



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO

VICERRECTORADO DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN

DIRECCIÓN DE POSGRADO

**PROYECTO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE MAGÍSTER
EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

TEMA:

“La caducidad del ejercicio de revisión: el caso de las actuaciones previas y la autotutela”

AUTORA:

Abg. Verónica Marisol Freire Carrillo

TUTOR:

Mgs. Edison Barba Tamayo

Riobamba

2024

CERTIFICACIÓN DEL TUTOR

Certifico que el presente trabajo de investigación previo a la obtención del grado de Magister en Derecho Administrativo con el tema “*La caducidad del ejercicio de revisión: el caso de las actuaciones previas y la autotutela*” Riobamba 2023, es de propiedad de Verónica Marisol Freire Carrillo el mismo que ha sido revisado y analizado en un cien por ciento con el asesoramiento permanente de mi persona en calidad de tutor, por lo cual se encuentra apto para su presentación y defensa respectiva.

Es todo cuanto puedo informar en honor a la verdad.

Riobamba, julio del 2024.



Abg. Edison Barba Tamayo, Mgs.

TUTOR



Riobamba, 15 de julio de 2024

ACTA DE SUPERACIÓN DE OBSERVACIONES

En calidad de miembro del Tribunal designado por la Comisión de Posgrado, CERTIFICO que una vez revisado el Proyecto de Investigación y/o desarrollo denominado "*La caducidad del ejercicio de revisión: el caso de las actuaciones previas y la autotutela*", dentro de la línea de investigación de Derechos y Garantías Constitucionales, presentado por la maestrante **VERÓNICA MARISOL FREIRE CARRILLO**, portador de la CC. 0604257873, del programa de Maestría en Derecho, mención Derecho Administrativo, cumple al 100% con los parámetros establecidos por la Dirección de Posgrado de la Universidad Nacional de Chimborazo.

Es todo lo que podemos certificar en honor a la verdad.

Atentamente,



FILIPPO GOVERNADORI PER
EDISON PAUL BARBA
TAMAYO

Mgtr. Edison Barba Tamayo
TUTOR



Riobamba, 16 de Julio de 2024

ACTA DE SUPERACIÓN DE OBSERVACIONES

En calidad de miembro del Tribunal designado por la Comisión de Posgrado, CERTIFICO que una vez revisado el Proyecto de Investigación y/o desarrollo denominado **"La caducidad del ejercicio de revisión: el caso de las actuaciones previas y la autotutela"**, dentro de la línea de investigación de Derechos y Garantías Constitucionales, **presentado por el maestrante Freire Carrillo Verónica Marisol**, portadora de la Ci. 060425787-3, del programa de **Maestría en Derecho** mención **Derecho Administrativo**, cumple al 100% con los parámetros establecidos por la Dirección de Posgrado de la Universidad Nacional de Chimborazo.

Es todo lo que podemos certificar en honor a la verdad.

Atentamente,

Wendy Pilar Romero Noboa

MIEMBRO DEL TRIBUNAL



Riobamba, 16 de Julio de 2024

ACTA DE SUPERACIÓN DE OBSERVACIONES

En calidad de miembro del Tribunal designado por la Comisión de Posgrado, CERTIFICO que una vez revisado el Proyecto de Investigación y/o desarrollo denominado "*La caducidad del ejercicio de revisión: el caso de las actuaciones previas y la autotutela*", dentro de la línea de investigación de Derechos y Garantías Constitucionales, presentado por el maestrante **Freire Carrillo Verónica Marisol**, portadora de la CI. 060425787-3, del programa de Maestría en Derecho mención Derecho Administrativo, cumple al 100% con los parámetros establecidos por la Dirección de Posgrado de la Universidad Nacional de Chimborazo.

Es todo lo que podemos certificar en honor a la verdad.

Atentamente,



EDUARDO VINICIO
MEJÍA CHÁVEZ

Eduardo Vinicio Mejía Chávez

MIEMBRO DEL TRIBUNAL



Riobamba, 22 de julio del 2024

CERTIFICADO

De mi consideración:

Yo, EDISON PAÚL BARBA TAMAYO, certifico que **Verónica Marisol Freire Carrillo**, con cédula de identidad No. 0604257873 estudiante del programa de maestría en Derecho mención Derecho Administrativo , cohorte 2020, presentó su trabajo de titulación bajo la modalidad de Proyecto de titulación con componente de investigación aplicada/desarrollo denominado: *“La caducidad del ejercicio de revisión: el caso de las actuaciones previas y la autotutela”*, el mismo que fue sometido al sistema de verificación de similitud de contenido TURNITIN identificando el **0%** porcentaje de similitud en el texto.

Es todo en cuanto puedo certificar en honor a la verdad.

Atentamente,



Mgtr. Edison Barba Tamayo
TUTOR
CI:0603616335

Adj.-

- Resultado del análisis de similitud

AUTORIA DE INVESTIGACIÓN

Declaración de Autoría y Cesión de Derechos

Yo, **Verónica Marisol Freire Carrillo**, con número único de identificación 0604257873, declaro y acepto ser responsable de las ideas, doctrinas, resultados y lineamientos alternativos realizados en el presente trabajo de titulación denominado: ***“La caducidad del ejercicio de revisión: el caso de las actuaciones previas y la autotutela”*** previo a la obtención del grado de Magíster en Derecho Administrativo

- Declaro que mi trabajo investigativo pertenece al patrimonio de la Universidad Nacional de Chimborazo de conformidad con lo establecido en el artículo 20 literal j) de la Ley Orgánica de Educación Superior LOES.
- Autorizo a la Universidad Nacional de Chimborazo que pueda hacer uso del referido trabajo de titulación y a difundirlo como estime conveniente por cualquier medio conocido, y para que sea integrado en formato digital al Sistema de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor, dando cumplimiento de esta manera a lo estipulado en el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior LOES.

Riobamba, julio de 2024



Abg. Verónica Marisol Freire Carrillo

DEDICATORIA

Esta tesis va dedicada a mi hijo Julito Emanuel por ser el motor indispensable para que hoy este titulándome de Magister, a mis padres por impulsarme a cumplir este objetivo sin su apoyo ni siquiera hubiese postulado a esta Maestría.

AGRADECIMIENTO

Mi agradecimiento es para todas las personas que siempre creyeron en mí, sobre todo a mis padres que nunca dejaron de soñar y me convirtieron en la persona que ahora soy, este logro es por mi familia quienes me han enseñado a luchar por los sueños y con mucho esfuerzo se han cristalizado.

INDICE GENERAL

CERTIFICACIÓN DEL TUTOR	2
CERTIFICACIÓN DEL TRIBUNAL	3
CERTIFICADO ANTIPLAGIO	6
AUTORIA DE INVESTIGACIÓN	7
DEDICATORIA	8
AGRADECIMIENTO	9
RESUMEN	13
ABSTRACT	14
CAPÍTULO I	15
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	15
1.1.1. Problema general	17
1.1.2. Problema específico	17
1.1. Justificación	17
1.2. Objetivos	20
1.2.1. Objetivo general	20
1.2.2. Objetivos específicos	20
CAPÍTULO II	21
MARCO TEÓRICO	21
2.1. Antecedentes de la Investigación	21
2.2. Fundamentación Teórica	22
2.2.1. <i>Potestad de revisión de la administración pública</i>	22
2.2.2. <i>Procedimiento establecido en el Código Orgánico Administrativo</i>	24
2.2.3. <i>La caducidad</i>	29
2.3. Hipótesis	31

2.4. Operacionalización De Variables	32
CAPÍTULO III.....	33
METODOLOGÍA.....	33
3.1. Tipos de Investigación.....	33
3.1.1. <i>Métodos de investigación</i>	33
3.2. Población de Estudio.....	34
3.3. Técnicas e instrumentos de recolección de la información.	34
CAPÍTULO IV.....	35
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	35
4.1. Revisión normativa de la caducidad en la legislación colombiana.	35
4.2. Entrevistas profesionales sobre la caducidad.	38
CAPÍTULO V.....	45
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	45
5.1. Conclusiones.....	45
5.2. Recomendaciones	47
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	49

Índice de Tablas

Tabla 1. Caducidad del ejercicio de revisión	32
Tabla 2. Las actuaciones previas y la autotutela.....	32
Tabla 3. Caracterización del entrevistado	38
Tabla 4. Categorías de la entrevista	41
Tabla 5. Procesamiento de las entrevistas	42

Índice de Figuras

Figura 1. Procedimiento de las Actuaciones Previas	26
Figura 2. Procedimiento de la Revisión de Oficio	27

RESUMEN

La caducidad del ejercicio de revisión: el caso de las actuaciones previas y la autotutela, es un tópico de suma importancia, que debe ser abordado de manera reflexiva y analítica a partir de un estudio doctrinario y legal, por cuanto, la potestad sancionadora y/o determinadora que tiene la administración pública, en la fase de actuaciones previas, se encuentra limitada a tiempos que condicionan a la administración pública a aclarar, rectificar o subsanar la decisión de inicio de actuación previa, o, a su vez la de iniciar el procedimiento administrativo, esto previo a la caducidad que pudiera producirse, ya sea en dos o seis meses respectivamente, y sobre esto, la posibilidad de una vez caducadas, volver a iniciar nuevamente las actuaciones, antes de que estas prescriban. Para poder desarrollar la presente investigación se ha utilizado como metodología, los métodos: jurídico– histórico; doctrinario; jurídico – comparativo; a partir de un análisis cualitativo, aplicando como herramientas de investigación entrevistas a especialistas en el área, que me ha permitido alcanzar los objetivos planteados. Concluyendo a nivel general que, en los procedimientos administrativos, mientras no se incurra en causal o temporalidad de prescripción se puede volver a iniciar un procedimiento administrativo por la misma causal del procedimiento de origen, independientemente de que se haya declarado la caducidad del procedimiento ya se ha por las causales de la autotutela de legalidad (revisión de oficio) o de las actuaciones previas.

