



*La facultad de revisión de actos administrativos de oficio de la administración pública frente al derecho de seguridad jurídica y confianza legítima*

*The faculty of review of administrative acts ex officio of the public administration against the right of legal certainty and legitimate confidence*

*A faculdade de revisão dos atos administrativos ex officio da administração pública contra o direito à segurança jurídica e à confiança legítima*

Freddy Guillermo Soria-Cevallos <sup>1</sup>  
[freddy.soriac@ug.edu.ec](mailto:freddy.soriac@ug.edu.ec)  
<https://orcid.org/0000-0003-4365-885X>

**Correspondencia:** [freddy.soriac@ug.edu.ec](mailto:freddy.soriac@ug.edu.ec)

Ciencias sociales y políticas  
Artículo de investigación

\***Recibido:** 27 de mayo de 2021 \***Aceptado:** 20 de junio de 2021 \* **Publicado:** 05 de julio de 2021

- I. Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador, por la Universidad de Guayaquil, Magister en Gerencia de Proyectos Educativos y Sociales, Investigador de la Universidad de Guayaquil, Guayaquil, Ecuador.



## Resumen

El presente trabajo, se sumerge en la exploración de como el Derecho administrativo ecuatoriano posiciona a la facultad de revisión de actos administrativos de oficio frente al derecho a la seguridad jurídica y confianza legítima del ciudadano. Para ello se toman de referencia a las potestades administrativas, en donde se establecen los fundamentos teóricos que permiten gozar a la Administración de una facultad de revisión sobre sus actos. Posteriormente, se toman en consideración a los pilares de la facultad de revisión, que recaen precisamente en el principio de juridicidad, en un sentido amplio, tanto para la misma Administración, el administrado e incluso el mismo Estado de Derecho. Se concluye con ello que las potestades administrativas permiten a la Administración hacer el uso de la facultad de revisión de actos administrativos de oficio, siendo esta una herramienta fundamental en el desarrollo de las actividades administrativas, que no debe dejar de tomar en consideración el aspecto subyacente y normativo que existe en la seguridad jurídica al momento de la actuación administrativa, pues siempre y cuando el uso de esta facultad no sea arbitrario, esta no será sinónimo de una lesión al principio de seguridad jurídica y confianza legítima.

**Palabras claves:** Administración pública; seguridad jurídica; confianza legítima.

## Abstract

This work is immersed in the exploration of how Ecuadorian administrative law positions the faculty of review of administrative acts ex officio against the right to legal security and legitimate trust of the citizen. For this, the administrative powers are taken as reference, where the theoretical foundations are established that allow the Administration to enjoy a power to review its actions. Subsequently, the pillars of the power of review are taken into consideration, which fall precisely on the principle of legality, in a broad sense, both for the same Administration, the administered and even the State of Law itself. It is concluded with this that the administrative powers allow the Administration to make use of the power to review administrative acts ex officio, this being a fundamental tool in the development of administrative activities, which should not fail to take into account the underlying aspect and normative that exists in legal security at the time of administrative action, because as long as the use of this power is not arbitrary, it will not be synonymous with an injury to the principle of legal security and legitimate confidence.

**Keywords:** Public administration; legal security; legitimate trust.

## **Resumo**

Este trabalho está imerso na exploração de como o direito administrativo equatoriano posiciona a faculdade de revisão de atos administrativos ex officio contra o direito à segurança jurídica e à confiança legítima do cidadão. Para tanto, toma-se como referência os poderes administrativos, onde se estabelecem os fundamentos teóricos que permitem à Administração gozar de poder de fiscalização de seus atos. Posteriormente, são considerados os pilares do poder de fiscalização, que recaem justamente sobre o princípio da legalidade, em sentido amplo, tanto para a mesma Administração, quanto para a administrada e até mesmo para o próprio Estado de Direito. Conclui-se com isso que os poderes administrativos permitem à Administração fazer uso do poder de fiscalização de atos administrativos de ofício, sendo esta uma ferramenta fundamental no desenvolvimento das atividades administrativas, que não deve deixar de levar em conta o aspecto subjacente e normativo que existe na segurança jurídica no momento da ação administrativa, pois, enquanto o uso desse poder não for arbitrário, não será sinônimo de lesão ao princípio da segurança jurídica e da legítima confiança.

**Palavras-chave:** Administração pública; segurança jurídica; confiança legítima.

## **Introducción**

En materia de Derecho público, existe un acontecimiento que marca sin duda alguna el nacimiento de lo que se conoce en la actualidad como el Derecho administrativo, cuya existencia estuvo subordinada a una serie de cuestionamientos que se plantearon entre los liberales y aquellos que defendían una jurisdicción especial para un sujeto que había sido interventor en la vida de las personas de forma excesiva hasta ese momento. En este contexto, el Derecho administrativo se vio involucrado en una ‘crisis existencialista’ que dirigía sus miradas a su extinción.

