisión de oficio por la administración pública

2.4.1.1. Trámite No. 20179, entre el Municipio de Cuenca y una empresa privada

El trámite No. 20179, inicia en el año 2021 con una solicitud de una empresa privada hacia la Ilustre Municipalidad del cantón Cuenca, provincia del Azuay, en donde se solicita que se declare la exoneración de los impuestos de Patentes Municipales y Metropolitanas y del 1.5 por mil sobre los Activos Totales para contribuyente no sujeto pasivo de los años 2019, 2020 y 2021, toda vez que se trataba de una compañía Holding.

Mediante resolución No. 11943, expedida por la Coordinadora Financiera del GAD municipal, se acepta parcialmente dicha solicitud, pues autoriza que no se considere al peticionario

como sujeto pasivo de dichos impuestos para los años 2020 y 2021, negando lo solicitado en relación al año 2019, argumentando que se debe cancelar el ejercicio económico del año inmediato anterior, es decir, antes de que la empresa cambie su objeto social a compañía Holding.

Ante esta resolución, el peticionario presenta un reclamo administrativo al tenor de lo dispuesto en el artículo 132 del COA, considerando que, si bien el cambio de objeto social se realiza en el mes de marzo del año 2019, la empresa no registró ningún tipo de actividad económica, comercial, industrial, financiera, inmobiliaria o profesional a partir del año 2018, en otras palabras, en el año 2019 no se configuró el hecho generador de los impuestos, situación que debía ser verificada por la administración pública de los documentos que obraban del expediente.

En respuesta a este reclamo se encuentra el oficio No. DGF-1424-2021 expedido por el Director General Financiero de la entidad pública, mismo que textualmente establece: “La Dirección General Financiera, ya atendió su petición, en hecho y derecho a través de la resolución No. 11943, la cual fue legalmente notificada el día 14 de octubre del 2021, en el domicilio señalado para el efecto. En virtud de lo expuesto, la Dirección General Financiera no puede volver a conocer y resolver una petición sobre la cual ya emitió su respectiva resolución, pudiendo el recurrente acogerse al Recurso Legal que considere pertinente”.

La empresa presentó un Recurso de Apelación en contra del acto administrativo No. DGF-1424-2021 por inobservancia a lo dispuesto en los artículos 106 y 132 del COA y falta de motivación del mismo. Este recurso fue resuelto por el alcalde del cantón Cuenca a través de la Resolución No. SG-003-2022, en el que se considera que el administrado ha ejercido su derecho de petición y la respuesta -es decir el oficio No. DGF-1424-2021-, fue notificada de manera oportuna, correspondiendo analizar si la misma fue o no motivada, concluyendo que dicho acto administrativo cumple con lo establecido en la Constitución y en el COA, al establecer las normas

jurídicas que fueron aplicadas, la calificación de los hechos relevantes y la explicación de su pertinencia, pues a quien corresponde la revisión es a la máxima autoridad administrativa y no a la dirección que emitió el acto administrativo, consecuentemente, rechaza el recurso.

Análisis de la interpretación que realiza la administración pública del artículo 132 del COA

El oficio No. DGF-1424-2021 -al constituir la respuesta de la administración pública al reclamo presentado con base a lo dispuesto en el artículo 132 del COA-, es un acto administrativo en estricto sentido, pues se ajusta a lo determinado en el artículo 98 ibídem, es decir, se trata de una declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales, se agota con su cumplimiento y de forma directa. Sin embargo, no reúne los requisitos de validez de los actos administrativos detallados en el artículo 99 de la norma legal en cita. Con relación a aquello, nos referiremos a dos puntos que consideramos críticos en la sustanciación de este “procedimiento administrativo de revisión”, pues atacan directamente a la validez del acto administrativo.

Primero, si bien se realizó un breve resumen de los hechos del caso, se transcribió de manera textual el contenido del oficio No. DGF-1424-2021. Aunque parezca sorprendente, la administración pública resuelve el reclamo administrativo en dos párrafos, en los que indica que no puede volver a conocer y resolver una petición sobre la cual ya emitió su respectiva resolución. Lo mencionado constituye, a todas luces, un acto administrativo carente de motivación.