PALABRAS CLAVE:

Ejercicio, revisión, sanción, autotutela, acto administrativo

ABSTRACT

The expiration of the exercise of review: The case of prior actions and self-protection is a critical topic, which must be approached reflexively and analytically from a doctrinal and legal study because the sanctioning and determining power that the public administration has, in the phase of prior actions, is limited to times that condition the public administration to clarify, rectify or correct the decision to initiate the previous action, or, in turn, to begin the administrative procedure, this before the expiration that could occur, either in two or six months respectively and on this, the possibility of once expired, to restart again the actions, before they expire. The following methods have been used as a study methodology: legal-historical, doctrinal, and legal-comparative, from a qualitative study, applying research tools such as interviews with specialists in the area, allowing me to achieve the objectives set. Concluding at a general level that, in the administrative procedures, if there is no cause or time of prescription, an administrative procedure can be initiated again for the exact cause of the original method, regardless of whether the expiration of the procedure has already been declared due to the causes of the self-protection of legality (revision of the law) or not.

Keywords: Exercise, revision, sanction, self-guardianship, administrative act.



Reviewed by:

Mgs. Sofia Freire Carrillo

ENGLISH PROFESSOR

C.C. 0604257881

CAPÍTULO I.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La administración pública ejerce sus actuaciones, en base a la disposiciones constitucionales y legales, que son las que le otorgan sus competencias a nivel desconcentrado y descentralizado, en este contexto su manifestación se ejerce a partir, actos administrativos, actos de simple administración, contratos administrativos, hechos administrativos, actos normativos de carácter administrativo, y de manera excepcional a través de instrumentos de derecho privado plenamente reconocidos, según lo dispuesto en los Arts. 89 y 90 del Código Orgánico Administrativo [COA].

De esta forma, al referirnos al acto administrativo, es importante circunscribirse a lo dispuesto en el Art. 98 del COA, que lo define como: “la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa (...)”. Debiendo entender, que su configuración se establece al momento que la administración pública forma criterio y adopta una decisión sobre un asunto puesto a su consideración.

Siguiendo la línea argumentativa, el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé que las actuaciones de la administración pública, se ajustarán a los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, que se traduce, en la certeza de que las decisiones adoptadas por este, son y se encuentran acorde a la legalidad y juridicidad, sin perjuicio de esto, la misma norma, establece la condición del error de la administración pública, al dictar un acto administrativo, a partir de causales de nulidad que vicie el procedimiento administrativo, permitiéndole realizar un ejercicio de autotutela que revise su propia actuación con la finalidad de subsanarla en lo que fuere procedente, esto con la finalidad de proteger los intereses públicos y del administrado, siempre y cuando medie o se configure una presunta lesión de un derecho protegido por la norma administrativa pertinente.

En contexto, el ejercicio de la potestad de revisión, prescrito en el Art. 132 del COA, se configura como una institución jurídica, separada de los recursos de impugnación

administrativa reconocidos en la norma regulatoria, donde la administración busca aclarar, rectificar o subsanar errores convalidables y que no incurran en nulidad de los actos administrativos, de esta forma, al ser un recurso de autotutela, permite que un acto administrativo pueda ser anulado o convalidado por la máxima autoridad administrativa, en cualquier momento, bajo la tramitación de un procedimiento administrativo común, al encontrarse dentro de esta categoría se llegarían aplicar las reglas de la caducidad, dentro de los varios matices de temporalidad que presenta el COA.

Una de las particularidades de los procedimientos administrativos determinadores o sancionatorios, es la posibilidad de ejecutar una fase anterior a este, es decir la posibilidad de accionar y tramitar actuaciones previas, cuya finalidad sea determinar con la mayor precisión posible los hechos que puedan dar inicio a un procedimiento administrativo, o a su vez, la identificación de presuntos responsables o el cometimiento de acciones atípicas administrativas para poder en lo posterior determinar su responsabilidad, en este apartado, es preciso hacer hincapié que, la decisión de iniciar con estas actuaciones es potestativo de la administración pública y es ordenada a través de un acto administrativo.

Contextualizado, es menester precisar el problema jurídico objeto, así, en un primer momento, cuando la administración pública decide iniciar el procedimiento de actuaciones previas, mediante acto administrativo, tiene el plazo de seis meses para decidir iniciar el procedimiento administrativo, en caso de no iniciarlo caduca su potestad sancionadora o determinadora, por otra parte, cuando la administración pública, decide iniciar su facultad de revisión, tiene el plazo de dos meses, para pronunciarse sobre esta, antes de que caduque el procedimiento, de esta forma, dentro de una actuación previa se establece una condición de doble caducidad ante una eventual potestad de revisión, la misma que no podrá extenderse por más de seis meses, considerando en este entorno que, en un símil, el proceso sustantivo (actuación previa) caduca en 6 meses y el accesorio (revisión) caduca en 2 meses, en esta última se deberá considerar la facultad de la máxima autoridad de iniciarla en cualquier momento, que no podrá extenderse más allá del tiempo del sustantivo, sin embargo, los efectos son diferentes, en la primera situación caduca la potestad sancionadora y en la segunda el procedimiento. En un segundo momento, ante la caducidad del procedimiento, o a su vez, la

caducidad de la potestad sancionadora es procedente volver a iniciar una nueva revisión por los mismos hechos, cuando se ha declarado anteriormente la caducidad en una actuación previa o un procedimiento administrativo de autotutela.

1.1.1. Problema general

Se busca identificar si la autotutela puede incurrir en caducidad o no, y los efectos que esto trae para el administrado.

1.1.2. Problema específico

¿Cuándo se declara la caducidad de una actuación previa o del procedimiento administrativo de autotutela, la administración pública puede iniciar una nueva revisión al no haberse emitido resolución sobre el fondo del asunto?

1.1. Justificación

El análisis jurídico, de la actuación previa cuyo efecto sin resolución es la caducidad de la potestad sancionadora o determinadora, o, del ejercicio de la potestad de revisión sin resolución que produciría la caducidad del procedimiento, es de suma importancia para el desarrollo del procedimiento administrativo en general, de esta manera, es importante circunscribirme en la generalidad de la caducidad, entendida como:

Un modo de extinguirse anormalmente un procedimiento administrativo o jurisdiccional como consecuencia de la falta de ejercicio durante el tiempo establecido en la ley, cuyos efectos se producen de manera directa y automática y no admite interrupción ni suspensión alguna. La caducidad se compone de elementos: la no actividad y el plazo. La no actividad es la inacción de un sujeto para ejercer su derecho; y el plazo es el tiempo que determina la ley para que opere la caducidad. El plazo no se suspende ni interrumpe, desde que comienza a correr el tiempo se sabe cuándo caduca la acción. La caducidad será declarada

de oficio, sin otro trámite que la comprobación del vencimiento del plazo señalado por la ley (Jaramillo & Jaramillo, 2014, p. 217).

El Art. 132 del Código Orgánico Administrativo puntualiza un plazo fatal para la emisión del acto administrativo en la revisión, lo que establece claramente el tiempo que posee la administración pública para sustanciar la causal de nulidad de los hechos sujetos al procedimiento de autotutela; por otro lado, el Art. 179 ibidem, refiere el tiempo en el que puede iniciarse o no el procedimiento de revisión, cuando se trata de actuaciones previas, lo que va dando paso a las diferentes etapas de la autotutela, de modo que si se cumple en primer lugar esta temporalidad, puede continuarse con el resto del trámite.

