

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2715>

Procedencia y eficacia del recurso extraordinario de revisión en procedimientos disciplinarios en el régimen de Educación Intercultural

Origin and effectiveness of the extraordinary review appeal in disciplinary procedures within the intercultural education system

José Antonio Ruiz Bautista

joseruiz@uti.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-7115-4387>

Universidad Indoamérica

Ambato – Ecuador

Rolando Johnatan Macas Saritama

rolando.macas@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0001-9018-5421>

Universidad Indoamérica

Loja – Ecuador

Artículo recibido: 14 de septiembre de 2024. Aceptado para publicación: 28 de septiembre de 2024.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen

El recurso extraordinario de revisión es un medio de impugnación de actos administrativos que han causado estado en la sede administrativa, cuya finalidad es la revisión de actos administrativos firmes. Su procedencia y sustanciación difiere según el procedimiento administrativo y la norma que lo regule, siendo que en el caso de actos administrativos consecuencia de procedimientos disciplinarios regulados por la Ley Orgánica de Educación Intercultural a lo largo del tiempo se ha generado una problemática con relación a su procedencia y eficacia. El objetivo de esta investigación es realizar un estudio de la evolución del recurso extraordinario de revisión en materia disciplinaria en las sanciones previstas en la Ley Orgánica de Educación Intercultural y determinar su procedencia y eficacia, para garantizar el derecho a recurrir. El método utilizado es el analítico apoyado en la revisión bibliográfica y de análisis documental. Como conclusión se tiene que la norma especial regula los recursos ordinarios, empero, normas supletorias pueden regular la procedencia de recursos extraordinarios como es el de revisión, sin embargo, en el caso del recurso extraordinario de revisión reglado en el Código Orgánico Administrativo es ineficaz por los efectos de la ausencia de pronunciamiento de la administración pública.


Palabras clave: extraordinario de revisión, disciplinario, impugnación, recursos, acto administrativo

Abstract

The extraordinary review appeal is a means of challenging administrative acts that have become final in the administrative forum, with the purpose of reviewing definitive administrative acts. Its admissibility and processing differ depending on the administrative procedure and the regulation governing it. In the case of administrative acts resulting from disciplinary procedures regulated by the Organic Law of Intercultural Education, a problem has arisen over time regarding its admissibility and

effectiveness. The aim of this research is to study the evolution of the extraordinary review appeal in disciplinary matters under the sanctions provided for by the Organic Law of Intercultural Education and to determine its admissibility and effectiveness in order to ensure the right to appeal. The method used is analytical, supported by bibliographic and documentary analysis. The conclusion is that the special regulation governs ordinary appeals. However, supplementary norms may regulate the admissibility of extraordinary appeals such as the review appeal. Nevertheless, the extraordinary review appeal as regulated in the Organic Administrative Code is ineffective due to the lack of pronouncement by the public administration.

Keywords: extraordinary review, disciplinary, appeal, resources, administrative act

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicado en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons. 

Cómo citar: Ruiz Bautista, J. A., & Macas Saritama, R. J. (2024). Procedencia y eficacia del recurso extraordinario de revisión en procedimientos disciplinarios en el régimen de Educación Intercultural. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 5 (5), 1706 – 1718. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2715>

INTRODUCCIÓN

El derecho a recurrir es un derecho de rango constitucional que hace parte de los derechos al debido proceso que todos los ciudadanos gozan. Este derecho permite que todos los actos de los poderes públicos puedan ser revisados en ejercicio de una potestad revisora por un superior jerárquico o en su defecto por un órgano jurisdiccional o constitucional.

En este contexto la actividad de control de las decisiones a través del derecho a recurrir se ejerce a través de los recursos o impugnaciones que pueden ser de índole administrativa, jurisdiccional o constitucional. En el primer caso se lo ejerce a través de los recursos de apelación y revisión, y en el segundo y tercer caso ante los jueces competentes, es decir ante los de control de legalidad o de constitucionalidad.

Para Mejía Salazar (2011) impugnar, entonces, no es otra cosa que expresar inconformidad respecto del contenido de un acto o decisión pública, con el propósito de provocar su modificación o revocación, por considerarlo contrario al orden jurídico y lesivo para el interés público o propio. (p. 11)

La Constitución del Ecuador (CRE, 2008) determina que los ciudadanos pueden impugnar los actos administrativos ante el órgano competente conforme la naturaleza del acto administrativo. (artículo 173).

En el espectro del derecho administrativo el recurso se refiere al derecho que tienen los ciudadanos y los órganos y organismos de la administración pública de impugnar esas decisiones ante instancias competentes. Este derecho de manera particular permite a los ciudadanos cuestionar la legalidad de la actividad de la administración pública, buscando la revisión, control o revocación de los actos administrativos.