Como lo ha explicado la Corte Constitucional del Ecuador en el caso No. 1158-17-EP/21, una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, que contenga una fundamentación fáctica, fundamentación normativa y la explicación de la pertinencia de su aplicación. En el caso en análisis, la pretensión de la peticionaria era que, la

administración pública, ejerciendo su facultad de revisión de oficio de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 132 del COA, declare la nulidad de la resolución No. 11943. No obstante, la administración pública se limita a mencionar –en un intento de fundamentar en derecho su decisión-, los artículos 67, 69 y 103 numeral 5 del Código Tributario, que hacen referencia a la facultad de las administraciones públicas de expedir resoluciones motivadas en atención a los reclamos o peticiones de los administrados y, seguidamente, concluye como ya se ha explicado de manera previa. Es decir, no existe un análisis *al menos mínimo* de la figura de la revisión de oficio, a pesar de ser un análisis trascendental dada la naturaleza del reclamo presentado por la empresa.

Segundo, el oficio No. DGF-1424-2021 se dicta sin competencia. Es preciso mencionar que, según se ha analizado a lo largo de este trabajo investigativo, si bien el COA no contiene norma expresa que determine ante qué órgano se debe presentar este tipo de reclamo administrativo, es importante recordar que el mismo constituye un medio de impugnación de los actos administrativos, por tanto, a falta de norma, se debe aplicar la regla general que rige para la interposición de las impugnaciones¹⁵, es decir, éstas deben presentarse ante la misma autoridad que emite el acto administrativo, aunque la competencia para resolver la tenga otro órgano, como en este caso, la máxima autoridad administrativa.

En el caso objeto de análisis, el reclamo administrativo se interpuso ante la misma Dirección General Financiera, sin embargo, quien debía conocer y resolver el reclamo era el alcalde del GAD municipal, situación que no fue advertida por la administración pública, pues erróneamente rechaza –*más bien considera improcedente*- el reclamo administrativo, cuando lo

¹⁵ El artículo 219 del COA establece: “Le corresponde el conocimiento y resolución de los recursos a la máxima autoridad administrativa de la administración pública en la que se haya expedido el acto impugnado y se interpone ante el mismo órgano que expidió el acto administrativo”.

que correspondía era elevar su conocimiento al órgano competente y dar inicio de manera formal al procedimiento administrativo de revisión.

A pesar de todo lo mencionado, al resolver el recurso de apelación que se interpuso en contra del oficio No. DGF-1424-2021, el alcalde del GAD municipal paradójicamente concluye que el acto administrativo se encuentra debidamente motivado “al establecer las normas jurídicas que fueron aplicadas, la calificación de los hechos relevantes y la explicación de su pertinencia, **pues a quien corresponde la revisión es a la máxima autoridad administrativa y no a la dirección que emitió el acto administrativo**”, énfasis añadido debido a que, esta última afirmación no fue mencionada por la Dirección General Financiera dentro oficio No. DGF-1424-2021.

Del análisis que se ha efectuado de este caso concreto, se hace evidente la lamentable falta de conocimiento y comprensión que posee la administración pública en relación al alcance de la facultad de revisión de oficio, sobre todo cuando es solicitada por la parte interesada a través de la interposición de un reclamo administrativo. Se aprecia que la solicitud de la empresa, no pasa de ser considerada una mera petición que ha recibido una respuesta absolutamente informal –por decir lo menos-, en la que la administración ni siquiera ha procurado cuidar que su acto contenga los requisitos mínimos de validez. En otras palabras, la administración desconoce cómo proceder, o cual es el trámite a seguir ante este tipo de reclamos administrativos.