En tal sentido, si la inacción de la administración pública incurre en los plazos previstos, estos precluyen, impidiendo que se continúe con la sustentación del procedimiento, por lo que la competencia de la administración se extingue al haber transcurrido el plazo señalado. De esta forma, se entenderá que, de continuarse con el procedimiento, fuera del tiempo determinado, las actividades a partir de estas fechas carecerían de eficacia y legitimidad, causando inclusive una posterior nulidad del acto administrativo producto de este procedimiento.

Así, debe entenderse que la caducidad debe constituirse no solamente desde su efecto en el plazo del procedimiento, sino como una garantía de los administrados, ya que, procesalmente los plazos y términos establecidos deben ser respetados, ya que su inobservancia acarrea consecuencias procesales; comprometiendo de esta forma, la seguridad jurídica y el debido proceso, lo que permite afirmar que en el ejercicio de revisión por actuaciones previas y procedimiento administrativo de autotutela, la caducidad se debe considerar un presupuesto procesal, que de configurarse impide que se dicte una decisión de fondo, ya que se pierde la competencia de la autoridad administrativa, quedando incapacitada de iniciar una nueva revisión.

A partir de lo expuesto, se estudiará la normativa pertinente a la caducidad de las actuaciones previas y la potestad de revisión por la vía de autotutela en la administración pública, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, considerando por un lado que, la legislación manifiesta que este procedimiento se puede realizar en cualquier tiempo, y por otro lado que, la caducidad se produce por el transcurso del tiempo cuando la administración pública no ha emitido el pronunciamiento correspondiente.

La seguridad jurídica, contemplada en el Art. 82 de la Constitución de la República, garantiza el respeto a las normas vigentes previamente establecidas; en contexto y relación a la caducidad la Corte Constitucional del Ecuador, resolvió que los jueces tutelan la vigencia de la seguridad jurídica cuando determinan que las actuaciones de una entidad pública deben ejecutarse dentro del plazo previamente determinado en ley, ya que se garantiza la previsibilidad de las actuaciones de la administración, asegurando que se observe la normativa previa, clara y pública (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 157-18-SEP-CC, 2018).

Por otra parte, el reconocimiento y respeto al debido proceso, es trascendental para el aseguramiento y consecución de la justicia, como ya lo ha manifestado la corte constitucional en varios de sus fallos, el más destacado a criterio de la autora refiere a este como el derecho que tiene toda persona de “invocar al interior del órgano jurisdiccional el respeto de aquel conjunto de principios fundamentalmente procesales (excepcionalmente sustantivos) y por demás relevantes, para que una causa, pueda ventilarse y resolverse con auténtica justicia” (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 035-10-SEP-CC, 2018).

Por lo expuesto, es trascendente el problema de investigación planteado ya que si bien la legislación actual permite que la revisión se realice en cualquier tiempo, una vez que se ha iniciado si llega a configurarse la caducidad por inactividad de la administración pública en la tramitación del procedimiento administrativo, compromete la seguridad jurídica y debido proceso, que bajo el argumento de que no se emitió una resolución sobre el fondo del asunto, es la misma administración quien tiene la facultad de empezar nuevamente un procedimiento por los mismos hechos.

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo general

Determinar si la administración pública está impedida de iniciar una nueva revisión por los mismos hechos, cuando se ha declarado anteriormente la caducidad en una actuación previa o un procedimiento administrativo de autotutela.

1.2.2. Objetivos específicos

- Analizar en qué consiste la potestad de revisión de la administración pública, y la caducidad de aquella.
- Identificar el efecto jurídico de terminar una actuación previa o un procedimiento administrativo por declaratoria de caducidad.
- Definir si la administración pública puede iniciar un nuevo procedimiento de revisión cuando se ha declarado la caducidad en uno de iguales características.

CAPÍTULO II.

MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes de la Investigación

La presente investigación, tiene como punto de partida, el análisis del criterio de la Corte Nacional de Justicia en el proceso No. 17811201801196, que considera que la caducidad se configura mediante la fijación de tiempos legales para el ejercicio de una potestad, de una competencia o de una facultad pública, entendiéndose que los funcionarios con estas atribuciones tienen habilitación jurídica para actuar solamente en la manera que fija el ordenamiento jurídico, siempre dentro de los límites temporales establecidos en la Ley; por tanto, en las situaciones que las actuaciones no se ejecuten en los tiempos fijados, el efecto producido es que se extingue su competencia en razón del tiempo (Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de Contencioso Administrativo, s/n, 2021).

La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, determina que la caducidad se produce en distintas fases del procedimiento, por efecto de aplicar el principio de seguridad jurídica que va de la mano de la preclusión, por lo que el legislador impide que el administrado y más aún la administración pública tengan siempre disponibles todo el tiempo para ejercer derechos y competencias.

Bajo ese contexto, al caducar una potestad o un procedimiento, sobre el objeto inicial del proceso caducado, la autoridad pierde su competencia de resolver este, ya que la misma termina debido al tiempo. En contexto, entenderemos que la competencia es por regla general permanente, en cuanto el órgano puede ejercer en cualquier tiempo las atribuciones que le han sido conferidas, pero en ciertos casos el órgano puede ejercer la atribución sólo por un lapso determinado. Se dice, entonces que la competencia es temporaria (Dromi,1973).

De lo analizado en este apartado, es importante considerar la importancia de la temporalidad en los procedimientos administrativos, pues el autor Cassagne (1996) señala:

En el procedimiento administrativo es indudable la importancia que tiene el tiempo como hecho natural, generador y extintivo de situaciones jurídicas, en cuanto constituye la base para determinar el cómputo de los plazos que obligatoriamente deben observar el administrado y la Administración en las distintas fases o etapas procedimentales (...) En el procedimiento administrativo el plazo o término alude esencialmente al lapso en el cual deben cumplimentarse las distintas etapas o fases del procedimiento (pp. 340-341).

2.2. Fundamentación Teórica

2.2.1. *Potestad de revisión de la administración pública*

El objeto de análisis, parte de la facultad resolutoria de la administración pública, y de la función natural que cumple esta acción, es decir la de ejercer a través de su competencia la carga impositiva de hacer o no hacer determinada acción por parte del administrado, de esta manera es consecuente entender que para que esta resolución (acto administrativo) se extinga se configuren ciertas causas, esto es, “cuando se cumple su objeto, o por el transcurso del plazo para el que se dictó, siendo estas formas de terminación normales, según se ha estudiado en la doctrina” (Bermudez, 2011, p. 129).

Sin perjuicio de lo anotado, puede ocurrir que por motivos de interés general, causas de legalidad, entre otros, un acto administrativo deba ser nulitado de forma atípica, para lo cual se han establecido potestades a favor de la administración pública en el ordenamiento jurídico, entre aquellas, la posibilidad de revocarlos, o la caducidad que puede configurarse; encontrándose estos hechos dentro de la llamada autotutela que permite a las administraciones finalizar un acto unilateralmente, sin requerir dictamen judicial para el efecto (Olguín, 1961).

Naturalmente, se debe entender que un acto administrativo goza de eficacia y legitimidad, mientras no sea objeto de revisión, por una presunta nulidad o vicio por la administración pública, siendo pertinente esclarecer que la revisión de la nulidad o vicio puede ser invocada por el administrado (impugnación) o por la administración (revisión), este último siendo el objeto de análisis, ya que esta potestad está vinculada a la adaptación de las

actuaciones públicas con el interés general, debiendo ser coherente con el ordenamiento jurídico, y siendo una obligación de la administración corregir los vicios que existan.

El acto administrativo, puede ser objeto de revisión, ya que como se ha hecho notar en líneas anteriores, este goza de la presunción de legitimidad, bajo esta construcción admite prueba en contrario (inversión de carga probatoria en caso de que se realice a petición de parte y no de oficio), y la potestad de revisión, que exige a la administración el cumplimiento de requisitos legales para su procedencia.

Doctrinariamente, se establece la causalidad de que deba existir un equilibrio entre los intereses de administración y administrado, debiendo considerar: a) la potestad de revisión está limitada por los derechos generados; b) los derechos generados están limitados por la potestad de revisión; y, c) ambas afirmaciones están ligadas en la potestad revisora (González, 1960).

Bajo estos preceptos, es menester los preceptos que comprende la potestad revisora, a criterio del autor Landelino Lavilla:

Impulsor revisor. - Para iniciar con la potestad de revisión, existe la opción de un administrado sea el promotor de aquello, si tiene interés particular en el asunto; o puede ocurrir que la administración que ha generado el acto sea quien promueva esta potestad, por tratarse de un interés general. El presente trabajo se limita a estudiar la autotutela que se inicia de oficio por la administración pública, circunstancia que solamente puede darse con determinados supuestos, siendo la corrección total o parcial del acto cuestionado.

