



Eficacia del recurso extraordinario de revisión, frente al silencio administrativo negativo y el derecho a recurrir

Effectiveness of the extraordinary appeal for review, against negative administrative silence and the right to appeal

Eficácia do recurso extraordinário de revisão, face ao silêncio administrativo negativo e ao direito de recurso

Lisbeth Mishell Paucar-Valdivieso ^I

lisbeth.paucar@unach.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0003-8313-3668>

Eduardo Vinicio Mejía-Chávez ^{II}

vmejia@unach.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0004-2850-9164>

Correspondencia: lisbeth.paucar@unach.edu.ec

Ciencias Sociales y Políticas

Artículo de Investigación

* **Recibido:** 28 de octubre de 2024 * **Aceptado:** 23 de noviembre de 2024 * **Publicado:** 04 de diciembre de 2024

I. Universidad Nacional de Chimborazo, Ecuador.

II. Universidad Nacional de Chimborazo, Ecuador.

Resumen

El Código Orgánico Administrativo se estableció las normas que rigen la actuación de la Administración Pública en Ecuador, buscando regular eficazmente el marco legal para el funcionamiento de las entidades del sector público y la relación de estas con los ciudadanos, contemplando el recurso extraordinario de revisión se presenta ante la administración cuando existen circunstancias excepcionales, siendo aplicable frente a un silencio administrativo negativo, sin embargo, hoy en la tramitación de este muchos ciudadanos hoy han considerado que se ha vulnerado su derecho a recurrir, por ello la pertinencia de esta investigación que se realizó bajo un enfoque mixto; los métodos utilizados para estudiar el problema jurídico fueron empíricos, entre los que se encuentran el inductivo, histórico lógico, dogmático, analítico y descriptivo jurídico; de acuerdo con los objetivos es una investigación de tipo pura, histórica jurídica, descriptiva; por su complejidad es de diseño no experimental. Entre los principales hallazgos científicos y conclusiones destacan el haber establecido que se vulnera el derecho a recurrir, al desestimar un recurso extraordinario de revisión por silencio administrativo negativo siendo, entonces, necesaria una reforma al Código Orgánico Administrativo para mejorar la eficacia del recurso extraordinario de revisión frente al silencio administrativo negativo que asegure la tutela efectiva de los derechos de los administrados.

Palabras clave: recurso extraordinario de revisión; silencio administrativo; recurrir; administrado.

Abstract

The Organic Administrative Code established the rules that govern the performance of the Public Administration in Ecuador, seeking to effectively regulate the legal framework for the operation of public sector entities and their relationship with citizens, considering the extraordinary appeal for review presented to the administration when there are exceptional circumstances, being applicable in the face of negative administrative silence, however, today in the processing of this many citizens have considered that their right to appeal has been violated, hence the relevance of this research that was carried out under a mixed approach; The methods used to study the legal problem were empirical, among which are the inductive, historical logical, dogmatic, analytical and descriptive legal; according to the objectives it is a pure, historical legal, descriptive type research; due to its complexity it is of non-experimental design. Among the main scientific findings and conclusions, it is worth highlighting the fact that the right to appeal is violated when an

extraordinary appeal for review is rejected due to negative administrative silence. Therefore, a reform to the Organic Administrative Code is necessary to improve the effectiveness of the extraordinary appeal for review in the face of negative administrative silence, ensuring the effective protection of the rights of the administered.

Keywords: extraordinary appeal for review; administrative silence; appeal; administered.

Resumo

O Código Administrativo Orgânico estabeleceu as regras que regem a atuação da Administração Pública no Equador, procurando regular eficazmente o quadro jurídico de funcionamento das entidades do setor público e a sua relação com os cidadãos, contemplando o recurso extraordinário de revisão apresentado à administração quando existam circunstâncias excepcionais, sendo aplicáveis face a um silêncio administrativo negativo, no entanto, hoje no processamento deste muitos cidadãos hoje consideraram que o seu direito de recurso foi violado, daí a relevância desta investigação que é realizada sob um abordagem mista; Os métodos utilizados para estudar o problema jurídico foram empíricos, incluindo o indutivo, histórico-lógico, dogmático, analítico e descritivo jurídico; De acordo com os objetivos, trata-se de uma pesquisa do tipo pura, jurídico-histórica, descritiva; Devido à sua complexidade, é um projeto não experimental. Entre as principais constatações e conclusões científicas, as principais constatações e conclusões científicas incluem ter estabelecido a violação do direito de recurso, ao negar provimento a um recurso extraordinário de revisão por silêncio administrativo negativo, tornando necessária a reforma do Código Administrativo Orgânico para melhorar a eficácia do recurso extraordinário de revisão face ao silêncio administrativo negativo que assegura a efetiva proteção dos direitos dos administrados.