Para Benavides, J.L. y Ospina Garzón (2012) “A pesar de ser los recursos administrativos unos mecanismos de defensa de los administrados frente a los actos de la administración, perviven elementos propios de un sistema de recursos administrativos concebidos como instrumentos del perfeccionamiento de la decisión administrativa.” (p.91)

El derecho a recurrir en sede administrativa permite garantizar el principio de legalidad, juridicidad y el debido proceso en la administración pública, pues brinda a los ciudadanos un mecanismo de control para proteger y garantizar sus derechos frente a posibles abusos de poder o errores administrativos, por ello es que autores como Davis Echandía afirman que impugnar es un remedio jurídico contra la injusticia.

La Ley Orgánica de Educación Intercultural -derogada- (LOEI, 2021) determinaba que:

A excepción de lo establecido en el artículo 65, contra los actos administrativos expedidos por las autoridades educativas con fundamento en las disposiciones de esta Ley, podrán interponerse los recursos previstos en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en la forma, plazos y procedimiento determinados en dicho Estatuto, sin perjuicio de las acciones judiciales y constitucionales a las que hubiere lugar. Los actos normativos expedidos por dichas autoridades, con arreglo a la presente ley, podrán ser impugnados únicamente ante sede contenciosa administrativa. (Art. 142)

Las resoluciones de las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos serán apelables únicamente con efecto devolutivo ante la máxima autoridad del Nivel de Gestión Zonal correspondiente, sin perjuicio del derecho a recurrir ante sede contencioso administrativa. (Art. 65)

La Ley Orgánica de Educación Intercultural -vigente- (LOEI, 2024) señala:

Las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos aplicarán las disposiciones del Código Orgánico Administrativo en materia de sustanciación, resolución e impugnación, esta última se concederá únicamente en el efecto devolutivo; por excepción, podrá solicitarse el efecto suspensivo cuando se justifique que la ejecución de la resolución causaría grave daño al afectado o a la institución educativa. (Art. 66)

Las resoluciones expedidas en el ámbito disciplinario y sancionatorio serán impugnables en vía administrativa mediante los recursos previstos en el Código Orgánico Administrativo, en la forma, plazos y procedimiento determinados en dicho Código, sin perjuicio de las acciones judiciales y constitucionales a las que hubiere lugar. (Art. 143, Sustituido por el Art. 139 de la Ley s/n, R.O. 434-S, 19-IV2021)

Sobre los recursos en materia disciplinaria el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural -derogado-(2012) determinaba que “Las sanciones de amonestación escrita o multa, impuestas por la máxima autoridad del establecimiento educativo a los profesionales de la educación, pueden ser apeladas ante la Junta Distrital de Resolución de Conflictos. Su resolución pone fin a la vía administrativa.” (Art. 336)

Actualmente el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural -vigente- (RLOEI, 2023) señala que “El acto administrativo correspondiente será notificado al sumariado, a través del medio o en la casilla señalada para el efecto, siendo susceptible de impugnación de conformidad con las disposiciones del Código Orgánico Administrativo.” (Art. 363)

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

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

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. (Art. 234)

De la norma procesal antes descrita se colige que en el caso de procedimientos administrativos regulados por la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su reglamento, la norma no determinaba la procedencia del recurso extraordinario de revisión frente a sanciones en materia disciplinaria; ahora, la norma determina una remisión al Código Orgánico Administrativo, sin embargo esta norma al reglar el recurso extraordinario de revisión en cuanto a su admisión y resolución en todos los casos a la postre terminan en desestimación por falta de respuesta y atención por parte de la administración pública. Entonces el problema radica en la procedencia y eficacia del recurso extraordinario de revisión, pues la norma no es clara frente a su procedencia y, por otro lado, la norma en caso de silencio o falta de respuesta de dicho recurso determina como consecuencia jurídica un desistimiento lo que a la final podría tornar en ineficaz al recurso.

Por ello, el objetivo de la presente investigación es realizar un estudio de la evolución del recurso extraordinario de revisión en materia disciplinaria en las sanciones previstas en la Ley Orgánica de Educación Intercultural y determinar su procedencia y eficacia, para garantizar el derecho a recurrir.

RESULTADOS

La administración pública es la actividad continua e ininterrumpida de prestación de servicios públicos; así también se considera como el conjunto de actividades, procedimientos destinados a planificar, organizar, dirigir y controlar los recursos estatales disponibles para alcanzar los objetivos del Estado y

satisfacer las necesidades de los ciudadanos. La administración pública implica la toma de decisiones estratégicas y planificadas del Estado a favor de todos los ciudadanos.