Pese a lo expuesto anteriormente, es más que evidente que el Derecho administrativo es hoy en día, una de las ramas más complejas y sólidas en el mundo jurídico, y ha podido crecer ampliamente en los países con la tradición del civil law, lo que no significa que se haya construido de forma aislada, pues en este contexto, se debe mencionar que una de las características

principales vigente desde las épocas del Antiguo Régimen<sup>1</sup> sigue siendo una piedra angular sobre el Derecho administrativo.

En este orden de ideas se presentan a las ampliamente discutidas prerrogativas reales, cuyo fundamento en la autoridad era irrecusable, y permitió en el contexto del derecho consuetudinario, tomar decisiones que hasta ese momento representaban simplemente órdenes a los súbditos<sup>2</sup> que se encontraban en subordinación del monarca, en este sentido, dichas órdenes debían cumplirse, pues gozaban de legitimidad, ya que el único requisito para ser válidas era el haber sido emitidas por un Rey 'reinante', quedando de esta forma una duda sobre la legitimidad, solo cuando existía una disputa en el trono.

Si bien lo anteriormente expuesto parece irrelevante, es necesario recordar que este tipo de prerrogativas (aún existentes), son hasta cierto punto el fundamento teórico de las prerrogativas de Estado, que en gran medida influenciaron en la construcción de la actividad de la Administración Pública en el contexto del Derecho administrativo, pues al igual que en el caso de las prerrogativas reales, estas nuevas permiten tener a la Administración, poderes que en circunstancias normales serían extraordinarios, bajo el fundamento de poder satisfacer un bien jurídico justificable en el marco del Estado de Derecho.

Siendo así, en este trabajo se persigue el análisis de la forma en que estas prerrogativas de Estado actúan en el contexto jurídico moderno, pues es evidente que las circunstancias jurídicas de las monarquías son completamente diferentes a las actuales y aún más en países republicanos, ya que el ciudadano cuenta con una base de derechos civiles muy fortalecida, que están presentes incluso en los regímenes donde siguen existiendo las prerrogativas reales.

En consecuencia, para realizar este trabajo se ha decidido someter a análisis a la facultad de revisión de actos administrativos de oficio como aquel ejercicio de una prerrogativa de Estado, dirigida a la Administración pública, frente al pleno ejercicio de los derechos del administrado. En este sentido, se plantea como pregunta a desarrollar en este artículo la siguiente: ¿De qué manera el Derecho administrativo ecuatoriano posiciona a la facultad de revisión de actos administrativos de oficio frente al derecho a la seguridad jurídica y confianza legítima del ciudadano?

---

<sup>1</sup> Refiriéndose al contexto político anterior a la Revolución Francesa dentro de Europa

<sup>2</sup> Desde la Revolución Francesa, y el fortalecimiento del Derecho público, se deja la condición de súbdito a un lado, para dar paso a la ciudadanía

## Desarrollo

### Potestades de la Administración Pública

Para poder entablar el tema de la facultad de revisión de los actos administrativos, es fundamental recordar que en el Derecho administrativo se encuentran inmersos dos sujetos en la relación jurídica, donde uno de ellos es el ciudadano, conocido también como administrado, y el otro siempre tiene que ser la Administración pública, consecuente a ello, este último, al igual que el primero se convierte en un titular de Derecho y, en este contexto, tiene un margen de actividades, que si bien es reducido en cuestión de actuaciones, es bastante amplio en cuanto a poder se refiere. Ante lo expuesto se deja como exponente suelto a ese mencionado poder que tiene la Administración Pública, y es ahí especialmente, que surge la interrogante de cómo este se vería representado si tiene reducidas actuaciones<sup>3</sup>. En este orden de ideas, para poder saber cómo se ejerce este poder, primero se necesita comprender el fundamento de este. Secaira (2004) en relación con esto, expresa que el poder público que el Estado tiene coadyuva a cumplir los objetivos de su creación<sup>4</sup>, el autor añade que es la fuerza moral que, nacida de la soberanía permite gobernar, y se hace efectiva por la capacidad coactiva que tiene el mismo Estado.

En este sentido, es necesario referirse a las potestades de la Administración Pública, pues estas son el punto de partida de cualquier actuación de este titular que como se indicó, está sujeto a un sistema. Para ello, se cita al español de la Cuétara (2017) quien indica que “las potestades administrativas constituyen una parcela del poder público general, totalmente juridificada, funcionalizada al servicio de fines concretos y fraccionada en dosis medibles”. De la misma forma, en la doctrina ecuatoriana, se trae a colación a Zavala (2005) quien expresa respecto a las potestades de la Administración lo siguiente:

Se tratan del poder público aprehendido por el Derecho, juridificado formalmente, al que se le agregan potestades de variada naturaleza, dentro de ellas las administrativas. Lo que equivale a decir que el Poder único del Estado – persona jurídica se desagrega o distribuye entre los órganos que configuran a la persona estatal, tornándolo operativo, para que ejerza una actividad, que desarrolle una función específica (pág. 76).