Palavras-chave: recurso extraordinário de revisão; silêncio administrativo; apelo; administrado.

Introducción

El recurso extraordinario de revisión constituye una herramienta legal esencial en el ámbito administrativo, el cual permite a los ciudadanos impugnar actos administrativos que afectan sus derechos e intereses. Este mecanismo cobra particular relevancia en situaciones donde una entidad pública opta por el silencio administrativo negativo, que se refiere a dejar sin respuesta las solicitudes presentadas por los ciudadanos y consecuentemente permite la desestimación de causas.

Esta falta de respuesta plantea interrogantes fundamentales sobre la capacidad real del recurso extraordinario de revisión y sus alcances para contrarrestar el silencio administrativo negativo y, por consiguiente, garantizar de manera eficaz el derecho a recurrir que todos los ciudadanos que habitan en Ecuador tienen, dando así cumplimiento al derecho del debido proceso reconocido en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), promulgada en el año 2008, el cual establece en su literal m, que todos los ciudadanos tienen el derecho a recurrir “el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”.

Cabe señalar que, para García de Enterría y Fernández (2004) el recurso extraordinario de revisión “constituye, en principio, más que un recurso propiamente dicho, un remedio excepcional frente a ciertos actos que han ganado firmeza” (p. 279).

Esta investigación tiene por objeto analizar, a través de un estudio jurídico doctrinario, el recurso extraordinario de revisión y su eficacia frente al silencio administrativo negativo y el derecho a recurrir, por cuanto, conforme lo determina el Art. 234 del Código Orgánico Administrativo (COA), promulgado en el año 2017, si la administración pública no resuelve el recurso presentado en el plazo de un mes de planteado, se entiende que el mismo es desestimado lo que compromete la garantía del doble conforme independientemente de que el administrado tiene la posibilidad de incoar la jurisdicción contenciosa administrativa. Sin embargo, se puede encontrar comprometidas las garantías del debido proceso en la vía administrativa, porque ello impide que se cumpla con el deber de emitir una contestación motivada (Moreta, 2023). Cabe anotar que, la administración pública no está obligada a admitir a trámite el recurso presentado, cuando este no reúna las condiciones necesarias, siempre que la inadmisión sea motivada para el entendimiento del recurrente, y la del Tribunal Contencioso Administrativo, al realizar el posterior control de legalidad (Moreta, 2023).

Ahora bien, la problemática aparece cuando un ciudadano bajo la garantía de sus derechos constitucionales activa un recurso extraordinario de revisión con el fin de impugnar en última ratio la decisión administrativa de la cual se considera afectado. Este recurso es minimizado por los servidores públicos al momento de resguardarse bajo el artículo 234 del Código Orgánico Administrativo, el cual menciona que el recurso extraordinario de revisión, una vez admitido, debe ser resuelto en el plazo de un mes, a cuyo término, en caso de que no se haya pronunciado la administración pública de manera expresa, se entiende desestimado. En otras palabras, permite no

responder la solicitud del ciudadano, generando el silencio administrativo negativo, y por ende violentando derechos constitucionales como el derecho a recurrir.

La metodología jurídica- analítica se emplea para determinar cómo se manifiesta esta cuestión en la práctica administrativa, identificando los fenómenos que deben ser objeto de investigación desde la pregunta científica: ¿Es eficiente el recurso extraordinario de revisión frente al silencio administrativo negativo y el derecho a recurrir?, la cual nos permite describir las características más relevantes del problema propuesto. El alcance descriptivo- correlacional se utiliza para esclarecer las causas que condujeron a la aparición del problema y para analizar los efectos asociados a la vulneración de derechos, como el derecho de recurrir y la motivación como garantía del derecho al debido proceso, y demás.

Es relevante destacar que el diseño es no experimental, propio de un respeto a las variables, las cuales no han sido sometidas a cambios o experimentos para evaluar su comportamiento, al contrario, se ha conservado las mismas, tal y como se desarrollan en el campo del Derecho Administrativo. Es por ello que, se estudia la unidad de análisis desde dos aristas la primera como el recurso extraordinario de revisión y la segunda como el silencio administrativo negativo y el derecho a recurrir, sin presentar población y muestra de estudio, a causa de que la población es indeterminada que corresponde al sector público y la población en general del Estado ecuatoriano. Es así que la investigación se ha desarrollado a lo largo de un enfoque cualitativo, el mismo que permite la recolección de datos a través de la técnica de una encuesta y por consiguiente de la aplicación de un cuestionario.