2.4.1.2. Resolución Nro. MH-DM-2015-0035-RM, PETROECUADOR EP y operadoras turísticas de la provincia de Galápagos

En el año 2014, varias operadoras turísticas con asiento en la provincia de Galápagos, presentaron un reclamo administrativo ante la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero ARCH, con el fin de que se disponga a PETROECUADOR EP que reliquide y devuelva los valores

cobrados en exceso por la venta de DIESEL. El Director Ejecutivo de la ARCH se inhibe de conocer y tramitar dicho reclamo por carecer de competencia administrativa en razón de la materia.

Las operadoras turísticas interpusieron recurso de apelación en contra de dicho acto administrativo. Mediante Resolución Nro. MH-DM-2015-0035-RM, la Coordinadora General Jurídica, Delegada del Ministro de Hidrocarburos, aceptó el Recurso de Apelación, ordenando se realice una reliquidación y se reintegre los valores cobrados en exceso por parte de PETROECUADOR EP.

En el año 2016 PETROECUADOR EP interpone ante el Ministro de Hidrocarburos, recurso extraordinario de revisión en contra de la Resolución Nro. MH-DM-2015-0035-RM. Mediante Resolución Nro. MH-COGEJ-2016-0113-RES, se inadmite a trámite dicho recurso por no cumplir con las formalidades sustanciales, ni con los requisitos necesarios para interponer esta clase de recursos. No obstante, en esta misma resolución, la administración pública resuelve declarar de oficio la nulidad y extinguir los efectos de la Resolución Nro. MH-DM-2015-0035-RM, por haber sido expedida sin tomar en cuenta la normativa legal vigente y los derechos de los administrados, pues se evidencia que el Ministerio de Hidrocarburos no tiene competencia para resolver controversias sobre derechos de los consumidores o derivadas de contratos de compraventa de combustibles.

Análisis de la interpretación que realiza la administración pública de la facultad de revisión de oficio

Contrario a lo ocurrido en el ejemplo anterior, en este caso la revisión de oficio no es intentada por persona interesada a través de la interposición de un reclamo administrativo, sino se ejerce a iniciativa de la propia administración pública, y, a pesar de haberse resuelto de acuerdo a

las disposiciones del ERJAFE vigentes en ese entonces, es un claro ejemplo que nos permite evidenciar las grandes diferencias que se presentan cuando es la misma administración pública la que busca corregir sus actuaciones mediante el ejercicio de la facultad de revisión de oficio.

En efecto, en el caso objeto de análisis, a pesar de que la administración pública desecha el recurso extraordinario de revisión, debido a que la recurrente no fundamentó su recurso en una de las causales contempladas en el artículo 178 del ERJAFE, es bastante enfática en su obligación de servir con objetividad a los intereses generales, garantizando que sus actuaciones se realicen con sometimiento pleno a la Constitución de la República, a la ley y al derecho, lo que, a su criterio, le obliga a analizar los fundamentos y el trámite que motivó la emisión de la Resolución Nro. MH-DM-2015-0035-RM.

Una vez que se verifica que los hechos controvertidos nacen exclusivamente de una discrepancia derivada de un contrato de compraventa de combustible, materia sobre la que la ARCH no tiene competencia, pues ésta se limita a la imposición de sanciones en caso de infracciones hidrocarburíferas, la administración pública fundamenta su competencia para declarar la nulidad del acto administrativo, en lo dispuesto en los artículos 93 y 94 del ERJAFE, que en su parte pertinente establecían:

Art. 93.- Extinción de oficio por razones de legitimidad. - Cualquier acto administrativo expedido por los órganos y entidades sujetas a este estatuto deberá ser extinguido cuando se encuentre que dicho acto contiene vicios que no pueden ser convalidados o subsanados.

Art. 94.- Vicios que impiden la convalidación del acto. - No son susceptibles de convalidación alguna y en consecuencia se considerarán como nulos de pleno derecho: a) Aquellos actos dictados por un órgano incompetente por razones de materia, territorio o tiempo.