Para Bautista, J. A. R. (2023). La administración pública es “un servicio a favor de la colectividad, es brindada por personas a quienes se les denomina, servidores públicos, pues actúan en ejercicio de una función pública, por lo tanto, deben encuadrar su actividad a lo determinado en el ordenamiento jurídico” (p. 1563)

En este sentido es preciso determinar que el derecho administrativo es esa rama del derecho público que regula toda la actividad de la administración pública. Para Ortega Vargas, S. E., & Ruiz Bautista, J. A. (2023) el derecho administrativo “está conformado por el conjunto de normas jurídicas que permite la regulación de las actividades del ciudadano y de la administración pública y de existir eventuales controversias estas puedan ser resueltas de manera oportuna y garantizando los derechos de los ciudadanos.” (p. 3)

Ahora bien, para llegar a concretar todas estas actividades la administración pública realiza procedimientos, mismos que se caracterizan por ser el conjunto de actos continuados y concatenados entre sí que llevan a la administración pública a la toma de una decisión.

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

Por otro lado, tenemos el procedimiento disciplinario, el cual es un procedimiento destinado a determinar la responsabilidad subjetiva del servidor público cuando ha adecuado su conducta a ilícitos administrativos establecidos como tales en la ley.

Para Díaz (2022) el procedimiento disciplinario “puede derivar bien de la propia iniciativa, como consecuencia de orden superior, moción razonada de los subordinados o denuncia, siendo esta última la que pudiera generar mayores problemas jurídicos en el procedimiento.” (p. 8)

En el caso del procedimiento disciplinario previsto en el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural el sumario administrativo iniciará con una primera etapa llamada previa, la cual está destinada a identificar con precisión los hechos denunciados, cuya iniciativa podrá provenir de denuncia, de oficio o por informe puesto en conocimiento de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, con la finalidad de que se determine de forma efectiva y certera el cometimiento de eventuales infracciones por parte del profesional de la educación denunciado.

De seguido tenemos la etapa de instrucción la cual inicia con la emisión del auto de llamamiento a sumario administrativo, el cual de conformidad con el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (RLOEI, 2024) debe contener:

- La enunciación de los hechos y fundamentos por los cuales se inició el procedimiento administrativo,
- La incorporación de los documentos materia del sumario,
- El señalamiento de diez días (10) término para que el docente de contestación a los hechos planteados que sustentan el sumario, mismos que podrán prorrogarse por cinco días término más a petición de la persona interesada,
- El señalamiento de la obligación que tiene el docente o directivo de comparecer con un abogado y señalar casillero judicial, correo electrónico o casilla electrónica para futuras notificaciones, a fin de ejercer su derecho de defensa; y,
- La designación de Secretario Ad-Hoc, función que cumplirá un servidor de la Unidad Distrital de Talento Humano designado por el Director Distrital. (Art. 358)

Dentro de esta etapa de instrucción tenemos las fases procedimentales de notificación, contestación al auto de cargos, la prueba, la audiencia y finalmente el informe final.

La última etapa del procedimiento es la resolutoria, la cual en el caso del presente procedimiento disciplinario estará a cargo de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos. La consecución de esta actividad continuada denominada procedimiento disciplinario es la exteriorización de la decisión administrativa a través del acto administrativo resolutorio.

Para Ruiz Bautista, J. A., Vaca Acosta, P. M., Castro Sánchez, F. De J., & Benalcázar Guerrón, J. C. (2022) el acto administrativo es:

“la declaración de voluntad destinada a producir efectos jurídicos, que determinan tanto el nacimiento, modificación o extinción de derechos y obligaciones de los administrados. Este tipo de actuaciones administrativas por su naturaleza son parte del derecho público y por ello están sometido al régimen jurídico del derecho administrativo. Respecto del acto administrativo varios autores han formulado distintos conceptos los cuales varían dependiendo de la forma del acto administrativo, su contenido y en otras por su finalidad.” (p. 60)

Para Bautista, J. A. R. (2023) el acto administrativo es la declaración de voluntad unilateral de la administración pública productora de efectos jurídicos, que determinan tanto el nacimiento, modificación, o extinción, de derechos y obligaciones de los administrados. Este tipo de actuaciones administrativas por su naturaleza son reguladas por el derecho público y por ello están sometidas al régimen jurídico del derecho administrativo. (p.1561)

El Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) respecto al acto administrativo expresa:

El acto administrativo es 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. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo. (Art. 98)

Estos actos administrativos pueden ser sometidos a control o revisión a través de los mecanismos de impugnación que prevé el ordenamiento jurídico. Para Mejía Salar (2011) la impugnación “constituye un derecho general y amplio que posee toda persona para buscar que se rectifique una actuación de un ente público, considerada como errónea y lesiva” (p. 11-12)

Ante esta situación es necesario definir la palabra impugnación como; “Objeción, refutación, contradicción” (Cabanellas, Diccionario Jurídico Elemental, 1993: p. 158). Los recursos administrativos constituyen medios de impugnación de los actos administrativos que se interponen y tramitan ante la propia administración pública (Cajarville, 2002: p. 61).