Desarrollo

Recurso extraordinario de revisión

En Derecho Administrativo, un recurso extraordinario de revisión es una institución legal que brinda a las partes afectadas la posibilidad de impugnar un acto administrativo que ya ha causado estado. Este recurso se contempla cuando existen circunstancias excepcionales o causales específicas que justifican la revisión del acto administrativo, incluso después de que haya concluido el proceso regular de impugnación (COA, 2017, Art. 232).

En esencia, el recurso extraordinario de revisión busca equilibrar la necesidad de impugnar actos administrativos con la importancia de garantizar la justicia y corregir posibles ilegalidades que

puedan surgir en el ejercicio de la administración pública, para ello Johana Domínguez en palabras de Farid Villacís (2023), respecto de este recurso, señala que:

La máxima autoridad de la entidad del Estado revisa las actuaciones procesales y sustanciales de un órgano administrativo inferior, a fin de determinar si los actos o resoluciones administrativas que podrían incidir en los derechos de los ciudadanos hayan sido expedidas observando los presupuestos constitucionales y legales que dan legitimidad y ejecutoriedad a la voluntad administrativa (p.107).

Es menester mencionar que, “no procede recurso extraordinario de revisión cuando el asunto ha sido resuelto en vía judicial, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los servidores públicos intervinientes en el ámbito administrativo” (COA, 2017, Art. 232, inc. 9), esta restricción tiene la finalidad de evitar duplicidad de procedimientos y garantizar la eficiencia y la estabilidad en la resolución de controversias. Al haber obtenido una decisión judicial, se considera que la cuestión ya ha sido adecuadamente ventilada y resuelta en una instancia competente, por lo que no sería necesario ni procedente reabrir el caso a través de un recurso extraordinario de revisión en el ámbito administrativo.

Es importante destacar que, a pesar de esta limitación, el artículo añade una cláusula "sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los servidores públicos intervinientes en el ámbito administrativo" (COA, 2017, art. 232, inc. 9), esto sugiere que, aunque no se permita el recurso extraordinario de revisión en este contexto, la responsabilidad de los servidores públicos en la actuación administrativa no queda eximida y puede ser objeto de evaluación y posible sanción en otro ámbito o procedimiento.

En palabras de Mejía citado por Moreta (2019), “está creado para que la propia administración pública cuide la legalidad, corrección y justicia de sus actuaciones, y no para que el ciudadano tenga un medio más de contradicción” (p.243), lo cual, permite pensar que no es un escalón o una instancia más a la cual los ciudadanos pueden recurrir, y a su vez limita el deber de los servidores públicos en brindar una respuesta oportuna y motivada a los usuarios.

El recurso extraordinario de revisión se diferencia del recurso de apelación por contener dos etapas, una de admisión y otra de resolución. La primera debe ser notificada al interesado en el término de veinte días contados desde su presentación, y la segunda debe ser resuelta en el plazo de un mes. Es importante recalcar que es aquí donde nace el problema de nuestra investigación, ya que, si la administración pública no se ha pronunciado dentro de los términos establecidos en líneas

anteriores la interposición genera automáticamente en silencio administrativo negativo y por ende se entiende el recurso desestimado.

Causales para interponer un recurso extraordinario de revisión

Las causales para interponer un recurso extraordinario de revisión suelen ser limitadas y están detalladamente en el Código Orgánico Administrativo, en su Art. 232 constan las referidas causales que permiten que, una persona interesada, pueda interponer un recurso extraordinario de revisión del acto administrativo que ha causado estado, en virtud de los numerales subsiguientes:

1. Que al dictarlos se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo, siempre que el error de hecho resulte de los propios documentos incorporados al expediente, en otras palabras, el error de hecho se refiere a una equivocación en la percepción o interpretación de la realidad fáctica por parte de quienes expresan la administración y evidentemente para que este error sea relevante y pueda ser motivo de impugnación, debe ser obvio y fácilmente comprobable, sin necesidad de realizar interpretaciones complejas o análisis exhaustivos; lo que significa que afecta la esencia o el fin del acto administrativo, no siendo un error meramente formal o accesorio.
2. Que al dictarlos se haya incurrido en evidente y manifiesto error de Derecho, que afecte a la cuestión de fondo, al respecto, es necesario anotar que, un error de Derecho se produce cuando la administración interpreta incorrectamente una norma jurídica aplicable al caso administrativo. Este error debe ser evidente, lo que implica que la equivocación en la interpretación o aplicación de la norma debe ser clara y notoria, sin lugar a dudas razonables sobre su existencia.
3. Que aparezcan nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencien el error de la resolución impugnada, siempre que haya sido imposible para la persona interesada su aportación previa al procedimiento. Esta causal busca corregir situaciones en las que, por razones ajenas a la voluntad de la persona interesada, la administración no contó con toda la información relevante al tomar su decisión, lo que condujo a un error en la resolución final. Por ello, la aparición de nuevos documentos como causal de impugnación se justifica cuando esos documentos, que no estaban disponibles en el momento de la decisión original, son determinantes para modificar el resultado del procedimiento.