El inicio del procedimiento de revisión se da con la decisión del órgano que dio origen al acto administrativo, o de otro superior, en donde deben constar las razones de invalidez y la contingente ineficacia.

Fundamento de la revisión. - Doctrinariamente la revisión se da por causas de ilegalidad, o por razones que lesionen intereses o derechos subjetivos, que se configura con la

legitimidad de los ciudadanos, y cuando se impulsa de oficio lo que se ve lesionado es el interés público y el ordenamiento jurídico. (Lavilla, 1961)

Siguiendo la línea argumentativa, el acto administrativo puede ser revisado por razones de fondo o de forma, y, legitimidad u oportunidad, considerando así mismo sus efectos, lo que convierte al mismo en nulo o anulable. Lo que conlleva que la declaración de nulidad por parte de la Administración debe respetar un procedimiento que observe las garantías del administrado interesado, por lo que, siempre el límite de la revisión por parte de la administración pública se encuentra en la seguridad jurídica, a fin de evitar la afectación de la estabilidad de los derechos generados hacia los particulares. (Zanobini, 1952)

El objetivo de la revisión: Consiste en la posible modificación o eliminación del acto administrativo que se considera viciado, ya que finaliza con la declaración de que han existido o no tales defectos, y consecuentemente, se anula, revoca o confirma el acto administrativo revisado. Por lo que este procedimiento administrativo es el acto formal, que acredita a un acto administrativo como eficaz y legítimo o no (Garrido, 1958)

Efecto reparador: Cuando un acto administrativo es declarado nulo y este había declarado anteriormente derechos, se tiene como consecuencia la privación de la estabilidad jurídica que se había generado en favor de situaciones individuales, por lo que el particular afectado tiene la posibilidad de reclamar una reparación, debiendo reclamar y probar la misma en la vía administrativa o judicial, sin que sea suficiente la sola declaratoria de que el acto administrativo fue anulado.

2.2.2. Procedimiento establecido en el Código Orgánico Administrativo

La revisión de los actos administrativos ha sido acogida en el Código Orgánico Administrativo, al regular expresamente, por una parte, la potestad de autotutela, y por otro lado el procedimiento de las actuaciones previas, habiéndose legislado los casos en los que cada uno de aquella caduca. De conformidad con el artículo 132 del COA, el ámbito de aplicación de la revisión de oficio se extiende a cualquier órgano perteneciente a la

Administración del Estado, confiriendo, en consecuencia, potestades amplias de revisión a todo órgano público para declarar nulos sus actos administrativos por las razones establecidas en el art. 105 *ibídem*.

2.2.2.1. Actuaciones previas

Un procedimiento administrativo que tenga una finalidad determinadora o sancionadora puede ser precedido por una fase, esta es la actuación previa, la misma que inicia con un acto administrativo, el mismo que pudiera ser objeto de revisión, cuya finalidad lo determina el art. 175 del COA, que dispone:

(...) cuando un procedimiento tiene como objetivo la determinación de responsabilidades, el fin de la actuación previa está en fijar de la manera más precisa, los fundamentos de hecho que pueden originar el procedimiento administrativo, además se busca identificar a los presuntos responsables, e identificar las situaciones relevantes sobre ambos aspectos.

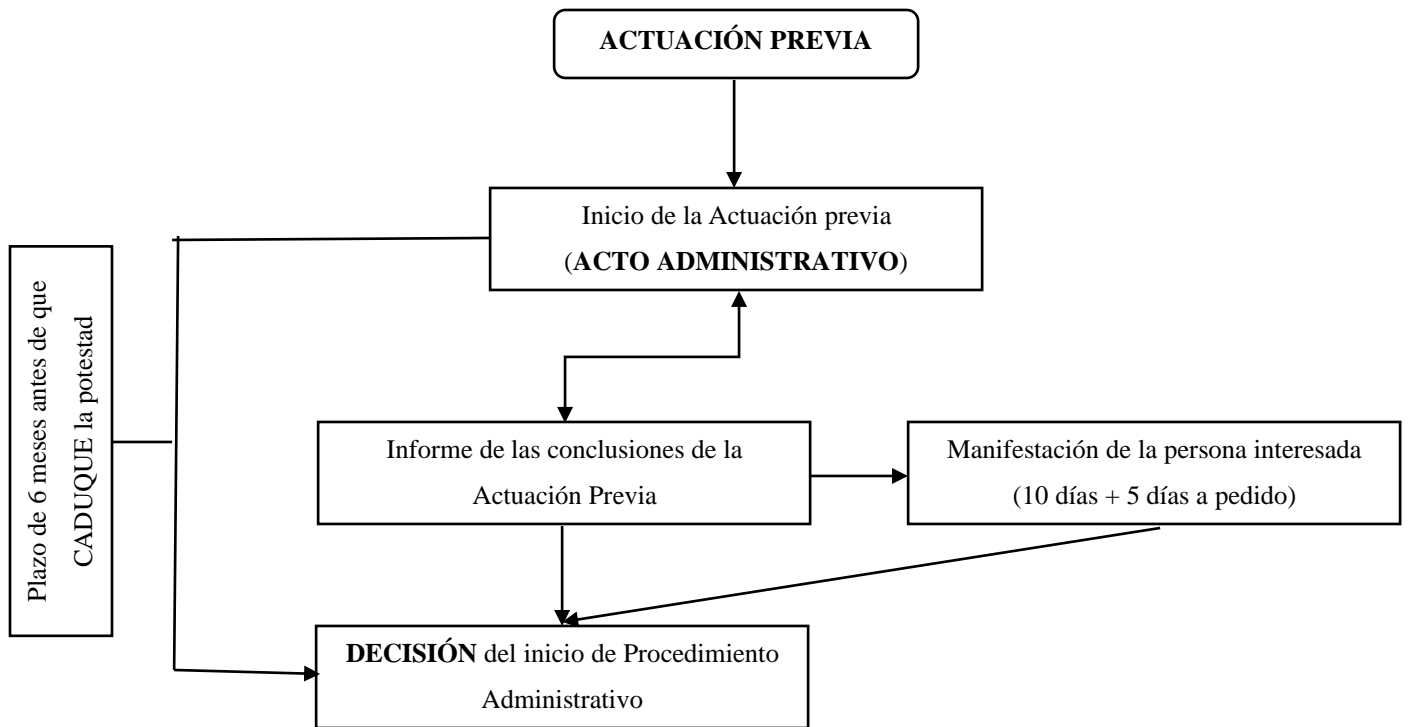
Los artículos 177 y 178 del COA, prevén que la actuación previa debe estar instrumentalizada mediante un informe, que debe ponerse en conocimiento de la persona interesada, a fin de que exprese lo que considere pertinente sobre el contenido que se notifica, teniendo un término de diez días, que podrán extenderse por cinco días más, a petición de parte debe ser considerado por la administración e incluirse en el informe final de la actuación previa.

Si se cumple con todo lo dicho en este apartado, la administración pública tendrá como conclusión un informe con el que podrá determinar si inicia o no el procedimiento de revisión; sin embargo, cuando las actuaciones previas se inician, se cuenta con un plazo de seis meses para que la administración pública notifique la resolución que tomó a la persona interesada, caso contrario, se produce la caducidad.

Para que la caducidad sea declarada, el Código Orgánico Administrativo, dispone que se cuenta con la vía administrativa, debiendo realizarse la correspondiente petición para que se dicte la resolución pertinente; y, en el caso de que exista negativa sobre esto, el COA contempla la posibilidad de realizar un reclamo judicial mediante procedimiento sumario.