García de Enterría sostiene que “El sistema de recursos contra los actos y disposiciones de la Administración constituyen, en principio, un segundo círculo de garantías, puesto que permite a los administrados reaccionar frente a los actos y disposiciones lesivos a sus intereses y obtener, eventualmente, su anulación, modificación o reforma” (García de Enterría, 1995: p. 420).

En este espectro el Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) determina que el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé “los siguientes recursos apelación y extraordinario de revisión.” (art. 219) Estos recursos permiten controlar el quehacer público y determinar la legalidad de las actuaciones administrativas, permitiendo revisar y cuestionar los actos de la administración pública y decidir sobre su estabilidad.

La Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI, 2024), sobre la competencia y los recursos administrativos señala:

Las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos aplicarán las disposiciones del Código Orgánico Administrativo en materia de sustanciación, resolución e impugnación, esta última se concederá únicamente en el efecto devolutivo; por excepción, podrá solicitarse el efecto suspensivo cuando se justifique que la ejecución de la resolución causaría grave daño al afectado o a la institución educativa. (Art. 66)

La Ley Orgánica de Educación Intercultural -derogada- (LOEI, 2021) determina “Las resoluciones de las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos serán apelables únicamente con efecto devolutivo ante la máxima autoridad del Nivel de Gestión Zonal correspondiente, sin perjuicio del derecho a recurrir ante sede contencioso administrativa.” (Art. 65)

La Ley Orgánica de Educación Intercultural -derogada- (LOEI, 2021) sobre los recursos administrativos determina:

A excepción de lo establecido en el artículo 65, contra los actos administrativos expedidos por las autoridades educativas con fundamento en las disposiciones de esta Ley, podrán interponerse los recursos previstos en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en la forma, plazos y procedimiento determinados en dicho Estatuto, sin perjuicio de las acciones judiciales y constitucionales a las que hubiere lugar. Los actos normativos expedidos por dichas autoridades, con arreglo a la presente ley, podrán ser impugnados únicamente ante sede contenciosa administrativa. (Art. 142)

Las resoluciones expedidas en el ámbito disciplinario y sancionatorio serán impugnables en vía administrativa mediante los recursos previstos en el Código Orgánico Administrativo, en la forma, plazos y procedimiento determinados en dicho Código, sin perjuicio de las acciones judiciales y constitucionales a las que hubiere lugar. Los actos normativos expedidos por dichas autoridades no pueden restringir los derechos y garantías constitucionales, regular materias reservadas a la ley, solicitar requisitos adicionales para el ejercicio de derechos y garantías distintos a los previstos en esta Ley, podrán ser impugnados únicamente ante sede contencioso administrativa. (Art. 143 Sustituido por el Art. 139 de la Ley s/n, R.O. 434-S, 19-IV2021)

Por su lado el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural -derogado-(RLOEI, 2012) determinaba respecto de los recursos en materia disciplinaria que “Las sanciones de amonestación escrita o multa, impuestas por la máxima autoridad del establecimiento educativo a los profesionales de la educación, pueden ser apeladas ante la Junta Distrital de Resolución de Conflictos. Su resolución pone fin a la vía administrativa.” (Art. 336)

Actualmente el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural -vigente- (LOEI, 2023) señala que “El acto administrativo correspondiente será notificado al sumariado, a través del medio o en la casilla señalada para el efecto, siendo susceptible de impugnación de conformidad con las disposiciones del Código Orgánico Administrativo.” (Art. 363)

De lo expuesto, se precisa que las normas antes referidas determinaban únicamente en sede administrativa el recurso de aplicación como un mecanismo de control y revisión de las decisiones de las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos en el caso de procedimientos disciplinarios, sin embargo, hoy la norma hace una remisión expresa al Código Orgánico Administrativo.