4. Que en la resolución hayan influido esencialmente actos declarados nulos o documentos o testimonios declarados falsos, antes o después de aquella resolución, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de nulidad o falsedad cuando fueron aportados al expediente dichos actos, documentos o testimonios.

Los actos, documentos o testimonios deben haber tenido un papel crucial en la adopción de la resolución. Esto significa que, sin ellos, el resultado del procedimiento administrativo podría haber sido diferente, pero para que la presente causal aplique debe existir una declaración formal, emitida por la autoridad competente, que establezca que los actos son nulos de pleno derecho o que los documentos o testimonios son falsos, garantizando que las resoluciones se basen en información veraz y legalmente válida. Si una resolución se fundamenta en elementos viciados por nulidad o falsedad, su legitimidad queda comprometida y, por tanto, debe ser revisada.

5. Que la resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y se ha declarado así, en sentencia judicial ejecutoriada. Es importante comprender que una conducta punible se refiere a un acto ilícito que puede ser sancionado penalmente, como el fraude, la corrupción, la coacción, entre otros delitos. Si una resolución administrativa es producto de una conducta de este tipo, cometida por funcionarios públicos o terceros involucrados, la validez de dicha resolución se ve comprometida.

Para que esta causal sea invocable, es necesario que exista una sentencia judicial ejecutoriada, es decir, una decisión judicial firme e inapelable que declare la existencia de la conducta punible. Esto significa que la vía penal ya ha sido agotada, y la condena es definitiva.

Entonces, la razón de esta causal es clara, una resolución administrativa que ha sido influenciada por un acto delictivo no puede mantenerse en el orden jurídico, ya que estaría viciada en su origen. La finalidad es proteger la legalidad y la integridad del procedimiento administrativo, asegurando que las decisiones de la administración se basen en actos lícitos y no en conductas ilícitas que perviertan la función pública.

El silencio administrativo

El silencio administrativo surge como una institución propia del Derecho Administrativo, destinada a salvaguardar los derechos de los ciudadanos frente al ejercicio del poder por parte de las entidades

públicas, su objetivo es garantizar una respuesta efectiva y motivada a los administrados ante las solicitudes, quejas y peticiones formuladas a la administración pública (Arévalo, 2019).

Se entiende que, este principio guarda estrecha relación con el derecho de recurrir reconocido por la Constitución del Ecuador, por el hecho de que ambos garantizan su cumplimiento cuando estos son contestados de manera concreta, motivada, notificada y dentro de los tiempos establecidos para su resolución. Además, es importante mencionar que, estos principios se complementan por el hecho de que al activarse el derecho a recurrir de manera simultánea se activa el silencio administrativo, sin agotarse el primero por el acto de presentar, si no que acompaña en la génesis del silencio administrativo hasta su atención.

Ahora bien, una vez que no ha sido contestada la petición del administrado, en el tiempo establecido por los instrumentos legales ecuatorianos, permite que se de origen al silencio administrativo. El mismo que diferencia dos tipos, el de carácter positivo y el de carácter negativo.

Normativa que regula el silencio administrativo

El silencio administrativo positivo dentro del COA (2017, Art. 207) establece que “los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de treinta días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá que es positiva” lo cual, de manera acertada, brinda seguridad jurídica al administrado para accionar la ejecución del silencio administrativo positivo, “siempre que no incurra en ningún vicio de nulidad” (Villacís, 2022, p. 49).

El artículo *ibidem* indica, además, que para se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por el COA, determinando que el acto administrativo presunto que resulte del silencio será considerado como título de ejecución en la vía judicial. Al efecto, la persona interesada incluirá en su solicitud de ejecución una declaración, bajo juramento, de que no le ha sido notificada la decisión dentro del término previsto, debiendo acompañar el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción.

Culmina el citado artículo señalando que no serán ejecutables, los actos administrativos presuntos que contengan vicios invaliables, es decir, aquellos que incurren en las causales de nulidad del acto administrativo, previstas en el COA, en cuyo caso el juzgador declarará la inejecutabilidad del acto presunto y ordenará el archivo de la solicitud.