<sup>3</sup> En relación con las acciones permitidas por los sujetos de Derecho privado

<sup>4</sup> Refiriéndose al mismo Estado

En ambos casos se deja en claro que este poder debe estar juridificado, y es que, en cuestiones de Derecho público, es menester recordar que todos los sujetos activos de la relación jurídica<sup>5</sup> están facultados a actuar solamente en lo que la ley y la Constitución les permita. Mientras que el principio que rige en los sujetos de Derecho privado recae en la facultad de hacer todo, menos lo que la Ley les indique que traerá consecuencias jurídicas dañosas.

Siendo así, es importante señalar cuáles son esas actividades juridificadas que la Administración tiene permitido hacer y cómo están juridificadas. Es por eso por lo que para exponer el aspecto doctrinal se ha de citar a Cassagne (2002) quien considera como principales potestades las siguientes:

- 1) La creación unilateral de deberes y vínculos obligaciones; 2) Presunción de validez o legitimidad; 3) Principio de la ejecutoriedad, que habilita el cumplimiento del acto sin intervención judicial; 4) Ejecución de los contratos administrativos, a través de: a) Las de dirección y control que la Administración ejerce en el cumplimiento del contrato. b) La modificación unilateral o potestas variandi. c) La potestad sancionadora. d) La ejecución directa del contrato.

En esta misma línea argumentativa, pero ya en lo que respecta al marco jurídico ecuatoriano, Secaira (2004) una vez más hace un aporte a este trabajo, indicando de forma más precisa que las potestades presentes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano “se clasifica en: Potestad Legislativa, Reglamentaria, Controladora, Sancionadora, Jurisdiccional, Mando”. No obstante, hablar de cada una de ellas de forma detenida, desviaría la atención del tema central de este artículo, por lo que simplemente se mencionarán que las potestades centrales al tema son únicamente las de carácter discrecional.

Y para dejar en claro lo anteriormente expuesto respecto a la sujeción de la Administración a un sistema, es necesario señalar que la misma normativa ecuatoriana, establece las limitaciones de las potestades al mismo ordenamiento jurídico, a través del artículo 14 del Código Orgánico Administrativo (en adelante COA) en donde se refiere respecto al principio de juridicidad, y se indica que “La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos

---

<sup>5</sup> Generalmente está representada por la Administración Pública

internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código. La potestad discrecional se utilizará conforme a Derecho”<sup>6</sup>

Así mismo, tomando en consideración la potestad discrecional, surge la necesidad de mencionar el artículo 18 de la normativa antes traída a colación, que en este caso se refiere al principio de interdicción de la arbitrariedad, donde se hace énfasis en que “Los organismos que conforman el sector público deberán emitir sus actos conforme a los principios de juridicidad e igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias. El ejercicio de las potestades discrecionales observará los derechos individuales, el deber de motivación y la debida razonabilidad” y que será desarrollado de forma integral posteriormente.

### **La revisión en los actos administrativos**

Para poder tocar el tema de la facultad de revisión de actos administrativos de oficio, es necesario dirigirse al fundamento jurídico que hace posible esta potestad, mismo que corresponde a la llamada autotutela administrativa, es en esta línea argumentativa que, el autor Villacreses (2019) la define como “un privilegio o una prerrogativa que tiene la Administración Pública con relación a cualquier persona para ejecutar y hacer cumplir sus decisiones sin necesidad de un juicio declarativo, esto es, sin necesidad de acudir ante un juez” (pág. 229).

Es menester señalar que la autotutela administrativa, está a su vez comprendida en dos, la primera de ellas es la autotutela declarativa y segunda la ejecutiva. En el caso específico de la facultad de revisión de actos administrativos de oficio, se habla del concepto de la autotutela declarativa, mismo que según Cosculluela, citado por García (2020) “es aquella por la que la Administración dispone de un poder de “decidir en Derecho” similar al que ostentan los órganos jurisdiccionales cuando ejercen la jurisdicción” (pág. 127).