Este análisis nos permite evidenciar el amplio alcance que posee la facultad de revisión de oficio y cómo su correcta aplicación, le permite constituirse en un poderoso mecanismo de protección irrestricta del ordenamiento jurídico. Sin embargo, hemos observado que, se lo utiliza

únicamente a conveniencia de la administración pública y de esta manera, desnaturalizando su razón de ser.

2.4.2. Análisis de criterios de expertos

Dentro de esta investigación se realizaron entrevistas de tipo estructuradas a dos reconocidos docentes del Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN¹⁶. De los resultados obtenidos surgieron algunas categorías que nos permitirán analizar de manera adecuada los criterios de los expertos.

Tabla 2

Categoría uno: Conocimiento del alcance de la figura de revisión de oficio

Docente 1	Docente 2	Análisis
<p>Respuesta pregunta 1. (...) para nada, ni los mismos procuradores de las instituciones públicas conocen de la existencia y la operación de la revisión de oficio (...)</p>	<p>Respuesta pregunta 1. (...) no es conocida a profundidad por todos los abogados y por lo tanto no se la invoca en el momento procedimental oportuno (...)</p>	<p>Los expertos coinciden en que la revisión de oficio no es una figura conocida por los abogados en libre ejercicio de la profesión, así como por los mismos servidores públicos. Esta afirmación trae como consecuencia, que la misma no sea invocada o considerada como un medio de impugnación de los actos administrativos o que las respuestas</p>
<p>Respuesta pregunta 3. (...) desconocimiento de la institución como tal –se</p>	<p>Respuesta pregunta 2. No conozco de cerca ni he intervenido en un</p>	<p>invocada o considerada como un medio de impugnación de los actos administrativos o que las respuestas</p>

¹⁶ Los docentes fueron seleccionados especialmente por su amplia trayectoria en el libre ejercicio del derecho, por tanto, el conocimiento práctico del derecho administrativo que poseen, contribuye de manera sustancial al objetivo de esta investigación.

<i>refiere a la revisión de oficio-</i>	procedimiento en el que el administrado haya solicitado la revisión de oficio	de la administración pública no sean adecuadas a las peticiones de los administrados.
---	---	---

Fuente: Elaboración propia

Autor: Karina Ortega

Tabla 3

Categoría dos: Requisitos de procedibilidad para solicitar la revisión de oficio

Docente 1	Docente 2	Análisis
<p>Respuesta pregunta 2.</p> <p>(...) planteamos un documento lo suficientemente sustentado con premisa fáctica, premisa normativa (...)</p>	<p>Respuesta pregunta 3.</p> <p>(...) el administrado realiza una petición a la administración pública en cuestión, en la que le insinúa, le sugiere, le propone que efectúe una revisión de oficio (...)</p> <p>Respuesta pregunta 4.</p> <p>(...) si la persona interesada utiliza, de manera adecuada, el artículo 132 del COA en el sentido de insinuar la revisión de oficio, puede</p>	<p>Se observa que existe conocimiento de la manera en cómo se debe solicitar a la administración pública la revisión de sus actos. Los expertos señalan como requisitos mínimos para que la administración lo haga, los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solicitud suficientemente fundamentada (premisa fáctica y normativa). • Insinuar, sugerir o proponer la revisión de oficio. <p>Se debería incorporar adicionalmente, que dicha</p>

	provocar que dicha administración pública lo haga (...)	insinuación, tenga por objeto un acto administrativo nulo, es decir, afectado de alguna de las causales de nulidad establecidas en el COA.
--	---	--

Fuente: Elaboración propia

Autor: Karina Ortega

Tabla 4

Categoría tres: Respuesta de la administración pública en casos prácticos, cumplimiento de sus obligaciones