Armijos (2018, p.40) en su trabajo investigativo concluye que:

En el Código Orgánico Administrativo se origina una contradicción normativa entre los efectos positivos del silencio administrativo, con los efectos negativos de la falta de manifestación expresa de la voluntad administrativa en la admisibilidad y resolución del recurso extraordinario de revisión, situación que se puede corregir con la aplicación del silencio administrativo formal que la ley determina será positivo, lo que ocasiona que en caso de que la administración no se manifieste expresamente de manera oportuna, o simplemente no lo realice, se entenderá como desestimado el recurso en un principio y posteriormente si se repite esta inacción se originara un acto administrativo ficto o presunto con efecto positivo.

Silencio administrativo negativo

El silencio administrativo negativo, al contrario del de carácter positivo, nace a partir de doctrina, ya que en el COA (2017, Art. 234) no se regula, ni se presenta un concepto específico, límites o actuaciones para activar el mismo; lo más cercano que podemos encontrar a esta institución jurídica, es la desestimación del recurso extraordinario de revisión a la que se refiere el mencionado Art. 234, el cual menciona “el recurso extraordinario de revisión, una vez admitido, debe ser resuelto en el plazo de un mes, a cuyo término, en caso de que no se haya pronunciado la administración pública de manera expresa se entiende desestimado”.

Para Villacís (2022, p. 49), el de carácter negativo “consiste en que por el paso del tiempo sin ninguna respuesta se entenderá negada la pretensión”, lo cual, analizando de manera conjunta, evidentemente recae en una vulneración de derechos, como el de recurrir por el hecho de que el administrado desconoce las razones por las cuales no continua en trámite el recurso extraordinario de revisión y recae en un desistimiento que de manera equivalente hace alusión a la naturaleza del silencio administrativo negativo.

Penagos en palabras de Farid Villacís (2022) menciona que “la realidad jurídica que presenta el silencio administrativo negativo señala que no es acto administrativo, ni tácito, ni presunto, constituye, llanamente, un remedio procesal” (p.50); entonces, según lo dispuesto por la normativa vigente, en ausencia de una respuesta por parte de la administración, se considerará implícitamente como una negativa, lo cual descarta la posibilidad de inferir de manera favorable a la solicitud presentada por el administrado y, por ende, impide recurrir al Tribunal Contencioso Administrativo, una vez más se evidencia la coacción al acceso a derechos fundamentales del

administrado (Villacís, 2022). Lo que incide en una evidente inseguridad jurídica, que no solo permite el incumplimiento de obligaciones de la administración, en este caso concreto de emitir una respuesta oportuna y motivada, si no también que siembre la incertidumbre en el administrado. Para Machado y Centeno (2021), los usuarios de la administración pública muchas de las veces son objeto de abuso, porque la misma ley los ampara y al existir vacíos legales, estos permiten estos comportamientos sin consecuencias legales o sanción alguna.

Derecho vinculante

De manera vinculante, la Corte Constitucional colombiana, respecto del derecho de petición y la actuación de la administración, aporta lo siguiente:

El núcleo esencial del derecho de petición radica en la obligación de la autoridad de dar respuesta pronta y oportuna a la petición elevada (iii) Esta respuesta debe, además: resolver de fondo el asunto cuestionado y ser clara, precisa y guardar estrecha relación con lo solicitado (iv) La garantía de este derecho no implica que se deba dar una respuesta favorable de lo solicitado. (v) El derecho fundamental de petición no se satisface a través del silencio administrativo negativo, en su lugar, debe entenderse que esta figura constituye prueba de su desconocimiento (CC Colombia, Sentencia No. T9-20/08).

El derecho a recurrir se ve estrechamente vinculado al principio de motivación, puesto que, “la motivación insuficiente vulnera directamente el derecho a la defensa porque tiende a dejar inerme a la persona justiciable: a mayor insuficiencia argumentativa, menores serán las posibilidades de controvertir la resolución del poder público que afecte los intereses del usuario” (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21) fundamentándose en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien manifiesta que el respeto a la garantía de la motivación coadyuva al ejercicio de otras garantías del derecho a la defensa previstas en la Constitución, como la de ser escuchado (art. 76.7.c.) o la de recurrir decisiones adversas (art. 76.7.m.) –el apoyo que brinda la motivación a estas otras dos garantías ha sido reconocido también por la Corte IDH, en el Caso Apitz Barbera y otros –“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”– vs. Venezuela, sentencia de 5 de agosto de 2008, párr. 78; Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela, sentencia, sentencia de 1 de julio de 2011, párr. 118 (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21).