En este nuevo escenario, la pregunta inmediata es que si existiendo dicha facultad resolutoria de la Administración Pública para que sus actos presuman de legalidad, y pese a que parezca un juego de palabras ¿no es entonces paradójico el hecho de que se le atribuya la posibilidad de volver a revisar algo sobre lo que ya decidió para volver a decidir sobre lo mismo? Y lo que es aún más controvertido, ¿tiene realmente la capacidad de revisar actos administrativos donde es posible que

---

<sup>6</sup> Código Orgánico Administrativo, Asamblea Nacional del Ecuador, Quito, Registro Oficial N° 31 de 7 de julio de 2017

ya hayan surtido efectos jurídicos? Flores (2017) quien cita a Olguín es muy explícito indicando lo siguiente:

Se le reconocen a la Administración del Estado la existencia de potestades de autotutela declarativa que le permiten volver sobre sus actos administrativos en forma unilateral sin necesidad de acudir a los Tribunales de Justicia, con la finalidad de custodiar el principio de juridicidad (pág. 193)

Siguiendo la misma línea argumentativa, Millar (2003) expresa que “el privilegio de autotutela tiene como fundamento la protección del principio de legalidad, que le impone a la Administración el deber de invalidar los actos contrarios a derecho con la finalidad de cautelar el ordenamiento jurídico” (pág. 96), en este sentido este criterio daría a indicar que la facultad de revisión de actos administrativos, tiene como fondo una potestad que es más bien de carácter correctiva, que aparentemente buscaría la protección del ciudadano mismo.

Evidentemente, esta percepción no siempre fue igual, autores como Flores (2017) quien cita en su trabajo a Soto expresan que había teóricos quienes afirmaban que “la Administración carecía de autotutela para volver sobre sus actuaciones pasadas cuando los efectos del acto habían sido adquiridos de buena fe e incorporados en el patrimonio del destinatario” (págs. 195-196). Lo que es realmente un fundamento bastante fuerte dado la existencia de los recursos de revisión en el Derecho administrativo, pero a cargo de la instancia jurisdiccional, y adicional a ello también están las acciones de lesividad, las cuales deben ser mencionadas, pues estas funcionan en el caso de que quien se vea afectada sea la misma administración pública o bien se vea lesionado el interés general, según indica el COA en cuanto a las acciones de revocación.

En lo que concierne a la normativa ecuatoriana, la facultad de revisión de actos se encuentra presente en el artículo 131 del COA, referente a la revisión de oficio, en donde se expresa que “con independencia de los recursos previstos en este Código<sup>7</sup>, el acto administrativo nulo puede ser anulado por la máxima autoridad administrativa, en cualquier momento, a iniciativa propia o por insinuación de persona interesada”. En este punto, se tocan dos situaciones fundamentales, que son las que persigue la facultad de revisión de actos administrativos de oficio, la primera de ellas se refiere a la ya antes expuesta legalidad del acto, pues la norma ya de facto está indicando que

---

<sup>7</sup> Estos recursos son el recurso extraordinario de revisión y los de revocación

la Administración debe considerar al acto administrativo nulo, incluso antes del inicio del proceso de revisión.

Por otra parte, es necesario mencionar la intención de declaratoria de nulidad del acto, misma que se fundamenta en la facultad de autodeterminación que “consiste en el retiro de un acto regular acomodado a derecho, pero que llega a ser inconveniente después de haber sido dictado” (Jinesta, 2013). En cualquiera de los casos, se prevé un objetivo, y este es la declaratoria de nulidad del acto administrativo.

Si se observa la normativa ecuatoriana, la declaratoria de nulidad sujeta la potestad de revisión, se encuentra en el artículo 106 del COA, en donde se indica que “Las administraciones públicas anularán de oficio el acto administrativo, mediante el ejercicio de la potestad de revisión. La persona interesada puede solicitar la declaración de nulidad del acto administrativo a través de la interposición de una reclamación o un recurso administrativo. La o el interesado que se crea lesionado en un derecho subjetivo amparado en el ordenamiento jurídico, puede solicitar la declaración de nulidad del acto administrativo, aunque no haya comparecido al procedimiento administrativo, previamente”.

Otro aspecto importante que señalar en este trabajo es la aclaración respecto a las formas de dejar sin efecto un acto administrativo que ya ha sido emitido por la Administración Pública, en este contexto es necesario enfatizar que, al hacer referencia a la facultad de revisión de oficio de los actos, solo se está indagando respecto al efecto de la nulidad del acto administrativo, mas no a la revocatoria del mismo. Si bien, desde el punto de vista práctico, la declaratoria de cualquiera de estas dos desprenden los mismos efectos, los fundamentos teóricos bajo los que se sustentan cada una de ellas, son por el contrario diferentes. Siendo así, Jinestra (2017) manifiesta en cuanto a este punto que:

Existe diferencias fundamentales entre la revocación y la anulación (por nulidad relativa o absoluta), ya que, pueden revocarse, por razones de oportunidad, conveniencia o mérito -discrecionalidad administrativa- actos administrativos completamente perfectos o válidos y que se encuentran produciendo efectos, en tanto que en la anulación se supone que el acto nunca ha sido válido o perfecto y los efectos que puede haber producido son precarios