Docente 1	Docente 2	Análisis
<p>Respuesta pregunta 2.</p> <p><i>-Comenta un caso práctico en contra de la Policía Nacional en el que se cumplieron los requisitos de procedibilidad de la revisión de oficio- “(...) sin embargo nunca recibimos una respuesta. Lo que demuestra que en la práctica mucho dependerá de la cercanía política (...)”</i></p> <p>Respuesta pregunta 4.</p>	<p>Respuesta pregunta 3.</p> <p>(...) es importante que la administración pública conozca a profundidad la naturaleza jurídica, el alcance y los efectos de la revisión de oficio.</p>	<p>Se coincide en que la administración pública está en la obligación de atender las peticiones de los administrados en las que se solicita la revisión de sus actos. Sin embargo, en el caso práctico planteado por el docente 1, se evidencia que ni siquiera existió respuesta por parte de la administración, lo cual refleja el injustificado incumplimiento de sus obligaciones, y, por lo tanto, la vulneración de los derechos de los</p>

<p>(...) lo que si hay, es la obligación de contestar cualquier derecho de petición.</p>		<p>administrados, lo cual, a nuestro criterio, representa un caso perfectamente judicializable en contra de la administración pública. Se presenta una similitud entre el caso planteado por el entrevistado, con el analizado en la sección 3.1 de esta investigación, en ambos, la administración inobserva arbitrariamente el ordenamiento jurídico.</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia

Autor: Karina Ortega

Tabla 5

Categoría cuatro: Propuestas de solución a la problemática evidenciada en los casos prácticos

Docente 1	Docente 2	Análisis
<p>Respuesta pregunta 3. (...) la Corte de Casación tendría que ser la que nos diga cuál es la correcta interpretación de la ley, no ha emitido las respectivas</p>	<p>Respuesta pregunta 1. <i>-Al referirse al desconocimiento que existe de la figura de revisión de oficio-</i> “(...) De hacerlo, los profesionales del Derecho</p>	<p>Según el criterio de los expertos, la solución ante el evidente incumplimiento de las obligaciones de la administración pública, se reduce a tres puntos:</p>

<p>sentencias o resoluciones que son necesarias para la correcta interpretación. Hay una inacción de la Corte de Casación (...) se necesita una jurisprudencia orientadora para la operatividad de esta institución.</p> <p>Respuesta pregunta 5.</p> <p>Yo creo que la respuesta va a ser del tipo jurisprudencial, veamos cómo se pronuncia la Corte de Casación o la Corte Constitucional (...).</p>	<p>provocarían en la administración pública al menos una duda razonable de revisar nuevamente un acto administrativo.</p> <p>Respuesta pregunta 5.</p> <p>(...) quizá una reforma que se podría pensar sobre este aspecto es que la insinuación de revisión de oficio merezca una respuesta oportuna y motivada de la administración pública.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jurisprudencia orientadora para la operatividad de la institución de la revisión de oficio. 2. Capacitaciones a los abogados y servidores públicos respecto del alcance y naturaleza de la figura. 3. Reforma al COA que aclare que la insinuación de revisión de oficio merece una respuesta oportuna y motivada de la administración pública. <p>Es importante mencionar que nos encontramos de acuerdo con el punto 1, sin embargo, a nuestro criterio, el problema subyace en el desconocimiento de la figura de la revisión de oficio, este desconocimiento provoca que, ante las arbitrarias actuaciones de la</p>
--	--	---

		<p>administración pública, los abogados no judicialicen estos casos. Por lo tanto, para que exista una respuesta del tipo jurisprudencial, se necesita que los abogados sean conscientes de que la falta de motivación o falta de respuesta a sus solicitudes de revisión de oficio, son perfectamente judiciales, a pesar de que las mismas no hayan sido presentadas a través de los recursos administrativos, sino con fundamento en el artículo 132 del COA.</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia

Autor: Karina Ortega

3. Conclusiones

Por mandato constitucional, la administración pública se encuentra en la obligación de garantizar el cumplimiento de las normas jurídicas y los derechos de los administrados, es decir, en el marco de sus atribuciones y competencias, debe convertirse en un verdadero guardián del respeto irrestricto de las normas que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano, así como de los derechos y garantías que les asisten a las personas dentro de la relación jurídica- administrativa.