De esta manera, se entiende que la falta de respuesta por parte de la administración local o nacional trae consigo como consecuencia la negativa tácita, que esta a su vez vulnera derechos fundamentales como; seguridad jurídica, petición y recurrir. Lo que afecta de manera simultánea al principio de buena fe, que comienza a tambalear por la desconfianza que presenta el administrado hacia la administración pública por la omisión y la inobservancia de deberes estatales que por ley están sujetos a cumplirla.

Derecho a recurrir

El derecho a recurrir en el contexto del derecho administrativo se refiere a la facultad que tienen las partes afectadas por una decisión administrativa para impugnar dicha decisión mediante recursos legales. Este derecho no se presenta como único y absoluto, al contrario, está vinculado al principio de tutela judicial efectiva, que garantiza a las personas el acceso a los tribunales y la posibilidad de cuestionar actos administrativos que consideren contrarios a la ley, haciendo referencia al principio de seguridad jurídica, además que los actos no sean injustos o lesivos de sus derechos y garanticen el principio del debido proceso (Bastidas y García, 2023).

Respecto de la naturaleza del derecho a recurrir, en algunos sistemas jurídicos, por la necesidad de las personas que son afectadas por una decisión administrativa tienen el derecho fundamental de recurrir dicha decisión. Este derecho se materializa a través de la existencia de diversos recursos administrativos y judiciales que permiten impugnar y revisar las actuaciones administrativas. Para ello, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (1977, Art. 7, núm. 6) menciona que toda persona “tiene derecho a recurrir a un Juez o Tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido”, lo cual nos permite colegir que la figura del desistimiento vulnera el derecho del debido proceso dentro de un recurso extraordinario de revisión.

Derecho a recurrir como garantía fundamental

El Derecho Administrativo, como rama del Derecho Público, regula la actividad de la administración pública y sus relaciones con los ciudadanos. Su principal objetivo es asegurar que la administración actúe dentro del marco de límites legales y en consonancia con los principios de legalidad, justicia, y protección de los derechos individuales.

En este contexto, la garantía de derechos de los ciudadanos es uno de los pilares fundamentales del derecho administrativo. Las normativas y procedimientos administrativos deben estar diseñados de manera que protejan y promuevan los derechos y libertades de los individuos frente al poder del Estado. Esto implica que la administración pública debe actuar de manera imparcial, transparente, y respetuosa de los derechos humanos. Garantizando así, el adecuado acceso a la justicia, la igualdad ante la ley, y la participación ciudadana en los asuntos de interés público.

Sin embargo, el COA establece algunos casos en los cuales no se puede recurrir, como es el acto de aclaración, rectificación o subsanación únicamente sino del acto administrativo principal, la decisión de adoptar el procedimiento abreviado, ampliación de plazos, el acto administrativo de convalidación únicamente sin el principal y la negativa expresa o tácita de suspensión del acto administrativo (Moreta, 2019).

David Blanquer (2018) establece que, si se ha dictado una sentencia sobre el mismo acto administrativo, esto no impide la presentación de un recurso extraordinario de revisión por otra causal en caso de aparecer documentos posteriores. Para Moncayo y Narvárez (2022, p.31) “el cumplimiento de los parámetros internacionales no radica en la cantidad sino en la calidad de la instancia de impugnación, es decir: tres instancias de impugnación administrativa no suponen automáticamente que el derecho del administrado se encuentre debidamente precautelado”.

Presentación y discusión de resultados

Tabla 1: Cuestionario aplicado a Jueces de la Unidad Judicial Civil del Cantón Riobamba.

Preguntas	Sí	No
1. ¿Considera usted que la normativa vigente es adecuada y suficiente respecto del recurso extraordinario de revisión frente al silencio administrativo negativo?	14,3%	85,7%
2. ¿Es eficaz el recurso extraordinario de revisión frente al silencio administrativo negativo y el derecho a recurrir?	7,2%	92,8%
3. ¿Usted ha recibido capacitación específica sobre el recurso extraordinario de revisión, el silencio administrativo negativo y el derecho a recurrir?	0%	100%

4. ¿Considera usted que se vulnera el derecho a recurrir, al desestimar un recurso extraordinario de revisión por silencio administrativo negativo?	92,8%	7,2%
5. ¿Cree usted que es importante regular la desestimación que produce el silencio administrativo negativo en el recurso extraordinario de revisión?	64,3%	35,7%
6. ¿Ha tenido experiencia, en el ejercicio de su cargo, en la presentación de un recurso extraordinario de revisión que, tras ser admitido a trámite y no resuelto en el plazo de un mes, haya sido desestimado?	92,8%	7,2%
7. ¿Cree que es necesario reformar el Código Orgánico Administrativo para mejorar la eficacia del recurso extraordinario de revisión frente al silencio administrativo negativo y el derecho a recurrir?	92,8%	7,2%

Fuente: Jueces de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Riobamba (2024).