En cuanto a la revocatoria, es menester señalar que aquí si se hace referencia a la facultad revocatoria de la Administración respecto a sus propios actos, y como punto aclaratorio, al igual

que como en la revisión de oficio, esta al menos en cuestiones teóricas, no buscaría menoscabar el ordenamiento jurídico, sino justamente lo contrario. Ante lo expuesto, Moroga (2010) señala lo siguiente:

La revocación no supone confrontar el acto administrativo desde el punto de vista del principio de juridicidad o de legalidad, sino que implica someterlo al criterio subjetivo de la propia Administración que se encarga de confrontar el acto administrativo con una nueva calificación del interés general, esto es, la conveniencia de otorgar una nueva regulación ante necesidades públicas cambiantes (pág. 258).

### **Seguridad Jurídica**

Siendo así, en virtud de la tesis expuesta, se trae a colación a la seguridad jurídica, cuya importancia radica también en su constitucionalización, lo que la eleva a un principio básico fundamental, no solamente en este tópico objeto de discusión, sino que en todo lo concerniente al Derecho, más aún cuando de la Administración Pública se refiere. En este contexto, es inevitable no interrogarse, el origen de la seguridad jurídica. Y para dar respuesta Cordero (2014) expone que:

Esta figura reconoce una larga evolución histórica que culmina con el inicio de la era moderna en el marco del principio fundamental del Estado de Derecho, la separación de los poderes, la soberanía nacional y el respeto y protección de los derechos fundamentales (pág. 410).

En este contexto, se hace necesario recordar que el objetivo principal de establecer a la seguridad jurídica como eje central en los pactos sociales, y este era el de evitar que el Gobierno y o bien sean las Administraciones públicas, pudieran dictar normas o actos administrativos que perjudiquen a los administrados, antes llamados súbditos de la corona, siendo un fundamento principal la separación de poderes que se resumió en que quien aplicaba las leyes, no podía crearlas, ni quien las creara podría usarlas de forma directa. En otras palabras, la Administración no podía actuar con arbitrariedad, sino era con las normas del órgano legislativo.

Por otra parte, ya en la actualidad, muchos autores tratan de dar una definición de la seguridad jurídica según el contexto de desarrollo actual, entre ellos se encuentra Manili (2019) quien la define en la siguiente manera:

La garantía que el Estado debe brindar a las personas sujetas a su jurisdicción de que el sistema jurídico vigente protege y protegerá con leyes ciertas, escritas, estables, justas y razonables y con actos de aplicación de esas leyes también razonables y estables, los derechos humanos fundamentales, tal como están consagrados en las normas que integran el bloque de constitucionalidad, ante cualquier lesión o violación proveniente del Estado o de particulares

En un sentido un poco más amplio, Álvarez (2020) incluso indica que esa garantía mencionada anteriormente se configura en dos propiedades las cuales son más de carácter sistémico, siendo estas “1) que el destinatario del derecho tenga claro que la ley no va a cambiarla el gobernante a su antojo, y 2) que tampoco es muy fácil para nadie cambiar las leyes con demasiada facilidad”. De esta forma, es como con estos dos elementos presentes en la actividad administrativa, se crea una certeza de cómo será su actuación, cuestión que será desarrollada en las siguientes líneas.

Por otro lado, Cervantes (2020) indica que “La idea de seguridad jurídica se desarrolla en términos de orden, certeza, confianza, estabilidad, predictibilidad, legalidad, entre otros; y es a través del derecho que se pretende lograr ello” (pág. 168), siendo así, como consecuencia de lo citado, y dado al razonamiento inmediato en cuanto a lo que se expuso previamente respecto al acto administrativo, es necesario señalar que debido a que este corresponde a una actuación que produce efectos jurídicos individuales o generales, el hecho de pretender declarar una nulidad cuando ya ha sido expedido el acto, menoscaba todos aquellos términos que Cervantes indica deben cumplirse para que se pueda consolidar la seguridad jurídica.

En esta dirección, también es necesario hacer énfasis en la parte normativa, pues la seguridad jurídica está contemplada en la norma constitucional, puntalmente en el artículo 82, donde se indica que “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”<sup>8</sup>, en este sentido, es evidente que en el contexto ecuatoriano, la seguridad jurídica

---

<sup>8</sup> Constitución de la República del Ecuador, Asamblea Constituyente, Montecristi: Registro Oficial N° 449 de 20 de octubre de 2008.

está muy apegada al principio de legalidad, cuyo fundamento también ha sido expuesto brevemente en este trabajo.