Figura 1:

Procedimiento de las Actuaciones Previas



Nota: La presente figura describe el procedimiento de las actuaciones previas según el COA

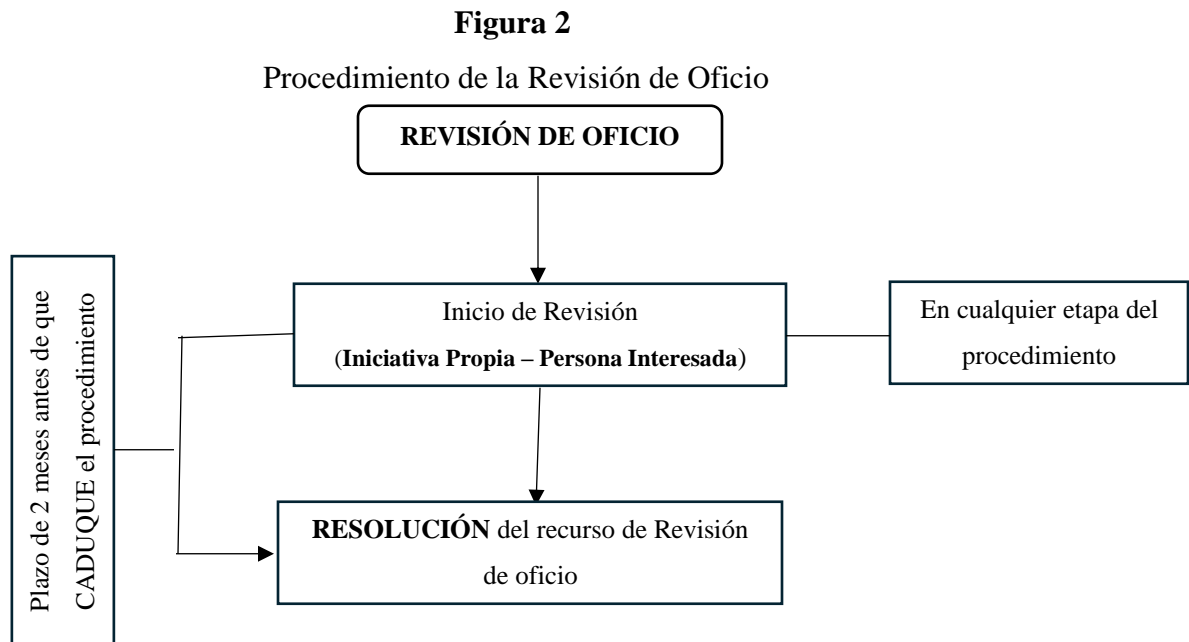
Elaboración propia (2024)

2.2.2.2. Procedimiento de revisión de oficio

Cuando la administración pública ha decidido iniciar una revisión de oficio, el art. 132 del COA dispone que le corresponde a la máxima autoridad de la administración pública ejecutarlo, mediante el procedimiento administrativo, que se encuentra establecido en el Libro II del COA, en donde el Art. 135, en concordancia con lo señalado, dispone que corresponde a la administración pública la dirección del procedimiento.

A fin de garantizar la inmediación se da la posibilidad a la administración pública de convocar a las actuaciones orales y audiencias que crean convenientes, según prescribe el art. 137 *ibídem*, aclarándose en esa normativa que esto consiste en una facultad, y que no puede afectar a las distintas etapas o los plazos determinados.

En este sentido, el art. 132 del Código Orgánico Administrativo, es taxativo al contener la siguiente disposición: “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” (Código Orgánico Administrativo [C.O.A], 2017).



Nota: La presente figura describe el procedimiento de la revisión de oficio – autotutela de la legalidad según el COA

Elaboración propia (2024)

2.2.2.3. *La caducidad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano*

Tanto el art. 132 como el Art. 179 del Código Orgánico Administrativo, establecen que existe un término para que la administración pública emita actos administrativos según corresponde, y se instrumenta además la forma de proceder que debe tener el órgano

administrativo para dichas situaciones, por lo que es evidente que se trata de normas jurídicas de orden procesal ya que se fija el trámite y tiempo, de las dos circunstancias.

Cuando está determinado legalmente un tiempo para ejercer una actividad que por competencia le corresponde, debe entenderse que los servidores públicos competentes, están habilitados para hacerlos mientras esté vigente el tiempo legal establecido, teniendo en consecuencia un límite temporal para el efecto, en tal sentido, cuando esos actos no se realizan con oportunidad, lógicamente la competencia que se entrega legalmente también se extingue, por la misma restricción de tiempo que la ley señala.

La normativa indicada contiene la fijación de términos para emitir los actos administrativos, lo que da paso para que la administración en ese período de tiempo pueda investigar, sustanciar y dictaminar sobre la existencia de responsabilidades para iniciar procedimientos administrativos, y una vez empezados, pueda revisar el acto administrativo que se considera nulo. De modo que, si estas actividades se cumplen con la debida oportunidad, se da paso a las siguientes etapas, hasta que se resuelva el asunto de fondo.

Sin embargo, si alguna de estas fases es realizada fuera del tiempo legal fijado, al precluir la competencia se ha extinguido y la potestad sancionadora o el procedimiento, según corresponda, no puede continuar, y si la administración continúa con el procedimiento inobservando esta circunstancia, las actuaciones no tienen validez por falta de competencia.

La caducidad es una institución propia del derecho procesal, que tiene relación con las afectaciones de los derechos de administrados y actuaciones de la administración. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en la resolución sobre la caducidad menciona:

CUARTO.- Debe tenerse en cuenta que la caducidad es una institución jurídica consignada en el derecho positivo, que permite la extinción del derecho de acción por el transcurso del tiempo, y por la inactividad tanto del administrado como de la administración pública, ya que la caducidad no puede ser interrumpida por ninguna

circunstancia, en virtud de que el tiempo asignado por la ley para el ejercicio de un derecho deber ser usado por el administrado en procura de sus reconocimientos y por la administración pública como mecanismo determinador de obligaciones y sanciones; puesto que de no hacerlo, ese derecho y esa obligación se extinguen, desaparece de la vida jurídica como se extingue también por el decurso del tiempo la competencia de la autoridad pública para pronunciarse respecto del fondo de los temas puestos a su conocimiento y resolución. De modo que el juzgador está obligado a declararla cuando objetivamente se establece en el proceso que tal caducidad se ha producido, aun en el caso de que no exista petición de parte, ya que esa institucionalidad jurídica pertenece al orden público, en favor del interés colectivo y no puede dejarse “ad infinitum” a disposición de los administrados y de la propia administración pública, derechos y obligaciones que pueden afectar ese interés social, pues esto constituiría una violación del principio de seguridad jurídica consagrado en el Art. 82 de la Constitución de la República” (Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo, Resolución 630-2017, 2017).

2.2.3. La caducidad

Caballero (1999) expresa sobre la caducidad que, este término es anfibológico, ya que tiene diversos significados, desde la perspectiva general y desde un enfoque jurídico; para la presente investigación, nos interesa lo dicho por este autor, que considera a la caducidad como sanción ante el incumplimiento de las obligaciones asignadas a determinada persona.

Se considera a la caducidad como un modo anormal de finalizar un procedimiento administrativo, por no cumplir el interesado con la obligación que tenía. Por lo cual, la caducidad en el derecho público al contrario del derecho privado se cataloga como un mecanismo extintivo que protege el interés general, ya que el ordenamiento jurídico exige que las acciones se ejerzan en el plazo fijado, para que los procedimientos no sigan paralizados de manera indefinida, y que los derechos otorgados a los particulares con los actos administrativos se protejan de esta manera (Bermúdez, 2011).

Madariaga (1993) en el mismo sentido, tiene el criterio de que la caducidad es una sanción que tiene el orden jurídico para resguardar el interés general de la ciudadanía, ya que, si no se ejecutan las facultades establecidas dentro del tiempo fijado, la administración está en la obligación de velar por los intereses del o los administrados que están siendo beneficiados por los actos administrativos de gravamen.

Se aclara que la mención de sanción administrativa para la caducidad se debe entender desde el enfoque de constituirse como resultado positivo que beneficia al titular del acto administrativo de gravamen, y no como sinónimo de una multa o imposición (Caballero, 1999).

Este tipo de caducidad se encuentra recogida expresamente en el articulado que se analizó en líneas anteriores en el presente trabajo, y consiste en que cuando un procedimiento inicia de oficio, al transcurrir el plazo máximo establecido sin que se dicte y notifique la resolución, se produce la caducidad, por lo cual esta se genera, porque la administración, una vez que empieza un procedimiento administrativo, no ha emitido el acto resolutorio ni notificado el mismo dentro del plazo máximo que para resolver y notificar establece el ordenamiento jurídico en cada caso.

2.2.3.1. Efecto jurídico de la caducidad en la potestad de revisión de la administración pública.

Cuando se produce la caducidad en un procedimiento administrativo por no haberse resuelto y notificado dentro del plazo establecido, en los procedimientos iniciados de oficio, en los que se va a dictar una sanción o se tiene una resolución que generará efectos desfavorables contra los particulares, se deberá dictar el archivo de lo actuado, siendo esta decisión constitutiva según lo ha dicho en su jurisprudencia la Corte Nacional de Justicia, como ya se analizó.

Este efecto esta dado según considera Alenza García (2017) por ser la revisión una potestad no discrecional, al tener que ejecutarse en respeto de garantías y límites

constitucionales y legales. Este tipo de cierre es denominado caducidad-perención, y se da cuando en un procedimiento abierto no se puede continuar con su tramitación, teniendo como objetivo dar seguridad a la ciudadanía, ya que cuando quien promueve un trámite y no ejerce las actuaciones en el tiempo debido, se entiende que ha perdido interés, debiendo cerrarse el mismo.

Es imprescindible que en este tipo de caducidad se dicte una resolución de carácter constitutivo, a fin de que se dé el cierre del procedimiento, y la administración debe declararla de oficio, siendo cualquier actuación posterior nula.