La revisión de oficio se constituye en un instrumento del que dispone la administración pública, en virtud de la potestad de autotutela administrativa, para el cumplimiento de lo mencionado.

En efecto, la figura de la revisión de oficio es un mecanismo a través del cual, la administración pública puede verificar y garantizar que sus actos administrativos se encuentran conforme a derecho, mediante un nuevo estudio o análisis de su contenido una vez que han sido emitidos. De conformidad a lo dispuesto en el artículo 132 del Código Orgánico Administrativo, este nuevo análisis o revisión, puede realizarse no solo por iniciativa de la propia administración pública, sino también por insinuación de persona interesada, con lo que se configura un legítimo derecho de solicitar el ejercicio de la revisión de oficio.

Debido al rol de guardián al que nos hemos referido previamente, la administración pública tiene, no el poder, sino el deber de declarar la nulidad de los actos administrativos, una vez que, dentro de este nuevo análisis, se verifique que se encuentran afectados de causales de nulidad. Este deber no se encuentra condicionado, por disposición jurídica alguna, a que la revisión de oficio se instaure a iniciativa de la administración pública, pues no se trata de una figura cuyo ejercicio se encuentre dentro del marco de la discrecionalidad administrativa. Resultaría un sinsentido jurídico que la administración pública pueda decidir sobre qué actos administrativos nulos declara la nulidad, pues se trata de actos que, en todo supuesto, hacen necesaria y obligatoria su retirada del mundo jurídico, al haber sido dictados contraviniendo el ordenamiento jurídico.

A pesar de lo mencionado, se trata de una figura que no resulta ampliamente conocida en el ámbito del derecho administrativo y, por lo tanto, muy pocas veces solicitada como un medio para obtener la declaración de nulidad de un acto administrativo, pues esta pretensión es comúnmente alegada mediante la interposición de los recursos administrativos, como si se tratase de los únicos medios de impugnación de los actos administrativos. Esta última afirmación

resultaría incorrecta pues, según como se encuentra regulada la revisión de oficio en el COA, se prevé que la misma puede ser solicitada a través de un reclamo administrativo, que constituye a su vez, un medio de impugnación de los actos administrativos.

Este desconocimiento acarrea que, frente a las eventuales insinuaciones que realizan los administrados, la administración pública rechace las mismas sin ningún grado de motivación o argumentación jurídica, incluso sin dar respuesta alguna, como si se tratase de meras peticiones frente a las cuales la ley permite que la administración pública decida discrecionalmente si atenderlas o no. Como se ha insistido, la administración pública está en la obligación de, en primer lugar, atender los reclamos administrativos, y, en segundo lugar, si se verifica la existencia de una causal de nulidad, declarar la nulidad del acto administrativo, pues ésta es la razón de ser misma de la revisión de oficio.

Sobre este tema, no ha existido pronunciamiento de las altas Cortes en el que desarrollen precedentes respecto del alcance de las insinuaciones de las personas interesadas para el ejercicio de la revisión de oficio, lo cual resulta indispensable para que, tanto las administraciones públicas como los abogados en libre ejercicio, sean conscientes de que se trata de un legítimo derecho del que disponen los administrados, y como tal, debe ser ejercido con estricta observancia a las disposiciones del ordenamiento jurídico que han sido explicadas a lo largo de este trabajo investigativo.

4. Bibliografía

Aguilar, J. [Legalité] (7 de julio de 2021). *Curso Express: Nulidad del acto administrativo* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=kVYSUcdhmwQ>