Si tomamos en cuenta el antecedente anterior, entonces es posible afirmar que basta con que la potestad de revisión de los actos administrativos de oficio esté contemplada en la normativa pertinente, para que se cumpla con el contenido del derecho que la Constitución establece y, por tanto, no habría lugar alguno a la discusión de una posible vulneración de este. En este nuevo escenario, es evidente que, esta potestad existe y está normada en los artículos 131 y 106 del COA, los cuales fueron citados expresamente en líneas anteriores.

No solamente eso, sino que el COA en su artículo 131 prevé que “el trámite aplicable es el procedimiento administrativo” y posteriormente indica que “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” quedando así más cerca al contenido del derecho, incluso desde el punto de vista doctrinal.

Pese a ello, otro aspecto que se debe tomar en consideración es la armonía que las normas deben mantener entre ellas, y el hecho de que la potestad de revisión de los actos administrativos de oficio esté normada, no significa que se encuentren problemas jurídicos de fondo, que entorpecen el contenido subyacente del Derecho, situación que llama entonces a las administraciones públicas a actuar en estricto apego con la Constitución. Siendo así, el problema de abusar de esta facultad se transformaría en un asunto de índole constitucional.

La pregunta entonces sería ¿cómo la Administración Pública debe actuar dentro del marco del Estado Constitucional de Derechos al hacer uso de la facultad de revisión de sus actos? Primero que todo, es menester señalar que la Constitución, en su artículo 11 numeral 8 expresa claramente que será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos, por lo que en primer lugar lo que se tendrá que tomar en consideración al momento de decidir sobre un recurso de revisión es que su motivación se apegue de forma integral al marco legal, es decir, que no es suficiente con justificar la legitimidad del hecho, sino que también su pertinencia en relación a la causal de nulidad, lo que simplemente equivaldría al derecho a la motivación que constitucionalmente tiene el ciudadano, que forma parte intrínseca de la seguridad jurídica.

Adicionalmente, no se puede dejar aislado los numerales 4 y 5 de la Carta Magna, que especifican que “ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales” lo que significa que cualquier retroceso en materia de derechos adquiridos significaría una lesión al administrado en relación con su seguridad jurídica. Si se añade que, “en materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia” el margen de aplicación de la facultad de revisión de oficio sigue quedando en una situación casi que extraordinaria para casos en los que no se pueda subsanar el vicio.

Lo anteriormente expuesto, también se articula a lo establecido en el artículo 22 del COA inciso segundo que indica que los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada, lo que, en este nuevo contexto planteado, significaría que en estos casos no cabe ni siquiera la nulidad sino se está afectando a un tercero.

### **Confianza Legítima**

Por otra parte, se encuentra también la confianza legítima, cuya relación con la seguridad jurídica es muy estrecha, pues se considera que esta depende de esta última. Al tomarse en consideración este aspecto, en necesario en primer lugar entender en qué consiste, para ello, se cita a Arcos (2000) que señala lo siguiente:

Superados los momentos en que no era más que la expresión de un orden impuesto, convertido en un medio para hacer más fluidas las relaciones sociales y en una garantía para los individuos, irán aumentando las expectativas que los ciudadanos depositan en el Derecho y, por tanto, la necesidad de posibilitarlas y protegerlas (pág. 32).

En virtud de ello, no es de sorprenderse que la seguridad jurídica y la confianza legítima se encuentren juntos como un solo principio, en este caso como uno de la Administración Pública en relación con el administrado, dentro de lo que respecta al ordenamiento jurídico ecuatoriano, específicamente en el artículo 22 del COA, que expresa en los siguientes términos que “Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad. La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado” Lo que también es necesario indicar es que “La aplicación

del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro”.

En esta dirección, es menester señalar que, si bien la relación entre seguridad jurídica y confianza legítima los hace estrechos, la confianza legítima es un principio que tiene sus propias bases, Letelier (2014) expresa que:

Desde otra perspectiva, lo que se pretendería proteger no sería solo una especie de invariabilidad de las decisiones públicas sino también una suerte de buena fe de los administrados que confían legítimamente que aquellas decisiones que les han entregado ciertas ventajas o derechos se mantendrán en el tiempo (pág. 610).

Si bien es cierto, la confianza legítima no es un principio de carácter constitucional, como si lo es la seguridad jurídica, tiene también un contexto histórico y doctrinal bastante amplio, que ocasionó conflictos incluso en los años recientes, con la puesta en marcha, precisamente de la revisión de actos administrativos de oficio. En esta dirección, el autor Bermúdez (2005) relata lo siguiente:

A mediados de los años cincuenta la doctrina y la jurisprudencia comparadas asumen una concepción más restrictiva sobre esta posibilidad de actuación de contrario imperio, para señalar que en determinados casos la invalidación de oficio del acto dañaba el principio de protección de la confianza legítima en la actuación administrativa.