Es inoperante en lo jurídico que se dicte una resolución de fondo cuando opera la caducidad, por tratarse de un presupuesto procesal según menciona Vescovi (2006) que refiere a estos como los requisitos sin los que no puede tenerse una decisión de fondo que sea válida.

Vescovi, diferencia al presupuesto procesal que es vital para la existencia de la resolución, del presupuesto material, siendo esta su categoría porque si bien se requieren para la decisión de fondo, no se puede darles el tratamiento de procesales, ya que, aunque no estén el procedimiento es válido y la resolución de fondo también lo es. Hablaba de presupuestos materiales, al ser los antecedentes de las resoluciones de fondo, de forma separada a la razón que tengan las partes en lo que se encuentre en discusión.

Es importante mencionar que la caducidad extingue lo actuado dentro del procedimiento, mas no las actuaciones de la causa, es decir que pueden tener validez en otro procedimiento, tratamiento que se ha dado desde el Código de Derecho canónico y legislación complementaria.

2.3. Hipótesis

La hipótesis de investigación formulada expresa que:

La caducidad del ejercicio de revisión incide en el caso de las actuaciones previas y la autotutela.

2.4. Operacionalización De Variables

Tabla 1.

Caducidad del ejercicio de revisión

Concepto	Categoría	Indicadores	Técnicas e Instrumentos
Extinción de un derecho por el transcurso del tiempo conferido para su ejercicio.	Normativa	Código Orgánico	Observación bibliográfica
		Administrativo	Entrevista

Nota: La presente tabla contiene la descripción de la variable independiente

Elaboración propia (2024)

Tabla 2.

Las actuaciones previas y la autotutela

Concepto	Categoría	Indicadores	Técnicas e Instrumentos
Es la potestad de que dispone la Administración Pública, como sujeto de derecho, para establecer por sí misma (autotutela) lo que es conforme a Derecho.	Normativa	Código Orgánico	Observación bibliográfica
		Administrativo.	Entrevista
	Opinión letrados	Derecho	
		administrativo.	
		Conocimiento	

Nota: La presente tabla contiene la descripción de la variable dependiente

Elaboración propia (2024)

CAPÍTULO III. METODOLOGÍA

3.1. Tipos de Investigación.

La presente investigación tiene enfoque crítico propositivo y de énfasis cualitativo, los cuales hemos tomado dos tipos de investigación:

Investigación de tipo descriptiva: este tipo de investigación nos permite analizar en qué consiste la potestad de revisión de la administración pública, y la caducidad de esta. Todo ello mediante la perspectiva de los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo.

Investigación de tipo explicativa: Busca ampliar el conocimiento ya en haber sobre la administración pública si puede iniciar un nuevo procedimiento de revisión cuando se ha declarado la caducidad en uno de iguales características.

3.1.1. *Métodos de investigación*

La investigación se realizará con un diseño metodológico no experimental, partiendo del estudio y observación del problema, ya que no existirá manipulación intencional de variables, obteniendo más bien un trabajo netamente descriptivo, Sujetándole este a sus respectivas conclusiones.

Método de análisis Documental: la presente investigación es bibliográfica-documental, por tener un enfoque normativo – jurídico, y para el desarrollo de los aspectos teóricos se utilizarán documentos físicos y virtuales, que ayuden a la fundamentación doctrinaria de La caducidad del ejercicio de revisión en los casos de autotutela.

Método de análisis empírico: Se presenta este método de investigación, ya que partimos de la observación de la realidad aplicando encuestas donde la última es el punto de partida para llegar a la hipótesis.

3.2. Población de Estudio

La población involucrada en el presente trabajo investigativo está constituida por profesionales conocedores del tema los mismos que son servidores públicos de la Contraloría General del Estado.

3.3. Técnicas e instrumentos de recolección de la información.

La técnica utilizada en esta investigación es la entrevista a profundidad, la misma que a través de un listado de preguntas escritas facilitó recoger información a especialistas en el tema y el instrumento que se utilizó para la recolección de la información es el cuestionario.

CAPÍTULO IV.

RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

4.1. Revisión normativa de la caducidad en la legislación colombiana.

En un campo más puntual al tema abordado, el Código Judicial signado en la Ley 105 de 1931, señaló por primera vez que la caducidad tenía un efecto sustantivo e implementó la “caducidad de instancia”, para hablar de lo que se conoció en años posteriores como “perención”, y que actualmente es el desistimiento tácito. La consecuencia de que la instancia se declare caducada era un abandono que se dictaba en consideración al transcurso del tiempo entre las diligencias impulsadas por el actor y la última diligencia efectivamente hecha; que estaba fijada en un año.

Para la rama del Derecho Administrativo, la legislación colombiana registró en la Ley 130 de 1913, la creación y definición de la jurisdicción contencioso administrativa, regulando los términos de ejecución de los juicios ante los tribunales seccionales y tribunal supremo; no se definió expresamente ni la preclusión ni la extinción de acciones o derechos, pero se hizo constar que las demandas contra ilegalidad de ordenanzas y otros actos de asambleas departamentales, debían presentarse dentro del término de noventa días, desde la fecha de sanción jurídica o ejecución del acto.

Pese a no haberse legislado textualmente sobre la caducidad, la puntualización de poder demandar en un término fijo solamente contiene una regulación de caducidad, ya que se limitó temporalmente el derecho de acción y la consecuencia de aquello es perder la oportunidad de incoar una causa que analice la legalidad de un acto. Sobre los actos del gobierno se consideró una disposición parecida, pudiendo presentarse la acción en noventa días posteriores a la publicación de un acto en el diario oficial, que en Ecuador se conoce como Registro Oficial.

En 1916 a través de la Ley 85 se legisló sobre la nulidad electoral con acción pública, siendo el termino de cuatro días después del escrutinio del presidente, magistrados de Corte

Suprema y consejeros de Estado; mientras que, si se demandaba contra los magistrados de Corte de Cuentas o Tribunales de Distrito, se contaba con noventa días sin interrupción desde que los Anales del Consejo de Estado se publicaban.

En 1941, la Ley 167 trató de forma igual a la prescripción y caducidad al hablar sobre la preclusión para demandar, lo que finalizó con el Decreto 01 de 1984, que eliminó a la prescripción del Código Contencioso Administrativo, adoptando la caducidad como figura única para precluir la oportunidad de demandar. Las reglas para su tramitación se fijaron en el Art. 136, indicándose de forma amplia desde cuando corrían los términos para su computo.

Actualmente la regulación normativa del procedimiento administrativo y proceso contencioso administrativo se encuentra en la Ley 1437 de 2011; lo pertinente al procedimiento administrativo sancionador dispone que las sanciones impuestas prescriben en un término de cinco años desde la ejecutoria del acto que las decreta, con lo cual se concluye que no solamente la caducidad regula este ámbito normativo.

En relación con la facultad sancionadora de la administración y la acción de nulidad y restitución de derechos se contempló que las mismas tienen un término de caducidad de 3 años y 4 meses, respectivamente. Para la caducidad de los medios de control de la administración pública, se contempla el inicio del término a circunstancias como la publicación, notificación, ejecución del acto, entre otros.

El conteo de la caducidad depende de un sujeto que está llamado a impedirla, por lo que se busca proveer de seguridad jurídica a las situaciones procedimentales dentro de una actuación de la administración pública, al contemplar un término que cuando sucede provoca de manera fatal e ineludible su finalización, sin que se pueda alegar condiciones para ampliaciones o reducciones.

La autotutela en la legislación colombiana está ligada a la acción de revocatoria directa, misma que busca invalidar un acto administrativo, y puede iniciarse de oficio o por

petición de parte, habiéndose definido por la Corte Constitucional de Colombia como un acto constitutivo con efectos hacia el futuro.

La posibilidad de que la revocatoria sea iniciada de oficio lo coloca dentro de los mecanismos de autotutela, por lo que el Consejo de Estado considera que es atribución de la administración pública para anular actos individuales, debiendo tener la autorización expresa del ciudadano involucrado, a excepción de casos de actuaciones ilegales como falsificación de registros públicos, carnets de discapacidad adulterados, entre otros; siendo evidente que en esas circunstancias lo que se requiere es proteger al interés público por lo que no concierne la voluntad del administrado.

Por lo tanto, la revocatoria directa en la legislación colombiana busca a través de la autotutela, extinguir las consecuencias que generó la expedición de un acto administrativo, al igual que sucede en el Ecuador, por lo que ambas figuras tienen la misma intención en la normativa nacional.