- Andrade, R. (2022). Principios constitucionales no convencionales de aplicación en el derecho administrativo y énfasis en el derecho electoral ecuatoriano. *Estado & Comunes, Revista de políticas y problemas públicos*, 1 (14), 37-55.
https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n14.2022.241.
- Baraona, J. (2007). *Revista Chilena de Derecho Privado*, 8, 59-106.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=370840820002>.
- Barcelona, J. (1995). *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria.
- Brigante, R. (2016). La derogatoria del recurso de reposición en el procedimiento administrativo tributario. *Revista jurídica Universidad Católica de Santiago de Guayaquil*, 263-281.
<https://www.revistajuridicaonline.com/2003/09/la-derogatoria-del-recurso-de-reposicion-en-el-procedimiento-administrativo-tributario/>
- Bueno, A. (2018). La revisión de oficio de disposiciones y actos administrativos nulos de pleno derecho en España. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 20, 345-387.
DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.13>.
- Cabezut, A. *Teoría de la Nulidad del Acto Administrativo*. [Ponencia III].
<https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/teoriadelanulidaddelactoadministrativo.pdf>
- Cabrera e Infante, E. (2019). Consideraciones en torno a la impugnación de los actos administrativos desde una perspectiva constitucional en cuba. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 155, 1083-1128.
<https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v52n155/2448-4873-bmdc-52-155-1083.pdf>.

- Cabrera y López, L. (2018). Motivos de impugnación del acto administrativo, una mirada desde el ordenamiento jurídico cubano. *Revista Misión Jurídica*, 11 (14), 93-109. DOI: <https://doi.org/10.25058/1794600X.890>.
- Carrillo, C. (2007). *“La imbricación de la noción y contenido de la Potestad de Autotutela de la Administración en Venezuela”*. (Tomo II). Ediciones Paredes.
- Cassagne, J. (2017). Las potestades y derechos en la contratación pública. En Rodríguez Arana, J., Delpiazzo, Carlos., Rodríguez, O., Castaños, S., & Rodríguez Martín-Retortillo, M. (Eds). *Bases y Retos de la Contratación Pública en el Escenario Global* (pp. 947-959). Editorial Jurídica Venezolana.
- Conejo, M. (2008). *Medios de impugnación y defensa penal*. (Vol. 2). Programa Formación Inicial de la Defensa Pública.
- Delgado, A. (2018). Una aproximación a la revisión de oficio de los actos administrativos en el Derecho chileno. *Documentación administrativa*, 5, 153-165. DOI: 10.24965/da.v0i5.10624.
- Dromi, R. (2001). *Derecho administrativo*. Ciudad Argentina Editorial de Ciencia y Cultura.
- Enteiche, N. (2014). La excepcional autotutela ejecutiva de los actos administrativos en Chile. *Revista de derecho Universidad Católica del Norte*, 2 (21), 137-182. <https://revistaderecho.ucn.cl/index.php/revista-derecho/article/view/1911/1537>.
- Fernández, J. (2016). *Derecho Administrativo*. INEHRM. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4455-derecho-administrativo-coleccion-inehrm>

- Galli, M. (2010). La autotutela en el dominio público. *Doctrina*, 13 (3), 42-54.
http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La_autotutela_en_el_dominio_publico.pdf
- García, G. (2020). La construcción doctrinal y jurisprudencial del concepto de domicilio como límite a la autotutela ejecutiva de la administración. *Revista de estudios jurídicos*, 20 (2), 124-153. ISSN-e 2340-5066.
- Garrido, F. et al. (2006). *Tratado de derecho administrativo. La Justicia administrativa*. (2da.ed., Vol. 3). Tecnos.
- Gascón, M. (2010). *Lo hechos en el derecho. Bases argumentales de la prueba*. (Tercera Edición). MarcialPons.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Teoría general del derecho administrativo*. (Tomo 8). Fundación de derecho administrativo.
- Gordillo, A. (2011). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. El acto administrativo*. (Tomo 3). Fundación de derecho administrativo.
- Gordillo, A. (2016). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. El procedimiento administrativo*. (Tomo 4). Fundación de derecho administrativo.
- Gordillo, A. (2006). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. La defensa del usuario y del administrado*. (Tomo 2). Fundación de derecho administrativo.
- Gozáini y Biglieri. A. (2009). *Intereses e interesados en el procedimiento administrativo*. Konrad Adenaur Stiftung e. V. Fundación Konrad Adenaur. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4492/11.pdf>.