Los resultados obtenidos en la primera interrogante del instrumento investigativo aplicado revelan que del 100% de encuestados, existe una posición minoritaria del 14,3% respondió afirmativamente, considerando que la normativa vigente es adecuada y suficiente, mientras que el 85,7% opinó negativamente, sugiriendo que no consideran que la normativa cumpla con las expectativas ni las necesidades jurídicas en el contexto del recurso extraordinario de revisión.

Ante la segunda interrogante planteada, los encuestados reflejan una percepción disímil de la ineficacia en el uso de este recurso, pues, solo el 7,2% de los encuestados lo considera eficaz, mientras que el 92,8% opina lo contrario. Este resultado destaca un consenso general sobre las limitaciones del recurso extraordinario de revisión en su capacidad para proteger los derechos de los administrados frente a la inacción de la administración. Lo que nos sugiere que el recurso, en su configuración actual, no ofrece una solución efectiva frente al silencio administrativo negativo, limitando así el ejercicio del derecho a recurrir y evidenciando una necesidad de revisión normativa para garantizar una mayor eficacia y protección en estos procedimientos.

Ante la tercera interrogante, se puede observar que, de manera unánime, el 100% de los encuestados indicó que no ha recibido capacitación en estos temas, lo cual, pone en evidencia una

carencia importante en la formación de quienes manejan o aplican estos procedimientos, lo que puede contribuir a su percepción de ineficacia y desconocimiento en la práctica.

Respecto del criterio de los jueces encuestados ante la cuarta interrogante, se puede constatar que de manera mayoritaria, esto es en un 92,8%, consideran que se vulnera el derecho a recurrir al desestimar un recurso extraordinario de revisión por silencio administrativo negativo, mientras que, solo, un 7,2% opina lo contrario, lo cual obliga a repensar los efectos del silencio administrativo en este contexto, pues podría estar debilitando el acceso a una tutela adecuada y afectando la confianza del administrado para con la administración. Al respecto, para la Corte Constitucional del Ecuador, lo ideal es que el recurso se mantenga:

parámetros preestablecidos por el ordenamiento jurídico a fin de que, por una parte, permita garantizar a los litigantes el derecho constitucional a recurrir y al mismo tiempo dote de seguridad jurídica a los litigantes (...). Este se encuentra condicionado a aspectos procesales, sin embargo, de ninguna manera su aplicación a determinado caso debería estar desprovista de un proceso racional, expresado por medio de la motivación (Sentencia No. 095-14-SEP-CC).

Sobre el quinto cuestionamiento que indaga respecto de si cree que es importante regular la desestimación que produce el silencio administrativo negativo en el recurso extraordinario de revisión, el 64,3% de los encuestados consideran necesaria dicha regulación y solo el 35,7% se encuentra en desacuerdo, lo cual, evidencia una fuerte percepción de que la actual regulación del silencio administrativo negativo en este tipo de recurso es insuficiente por lo que requiere de medidas normativas más claras y protectoras, que eviten que el silencio administrativo se traduzca en una denegación automática del recurso, mejorando así la transparencia y la efectividad de los procesos de revisión administrativa.

Los encuestados, ante la sexta interrogante señalan, en un 92,8% señalan haber experimentado, en el ejercicio de su cargo, la situación descrita, mientras que solo un 7,2% indicó no haberla enfrentado, lo cual permite reflejar que la práctica de desestimar recursos extraordinarios de revisión por silencio administrativo, tras haber sido admitidos y sin resolución en el plazo previsto, es notoriamente común.

En el último cuestionamiento, se evidenció un amplio consenso, con un 92,8% de los encuestados, que consideran necesaria una reforma al Código Orgánico Administrativo para mejorar la eficacia

del recurso extraordinario de revisión frente al silencio administrativo negativo y el derecho a recurrir, y solo un 7,2% en desacuerdo, este resultado indica una percepción generalizada de que el Código Orgánico Administrativo, en su configuración actual, no garantiza la eficacia del recurso extraordinario de revisión ni protege adecuadamente el derecho a recurrir en la situación planteada. La casi unánime demanda de reforma sugiere una necesidad urgente de revisar el marco normativo para asegurar una mayor tutela de los derechos de los administrados y reforzar la transparencia y eficiencia en los procedimientos de revisión.