En este contexto, se hace necesario volver a recordar que la revisión de oficio tiene un propósito, el cual está establecido en el artículo 107 del COA, donde se deja expresamente indicado que “La declaración de nulidad tiene efecto retroactivo a partir de la fecha de expedición del acto declarado nulo”. No obstante, es fundamental explorar las formas en que el legislador ecuatoriano, ha previsto evitar incurrir en una lesión mayor por el uso de dicha facultas, pues más adelante, en el mismo artículo, quedan expuestas ciertas condiciones que deben de ser tomadas en cuenta, pues esta procede “salvo que la nulidad sea declarada con respecto a los vicios subsanables”.

Surge entonces el conflicto teórico, en donde solo se pueda dar garantías del proceso, pues la eliminación de la facultad de revisión de actos, por lo menos según el criterio de Letelier (2014) “privaría al órgano administrativo de una potestad que le ha entregado expresamente la ley y cuyo núcleo básico es precisamente realizar un examen de legalidad ex post a la dictación del acto administrativo” (pág. 627), cuyo fundamento es compartido por la mayoría de la dogmática en el

Derecho administrativo, más aún en países que registran un alto índice de errores cometidos por la misma Administración Pública.

Por otra parte, existe una circunstancia que es necesaria de acotar, y es la ya mencionada justificación, en que se fundamenta nuevamente en la confianza legítima, dado a que en palabras de Morón (2011) “si se revoca la autorización sin que se pueda afirmar que la continuación de la actividad es contraria al interés público, entonces la revocación o suspensión será una sanción” (pág. 451) Lo que no solamente sería una lesión al principio de confianza legítima, que está subyacente a toda actuación administrativa, sino que una vez más a la seguridad jurídica antes discutida.

Por otro lado, es necesario dejar en claro que la normativa ecuatoriana, pone a disposición dos circunstancias en cuanto a la nulidad, la primera es que “el órgano que declare la nulidad del procedimiento administrativo dispondrá la conservación de aquellos actos administrativos, diligencias, documentos y más pruebas cuyo contenido se ha mantenido igual de no haberse incurrido en el vicio que motiva la declaración de nulidad del procedimiento”, es decir, y dicho en palabras de la misma normativa “La declaración de nulidad de un acto administrativo afecta exclusivamente al acto viciado”.

Desde este escenario, se debe indicar que de la misma forma en que se debe procurar velar por la integralidad del ordenamiento jurídico, se debe de tomar en cuenta el aspecto dogmático en materia de derechos, pues la confianza legítima tiene un principio que protege, y este es el de no causar daños por actos que se están produciendo y que están beneficiando al administrado. Es por esto por lo que la normativa, nuevamente en su artículo 107 especifica que “Cuando se trata de la declaración de nulidad del procedimiento administrativo, este debe reponerse al momento exacto donde se produjo el acto administrativo viciado”.

Otro aspecto por tomarse en cuenta es el de la buena fe, que, si bien no es un principio de la Administración Pública respecto a las personas, dentro de la normativa ecuatoriana está contemplado como un principio general, y en este sentido está inmerso en la confianza legítima, cuyo fundamento es evitar este cambio en las reglas del juego. Siendo así, el COA en su artículo 107 se pronuncia incluso para terceros afectados, estableciendo que “La declaración de nulidad con respecto a los derechos de terceros, adquiridos de buena fe, generará efectos desde su expedición” lo que en primera instancia no parecería nada importante, salvo recordar que estos terceros también tienen una expectativa razonable en cuanto al acto administrativo y, por

consiguiente, también están siendo afectados en cuanto al principio de legítima confianza, por lo que el uso de la facultad de revisión para declarar nulos los actos ya emitidos, tiene connotaciones que derivan incluso fuera de la esfera del administrado y la Administración.

Para explicar mejor el principio de confianza legítima, es necesario entender cómo funciona la buena fe. El autor Neme (2009) en su trabajo indica que la “buena fe se erige en regla de conducta fundada en la honestidad, en la rectitud, en la lealtad y principalmente en la consideración del interés del otro visto como un miembro del conjunto social que es jurídicamente tutelado”. De esta forma, es de manera precisa como posteriormente se edifica la confianza legítima, y se espera que los actos administrativos no surtan ninguna clase de revisión si es que claro, el afectado no es administrado.

### **Conclusiones**

Como conclusiones a este trabajo se derivan las siguientes: en primer lugar las potestades administrativas permiten a la Administración hacer el uso de las herramientas que la Ley les otorga para poder garantizar el funcionamiento del Estado de Derecho, por lo que la facultad de revisión de actos administrativos de oficio, al estar reglamentada, y contar con un marco doctrinal bastante completo y desarrollado constituye una herramienta fundamental, que las Administraciones deben hacer uso cuando existe una condición que ponga en peligro la presunción de legalidad de la que gozan los actos emitidos por la Administración Pública.