La Corte Constitucional de Colombia resolvió que la autotutela fue regulada por el legislador a fin de que la administración tenga la potestad de corregir errores u omisiones al momento de haber tomado una decisión, siendo procedente sin importar la clasificación del acto administrativo, debiendo observarse que el mismo esté contra la Constitución o la ley, que no existan recursos judiciales para este acto, y que no haya operado la caducidad para el control judicial del acto administrativo.

Acerca del último requisito, o sea que no haya operado la caducidad en el control judicial, se destaca que la legislación de Colombia no tiene un término para el efecto, por lo que el debate en ese país se ha centrado en discutir, si se permite la revocatoria directa en cualquier tiempo, para lo cual la Corte Constitucional desarrolló que acceder a la administración de justicia es un derecho de los administrados, quienes si decidían requerir la revocatoria directa en un inicio, debían cumplir el término fijado para la acción del restablecimiento del derecho que es de cuatro meses; sin embargo, a fin de conservar la seguridad jurídica en consideración de que esta acción busca declarar una nulidad no tiene fecha de caducidad.

Debido a lo expuesto, se tiene que tanto Ecuador como Colombia, la autotutela no tiene un tiempo de caducidad para su inicio, ya sea de oficio o a petición de parte. Una vez iniciada la acción de revocatoria directa, consta en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que la oportunidad para su resolución es de dos meses siguientes a la presentación de la solicitud según dispone el Art. 95 de esa norma.


No consta en la normativa indicada cuál sería la consecuencia de no entregar una respuesta a la solicitud de revocatoria directa, sin embargo, se infiere según señala el Art. 83 ibidem que se configuraría un silencio administrativo negativo, ya que dicha norma indica que, una vez transcurridos los tres meses desde la presentación de una petición, sino se cuenta con una notificación sobre la decisión se entiende que aquella es negativa. El mismo artículo aclara que el establecimiento del silencio administrativo negativo no exime de responsabilidad a la autoridad que debía resolver la solicitud, ni excusa la obligación que tiene de emitir la decisión correspondiente.

4.2. Entrevistas profesionales sobre la caducidad.

La entrevista se realizó a profesionales expertos en la investigación considerando su experiencia laboral y desempeño profesional en el campo del Derecho Administrativo.

Tabla 3.

Caracterización de los entrevistados

N°	Nombres Completos	Experiencia profesional	Formación Académica
1	 <p>ANA LORENA CASTILLO EBLA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Provincial de Salud de Chimborazo. • Hospital Geriátrico Dr. Bolívar Arguello P. • Superintendencia de Control del Poder de Mercado. • Contraloría General del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingeniera en Finanzas. • Abogada de los Tribunales de la Republica. • Magister en Dirección de Empresas Mención Proyectos. • Master en Derecho Penal Económico.

2



ALEX REYNALDO ROMERO

- Contraloría General del Estado:
Especialista de Asuntos Éticos
Participación Ciudadana y
Análisis de Denuncias.
Especialista de Recursos de
Revisión
- Estudio Jurídico Colectivo Dr.
Lino Romero & Asociados
(Manta): Abogado Patrocinador.
(Abogado Externo del Banco
Pichincha C.A., Consorcio del
Pichincha S.A., Cooperativa de
Ahorro y Crédito Cooprogreso).
- Corporación Financiera Nacional
B.P.: Analista Legal 2
 - Corporación Financiera
Nacional: Asistente de Legal y
Patrocinio.
 - Corporación Financiera
Nacional: Ayudante de Servicios
Administrativos en la Gerencia
Nacional de Legal y Patrocinio.

- Abogado de los Juzgados y
Tribunales de la República
del Ecuador Mención en
Derecho Empresarial.
- Especialista en Derecho
Administrativo.
- Egresado de la Maestría en
Derecho Administrativo.

3



Jorge Santiago Vallejo

- Mutualista Pichincha; Asistente
Jurídico de Abogado Externo.
- Covipal Cia. Ltda; Abogado
Externo.
 - Agrelcamp. Scc; Abogado
Externo.
 - Gmac (General Motors);
Abogado Externo. El Sembrador
Scc.; Abogado Externo
 - Ministerio de Relaciones
Laborales secretario Juzgado de
Coactivas (Nombramiento
Permanente).
 - Ministerio de Relaciones
Laborales; Inspector del Trabajo

- Abogado de los Juzgados y
Tribunales de la República
del Ecuador.
- Magister en Derecho
Constitucional
- Magister en Derecho
Administrativo
- Magister en Derecho Penal.
(En Curso)

de Chimborazo (Nombramiento Permanente).

- Ministerio de Relaciones Laborales; Coordinador Provincial de la Inspectoría del Trabajo de Chimborazo.
- Escuela Superior Politécnica de Chimborazo “Espoch” secretario general (Libre Nombramiento y Remoción).
- Defensoría Pública del Ecuador; Defensor Público Área Penal-Constitucional.
 - Universidad Nacional de Chimborazo; Procurador General.
- Defensoría Pública del Ecuador; Defensor Público Área Penal Constitucional.
 - Universidad Nacional de Chimborazo; Asesor Rectorado.

Nota: La presente tabla contiene la descripción y detalle de los entrevistados

Elaboración propia (2024)

La entrevista en profundidad es una técnica de la investigación cualitativa, en la presente investigación tiene el propósito de recolectar información acerca del conocimiento, perspectiva e interrelación de los profesionales con el objeto de investigación; comprendiendo tres categorías fundamentales:

1. Derecho administrativo
2. Seguridad jurídica
3. Potestad de autotutela

Tabla 4.

Categorías de la entrevista

Categorías	Preguntas
Derecho Administrativo	<ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="570 352 1484 436">1. ¿La potestad de revisión prevista en el Art. 132 del COA, es aplicable para actos administrativos nulos o actos administrativos anulables?<li data-bbox="570 453 1484 537">2. ¿Qué diferencia a un acto administrativo anulable, de un acto administrativo nulo?
Seguridad Jurídica	<ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="570 556 1484 640">3. ¿Qué efecto tiene para el administrado la declaratoria de caducidad, de una actuación previa o del procedimiento administrativo de autotutela?
Potestad de Autotutela	<ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="570 661 1484 850">4. ¿Cuándo se declara la caducidad de una actuación previa o del procedimiento administrativo de autotutela, la administración pública puede iniciar una nueva revisión al no haberse emitido resolución sobre el fondo del asunto?<li data-bbox="570 867 1484 1035">5. ¿Es aplicable el precedente jurisprudencial obligatorio emitido en Resolución No 12-2021 por la Corte Nacional de Justicia, sobre la caducidad, en una actuación previa o en procedimientos administrativos de autotutela?

Nota: La presente tabla contiene la descripción de las categorías de la entrevista aplicada

Elaboración propia (2024)

4.3. Discusión de resultados

Como resultado después de las entrevistas realizadas a expertos en el campo del Derecho Administrativo, como se ha podido corroborar con las hojas de vida y experiencia de los mismo se ha podido establecer como resultados:

Tabla 5.

Procesamiento de las entrevistas

Categoría	Subcategoría	Procesamiento
Derecho administrativo	Actos Administrativos Nulos	Dos de los entrevistados concuerdan en criterio, y, afirman que el acto administrativo nulo es anulado por la máxima autoridad administrativa, en cualquier momento, a iniciativa propia o insinuación de persona interesada, siempre y cuando la acción no prescriba, esto en caso de procedimientos sancionadores.
	Exclusión de actos administrativos anulables	A criterio del otro entrevistado, afirma que la potestad revisora debe ser entendida y aplicada a todas las actuaciones de la administración pública, ya que en el texto del citado Art.132 del COA, limita el alcance de la facultad revisora al referirse a los actos administrativos nulos, y por consiguiente excluyendo a los actos administrativos anulables, los mismos que por ser propios y emanados en el seno de las administraciones públicas pueden ser revisados con posterioridad.