Conclusiones

En la actualidad, las limitaciones del recurso extraordinario de revisión, en su capacidad para proteger los derechos de los administrados frente a la inacción de la administración, no ofrece una solución efectiva frente al silencio administrativo negativo, limitando así el ejercicio del derecho a recurrir y evidenciando una falta de pertinencia que impide garantizar la eficacia y protección de derechos en estos procedimientos.

Se vulnera el derecho a recurrir, al desestimar un recurso extraordinario de revisión por silencio administrativo negativo, lo cual debe llevar a la reflexión y el debate jurídico de los efectos del silencio administrativo en este contexto, pues, está debilitando el acceso a una tutela adecuada y afectando la confianza del administrado para con la administración.

Es necesaria una reforma al Código Orgánico Administrativo para mejorar la eficacia del recurso extraordinario de revisión frente al silencio administrativo negativo y el derecho a recurrir, esta una necesidad urgente de revisar el marco normativo debe propender al aseguramiento de una mayor tutela de los derechos de los administrados y a reforzar la transparencia y eficiencia en los procedimientos de revisión.

Referencias

1. Arévalo, M. (2019). La institución del silencio administrativo en el Código Orgánico Administrativo y derecho de petición en la legislación ecuatoriana. Universidad del Azuay. Cuenca.
2. Armijos, M. (2018). El silencio administrativo en el recurso extraordinario de revisión y el Código Orgánico Administrativo. Universidad de las Américas.

3. Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador [CRE]. Registro Oficial Suplemento 449 de 20 de octubre de 2008. Quito.
4. Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo[COA]. Registro Oficial Suplemento 31 de 07 de julio de 2017. Quito.
5. Blanquer, D. (2018). Introducción al Derecho Administrativo, Teoría y 100 casos prácticos. 4ta edición, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.
6. Bastidas, J., García, E. (2023). El derecho a recurrir como derecho no absoluto: un repaso desde el contexto jurídico ecuatoriano. *Dominio de las Ciencias*, 9 (3), 459-482.
 - a. <https://doi.org/10.23857/dc.v9i3.3452>
7. Corte Constitucional del Ecuador. (20 de octubre de 2021). Sentencia No. 1158-17-EP/21. Caso No. 1158-17-EP. Juez ponente: Alí Lozada Prado.
8. Corte Constitucional del Ecuador. (04 de junio del 2014). Sentencia No. 095-14-SEP-CC. CASO N.º 2230-11-EP. Juez Ponente: Patricio Pazmiño Freire.
9. Corte Constitucional República de Colombia. (18 de septiembre de 2008). Sentencia T-920/08. Expediente No. T-1919557. Jueza ponente: Clara Vargas Hernández.
10. Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (27 de octubre de 1977). Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. Registro Oficial 452. San José de Costa Rica.
11. Domínguez, J. (2023). El silencio administrativo negativo en los recursos extraordinarios de revisión según el COA, frente al derecho de recibir respuestas motivadas. *Visionario Digital*, 7 (1), 102-117. <https://doi.org/10.33262/visionariodigital.v7i1.2436>
12. Fernández, J. (2020). El derecho de petición y el silencio administrativo. *Revista Derecho & Sociedad*, N° 54 (I) / pp. 79-92.
13. García de Entierra, E., & Ramon Fernández, T. (2004). Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, 12va Edición, Editorial Civitas y Thomson Reuter, Madrid.
14. Gordillo, A. (2013) Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. 8 (1.ªed.). Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires.
15. Machado, F., Centeno, P. (2021). El silencio administrativo negativo y el recurso de revisión. Universidad Regional Autónoma de los Andes. Riobamba.

16. Moncayo, L., Narváez, M. (2022). El derecho a recurrir y el recurso extraordinario de revisión: análisis del régimen de impugnaciones de los docentes del magisterio nacional ecuatoriano por faltas muy graves. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito.
17. Moreta, A. (2019). Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA. Quito, Ecuador. Ediciones Continente.
18. Moreta, A. (2023). Derecho Administrativo Ecuatoriano. Quito, Ecuador. Ediciones Legalité.
19. Penagos, G. (1997). El silencio administrativo. Bogotá, Colombia. Editorial Temis.
20. Villacís, F. (2022) La impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación: naturaleza jurídica y eficacia (1.ªed.). Corporación de Estudios y Publicaciones.

© 2024 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/>).