En segundo lugar, es necesario enfatizar que el Estado Constitucional de Derecho tiene una mayor relevancia que el imperio del Estado legal, por lo que la seguridad jurídica al tener un tratamiento de principio constitucional debe ser tomado en cuenta en cada actuación de la Administración Pública, o por cualquier persona sujeta a la jurisdicción nacional. En este sentido, si bien la norma constitucional es bastante apegada al principio de legalidad, también se deberá de tomar en consideración el aspecto subyacente que existe en la seguridad jurídica al momento de la actuación administrativa.

Finalmente, se establece que siempre y cuando se tomen en consideración los aspectos mencionados en el trabajo, en cuanto al uso no arbitrario de la facultad de revisión de los actos administrativos, esta actividad no es sinónimo de una lesión al principio de seguridad jurídica y confianza legítima, pues este se contrapone de juridicidad, en donde se prevé que las

Administraciones públicas actuarán para sí mismos y para terceros en estricto apego a las normas, lo que incluye a las potestades discrecionales.

## Referencia

1. Álvarez, N. (2020). SOBRE EL VALOR DE LA SEGURIDAD JURÍDICA DE RICARDO GARCÍA MANRIQUE. *Isonomía - Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*(30). doi:<https://doi.org/10.5347/isonomia.v0i30.251>
2. Arcos, F. (2000). *La seguridad jurídica: una teoría formal*. Madrid: Editorial Dykinson, S.L.
3. Bermúdez, J. (2005). EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN COMO LÍMITE A LA POTESTAD INVALIDATORIA. *Rev. derecho (Valdivia)*, 18(2), 83-105. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502005000200004>
4. Cassagne, J. (2002). *Administración Pública*. Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot.
5. Cervantes, R. (2020). La seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario. *Revista Oficial del Poder Judicial.*, 11(13), 165-196. doi:<https://doi.org/10.35292/ropj.v11i13.43>
6. Cordero, E. (2014). Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*(42), 399-439. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512014000100012>
7. De la Cuétara, J. (2017). *Las potestades administrativas*. Madrid: Tecnos S.A.
8. Flores, J. (2017). La Potestad Revocatoria de los Actos Administrativos. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 24(1), 191-222. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532017000100191>
9. García, G. (2020). La construcción doctrinal y jurisprudencial del concepto de domicilio como límite a la autotutela ejecutiva de la administración. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*(20), 124-153. doi:<https://doi.org/10.17561/rej.n20.a6>
10. Jinesta, E. (2013). Revocación y Anulación del Acto Administrativo en Costa Rica. *Revista de la Procuraduría de la Administración de la República de Panamá*, 22-33.
11. Jinestra, E. (2017). La revocación y anulación del acto administrativo en Costa Rica. *Estudios de Derecho Público*, 2303-2331.

12. Letelier, R. (2014). CONTRA LA CONFIANZA LEGÍTIMA COMO LÍMITE A LA INVALIDACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS. *Revista chilena de derecho*, 41(2), 609-634. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372014000200009>
13. Manili, P. (2019). La seguridad jurídica en el derecho constitucional comparado. *LEX - REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS*, 17(24), 277-294. doi:<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v17i24.1820>
14. Millar, J. (2003). La potestad invalidatoria en la jurisprudencia nacional. *Procedencia, alcance y limitaciones*. *Revista de Derecho*, 14, 83-97. Obtenido de <http://revistas.uach.cl/index.php/revider/article/view/2721>
15. Moroga, C. (2010). La actividad formal de la administración del Estado. En R. Pantoja, *Tratado de derecho administrativo*. Santiago de Chile: Editorial LegalPublishing.
16. Morón, J. (2011). La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica. *Revista de la Facultad de Derecho*(67), 419-455. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5085097>
17. Neme, M. (2009). buena fe se erige en regla de conducta fundada en la. *Revista de Derecho Privado Externado*(17), 45-76.
18. Secaira, P. (2004). *Curso breve de derecho administrativo*. Quito: Editorial Universitaria.
19. Villacreses, J. (2019). Procedimiento de ejecución de las sanciones administrativas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, VI(2), 225-244. doi:<https://doi.org/10.14409/redoeda.v6i2.8777>
20. Zavala, J. (2005). *Derecho Administrativo*. Guayaquil: Editorial Edino

### Normativa

1. Constitución de la República del Ecuador, Asamblea Constituyente, Montecristi: Registro Oficial N° 449 de 20 de octubre de 2008.
2. Código Orgánico Administrativo, Asamblea Nacional del Ecuador, Quito, Registro Oficial N° 31 de 7 de julio de 2017

© 2020 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons

Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)