	Subsanación de Vicios	Concuerdan que los actos administrativos anulables contienen vicios que pueden ser subsanados, considerando que para que esto se configure no se debe incurrir en las causales tipificadas en el Art. 105 del COA.
Seguridad Jurídica	Condición beneficiosa del administrado	Los entrevistados afirman que al entenderse que el efecto de la declaratoria de caducidad de potestad o de procedimiento, causaría como efecto el archivo de la misma, lo que, en una circunstancia adversa al administrado, específicamente en un procedimiento administrativo sancionador, causaría una condición beneficiosa a este ya que, la sanción que busca la administración pública no se conseguiría, mientras que, de considerar que tal caducidad dentro de un proceso común ordinario donde vulnere los derechos del administrado por falta de pronunciamiento daría lugar a la interposición de una posible responsabilidad extracontractual del estado y reparación del daño causado, además del respectivo régimen disciplinario interno.
Potestad de autotutela	Autotutela de legalidad	Los entrevistados concuerdan en general que la facultad de autotutela es una carga de favorabilidad hacia la administración, ya que es un mecanismo de reparación o subsanación de errores cometidos por esta, lo que se circunscribe al hecho de poder ejercerla en cualquier momento una vez

	<p>dictado el presunto acto viciado, sin embargo no se establece una regla clara que de una temporalidad a esta acción, pero que se puede ver frenada por las actuaciones previas y un plazo de 6 meses o a su vez si acto administrativo es lesivo a la administración.</p>
<p>Lesividad</p>	<p>En el supuesto caso delimitado en líneas anteriores, la autotutela de legalidad se pudiera ver comprometida cuando el acto administrativo sea lesivo a la administración ya que la única acción que pudiera ser permitida en esta circunstancia sería la lesividad cuyo plazo máximo de proposición es de 3 años desde que acto se haya notificado.</p>
<p>Excepcionalidad Resolución No. 12-2021 emitida por la Corte Nacional de Justicia</p>	<p>Los entrevistados conmutan en criterio al establecer que el contenido de la Resolución No. 12-2021 emitida por la Corte Nacional de Justicia, que refiere específicamente a un procedimiento administrativo sancionador especial, no puede ser de aplicación para actuaciones previas o procedimientos administrativos o de autotutela aplicable al COA, ya que esto se sujetaría a la independencia de la CGE que se rige por los principios de autonomía y reserva de ley.</p>

Nota: La presente tabla contiene el procesamiento de las entrevistas con sus categorías y subcategorías

Elaboración propia (2024)

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

1. La autotutela de legalidad y las actuaciones previas, son instituciones jurídicas implementadas en la ley, en un sentido pro administración, esto es que las dos instituciones jurídicas, tienen como objeto proteger a la administración pública ante la sustentación y resolución de un procedimiento administrativo; por una parte, la autotutela de la legalidad, permite que la administración pública pueda verificar un acto administrativo dictado por esta, y en caso de que se lograre determinar un vicio subsanable se tenga la posibilidad de aclararlo, rectificarlo o subsanarlo; por otra parte, las actuaciones previas se configuran como una fase anterior al procedimiento que permitirá a la administración, recabar los elementos suficientes para poder tramitar y resolver un procedimiento administrativo, esto implica, que en caso de no existir los elementos necesarios se evitaría un desgaste procesal e innecesario, en contexto de las dos instituciones tratadas las mismas se encuentran limitadas a una temporalidad una vez estas han sido invocadas, es decir por una parte se resuelva en el plazo de dos meses o en la otra arista en un plazo de seis meses antes de que se produzca su caducidad.

2. La temporalidad que circunscribe a la autotutela de legalidad y a las actuaciones previas, para ser resueltas, se convierten en preceptos que obligan a que la administración pública deba de pronunciarse sobre el asunto invocado por esta, ya sea que lo haga de oficio o a petición de parte, bajo este contexto su inactividad puede causar un perjuicio directo a los intereses institucionales o del administrado, y a la correcta y eficaz administración pública, por cuanto el efecto de la inactividad de la administración pública, conculcaría como presupuesto de pasividad la declaratoria de nulidad por una parte del procedimiento o por otra de su potestad sancionadora o determinadora, de esta forma se compromete el accionar de la administración a la aplicabilidad en los plazos determinados, ya que los mismos se comprometen a los ya establecidos en la norma, por una parte la invocación de la revisión obligaría al pronunciamiento en el plazo de dos meses en un tiempo no especificado por la norma, sin embargo al invocar las actuaciones previas, se establece el plazo de seis meses

desde su declaratoria hasta el inicio del procedimiento, bajo este contexto la revisión si se circunscribe a ser efectivizada dentro del plazo de los seis meses de la acción originaria (actuación previa) es decir existe un condicionamiento tácito.

3. De las entrevistas practicadas, existe la comunión de criterios al establecer con claridad que aquellos actos administrativos que se encuentren viciados con las causales determinadas en el art. 105 del COA no pueden ser objeto de convalidación o subsanación, es decir no se puede aplicar o invocar la figura jurídica de autotutela de la legalidad (revisión de oficio), en contexto, el único momento por el cual se puede invocar esta institución jurídica es ante actos anulables que puedan ser objeto de convalidación, siempre y cuando se respeten los plazos establecidos por la ley, esto es la resolución en dos meses (autotutela de la legalidad) o de seis meses (actuaciones previas) antes de que sea declarada la nulidad respectiva.

4. En procedimientos administrativos sancionadores, mientras no se incurra en causal o temporalidad de prescripción se puede volver a iniciar un procedimiento administrativo por la misma causal del procedimiento de origen, pese a que se haya declarado la caducidad de este con anterioridad, lo que puede comprometer las garantías básicas de la seguridad jurídica, por el irrespeto a las normas previamente establecidas, pudiendo en este caso comprometer la garantías procesales y derecho al debido proceso que salvaguardan al administrado.

5.2. Recomendaciones

1. Se recomienda a las instituciones públicas a una correcta aplicabilidad de los arts. 132 y 175 del COA, específicamente en la aplicabilidad de los plazos establecidos para resolver por una parte la autotutela de legalidad (revisión de oficio) o las actuaciones previas, esto es, la obligatoriedad de resolverlas en los plazos de 2 y 6 meses respectivamente, lo que evitaría incurrir en la causal de caducidad del procesamiento o de la potestad sancionadora o determinadora, evitando de esta forma se incurra en el archivo de la causa respectiva que se está tramitando.
2. Se recomienda a las instituciones públicas sustanciadoras de procedimientos administrativos, en la particularidad, donde se configure una actuación previa y el acto administrativo que la dio inicio debe ser revisado de oficio para una posible aclaración, rectificación o subsanación, se instauren procedimientos o reglamentos internos que establezcan los tiempo respectivos para su resolución, esto es dependiendo de la naturaleza de cada institución pública, reglamentar que su resolución no debe de exceder del plazo de 6 meses, tiempo que dura el procedimiento originario (actuaciones previas) caso contrario se incurriría en una caducidad doble por una parte la de la actuación previa y por otra la de la revisión siendo en este caso la primera sustantiva y la obligatoriedad de la adjetiva a adecuarse a estos tiempos.
3. Se recomienda a las instituciones públicas realizar un test de legalidad d ellos actos administrativos que estas han emitido, con la finalidad de corroborar que no se incurra en las causales del art. 105 y evitar las nulidades insubsanables en los actos administrativos que estas emiten, con la finalidad de evitar nulidades procesales y salvaguardad la respectiva economía procesal en sede administrativa.
4. Realizar una capacitación a las instituciones públicas con la finalidad de ampliar sus conocimientos, con respecto a la correcta aplicación de los procedimientos administrativos y de esta manera, evitar que la administración pública inicie mas de una vez un procedimiento administrativo por la misma causa en contra de un administrado,

independientemente de que se haya declarado la caducidad del procedimiento o de la potestad sancionadora.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alenza García, J. F. (2017). *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*. Navarra: Aranzadi.

Bermudez, J. (2011). *Derecho Administrativo General*. Chile: Santiago: Thomson Reuters.

Bermúdez, J. (2011). *Derecho Administrativo General, 2º edic.* Santiago: Abeledo Perrot.

Caballero, R. (1999). *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*. Madrid: McGraw-Hill.

Cassagne, J. C. (1996). *El Contrato Aministartivo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Código Orgánico Administrativo [C.O.A]. (2017). (2era. Ed.). Lexis

Constitución de la República del Ecuador [C.R.E]. (2008). (1era. Ed.). Lexis

Corte Constitucional del Ecuador, (2018). *Sentencia No.157-18-SEP-CC*. Ecuador.

Corte Constitucional del Ecuador, (2018). *Sentencia No. 035-10-SEP-CC*. Ecuador

Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo, (2017). *Resolución 630-2017*. Ecuador

Dromi, J. R. (1973). *Acto administrativo: ejecución, suspensión y recursos*. Argentina: Macchi.

Falla Garrido, F. (1958). *Tratado de Derecho Administrativoc*. México.

González Pérez, J. (1960). *Recuersos Administrativos*. Madrid.

Jaramillo Ordóñez, H. F., & Jaramillo Luzuriaga, P. V. (2014). *La Justicia Administrativa*. Loja, Ecuador: Jaramillo Ordóñez, Herman Felicísimo.

Mandariaga, M. (1993). *Seguridad jurídica y administración pública en el siglo XXI, 2° edic.* Chile: Jurídica de Chile.

Olguín, H. (1961). *Extinción de los actos administrativos. Revocación, invalidación y decaimiento.* Chile: Juridica de Chile.

Véscovi, E. (2006). *Teoría General del Proceso*. Bogotá: Temis.

Zanobini, G. (1952). *Corso di Diritto Adnimistrativo*. Milano: Dott.A.Giuffré.