- Granja, N. (2011). *Fundamentos de derecho administrativo*. (5ta. ed.). Editorial jurídica del Ecuador. ISBN No. 978-9978-17-149-5.
- López, F. (2022). La revisión de oficio, imperio de la discrecionalidad. *Revista de Administración Pública*, 217, 13-52. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.217.01>.
- Machi y Machi, L. (2016). Revocación del acto administrativo de oficio y su conciliación con el principio de seguridad jurídica. *Revista de derecho público*, 50 (25), 97-107. <http://www.revistaderechopublico.com.uy/revistas/50/archivos/Machi50.pdf>
- Machuca, S. (2021). La administración pública en el nuevo régimen constitucional. *Revista de la facultad de jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador*, 1 (1), 101-127. <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/palabra/article/view/2868>
- Martin, I. (2019) *La revisión de oficio* [Tesis de grado, Universidad de Valladolid]. <https://core.ac.uk/download/pdf/228074118.pdf>.
- Matilla, A. (2019). La buena administración como principio jurídico: una aproximación conceptual. *Revista Derechos en Acción*, 10 (4), 110-160. DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e247>.
- Morales, R. (2022). Revisión de los actos en vía administrativa: Revisión de oficio. Recursos administrativos. En *Cuerpo Administrativo. Turno de Promoción Interna*. Escuela de Formación e Innovación Administración Pública.
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento administrativo y sancionador en el COA*. Ediciones Continente.
- Obando, I. (2016). Panorama de la autotutela administrativa en el Código de Aguas. *Revista de derecho administrativo económico*, 22, 195-207. ISSN: 0719-5591.

Rivas, M. (2010). La revisión de los actos administrativos. En M. Restrepo (Coord.), *Sistemas de garantías de los ciudadanos ante las administraciones públicas* (pp. 100-126). Iustel.

Rodas, G. (2020). *Administración Pública y Estado Constitucional de Derechos y Justicia en el Ecuador* [Tesis de doctorado, Universidade da Coruña].
https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/28048/RodasGarces_GonzaloXavier_TD_2020.pdf?sequence=3.

Rodríguez, C. (2020). Nulidad de oficio de los actos administrativos. *Ius et Praxis, Revista de la Facultad de Derecho*, 53, 151- 173. ISSN 2523-6296

Rodríguez, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Revista Misión Jurídica*, 6 (6), 23-56. DOI:
<https://doi.org/10.25058/1794600X.60>.

Ruocco, G. (2020). Control de la actividad administrativa y la tutela jurisdiccional efectiva. *Revista Derechos & Sociedad*, 54 (1), 229-242. ISSN 2079-3634

Tron y Ortiz, G. (2007). *La nulidad de los actos administrativos*. Editorial Porrúa.

Documentos normativos

Código Orgánico Administrativo [COA] (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Asamblea Nacional. Registro Oficial, Segundo Suplemento 31.

Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.

Corte Constitucional del Ecuador: 27 de enero del 2022. Sentencia No. 8-19-CN/22.

Corte Constitucional del Ecuador: 22 de octubre de 2014. Sentencia No. 184-14-SEP-CC.

Corte Constitucional del Ecuador: 25 de noviembre del 2020. Sentencia No. 1556-15-EP/20.

Corte Constitucional del Ecuador: 11 de agosto de 2021. Sentencia No. 32-21-IN/21.

Corte Constitucional del Ecuador: 20 de octubre del 2021. Sentencia No. 1158-17-EP/21.

Corte Nacional de Justicia: 20 de agosto del año 2018. Resolución No. 101—2016. Registro

Oficial Edición Jurídica 286.

Corte Nacional de Justicia: 17 de abril del 2014. Resolución No. 0295-2014.

Corte Nacional de Justicia: 27 de marzo del 2014. Resolución No. 0208-2014.

Procuraduría General del Estado: 05 de octubre del 2018. OF. PGE No. 00982.