En este orden de ideas el Código Orgánico Administrativo (COA, 2017), norma que regula la actividad administrativa y la impugnación en sede administrativa, sobre el recurso extraordinario de revisión establece lo siguiente:

La persona interesada puede interponer un recurso extraordinario de revisión del acto administrativo que ha causado estado, cuando se verifique alguna de las siguientes circunstancias:

- 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.
- Que al dictarlos se haya incurrido en evidente y manifiesto error de derecho, que afecte a la cuestión de fondo.
- 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.
- 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.
- Que la resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y se ha declarado así, en sentencia judicial ejecutoriada. (Art. 232)

La norma antes citada establece la existencia y procedencia del recurso extraordinario estableciendo que este cabe para todo tipo de acto administrativo que ha causado estado en la sede administrativa.

Para Tardío Pato, J. A. (2014) el recurso extraordinario de revisión cabe “frente a actos administrativos que no han sido impugnados en tiempo y forma en vía administrativa” (p. 192)

En el caso del recurso extraordinario de revisión Tardío Pato, J. A. (2014) sobre la autotutela determina que, es aquella cualidad de los actos administrativos en virtud de la cual son susceptibles de ejecución forzosa en caso de incumplimiento por su destinatario, sin necesidad de que la Administración autora del acto obtenga una sentencia que declare la validez del mismo o ratifique ésta. (p. 92)

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

El órgano competente inadmitirá a trámite el recurso cuando el mismo no se funde en alguna de las causales previstas en esta sección o en el supuesto de que se hayan desestimado en cuanto al fondo otras revisiones de terceros sustancialmente iguales. Transcurrido el término de veinte días desde la interposición del recurso sin haberse dictado y notificado la admisión del recurso, se entenderá desestimado. (Art. 234)

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

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

El término para la impugnación en la vía judicial se tomará en cuenta desde la resolución o desestimación de este recurso. (Art. 235)

Sobre la discrepancia de la procedencia del recurso extraordinario de revisión el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con sede en el cantón Ambato, señala:

En el caso en estudio y en ejercicio del control de legalidad previsto en los artículos 300 y 313 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), se aprecia que en contra de la Resolución 119-CZEZ3-

2017 que suscribe la Coordinadora Zonal de Educación Zona 3 de 19 de julio de 2017 y ratifica en todas sus partes la Resolución 0012-JDRC-2017 de 21 de marzo de 2017; se ha interpuesto desatinadamente un recurso extraordinario de revisión contemplado en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), contraviniendo expresamente lo previsto en el Art 142 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, pues claramente esta norma legal señala que cabe los recursos del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, excepto en contra de las resoluciones que emiten las juntas distritales de resolución de conflictos, conforme el Art 65 de la ley indicada, y en la especie conforme se manifestó el recurso de revisión fue interpuesto en contra de la Resolución 119-CZEZ3-2017 que suscribe la Coordinadora Zonal de Educación Zona 3 de 19 de julio de 2017, en consecuencia se concluye que la actuación de la entidad demandada a todas luces es ilegal. (Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, causa: 18803-2018-00199)

Entonces, incluso la justicia de control de legalidad ha determinado que el recurso extraordinario de revisión no es procedente en el caso de procedimientos disciplinarios, sin embargo, la norma a la fecha nada dice sobre la procedencia de dicho recurso.

DISCUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión es propio de la sede administrativa el cual tiene como finalidad la revisión de actos administrativos que han causado estado, dicho recurso se activa sobre casos y causales específicas determinadas en el ordenamiento jurídico y es puesto en conocimiento de la máxima autoridad del organismo administrativo recurrido. Además, dicho recurso se caracteriza por ser un recurso de orden extraordinario es decir no procede de manera amplia sino por casos específicos.

Ahora bien, la importancia del citado recurso recae en que a través de este se puede ejercer el control, revisión y posible modificación de actos administrativos que han causado estado y que posean vicios que deban ser observados por la autoridad administrativa jerárquicamente superior.

En este contexto es necesario verificar si en efecto el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé únicamente el recurso de apelación en contra de las resoluciones de sanciones a docentes o si en efecto es procedente la interposición de un recurso extraordinario de revisión.

En base a este antecedente corresponde analizar en primer lugar el derecho a recurrir el cual se concibe a partir de la premisa de que quien ejerce la actividad pública es un servidor público, es decir un ser humano, el cual no está exento de yerros, por lo que es necesario la existencia de un superior a efectos de que realice un control y corrección.

A partir de esto surge este derecho a recurrir o de doble instancia, el cual se halla reconocido constitucionalmente, en el artículo 76, número 7, letra m) de la Constitución del Ecuador que establece que en todo proceso donde se determinen obligaciones de cualquier índole se garantizará el derecho a recurrir el fallo o resolución.

Para ello es necesario tener claro que al igual que en la sede jurisdiccional, en la sede administrativa se prevé varios tipos de recursos, siendo el género los ordinarios y extraordinarios.

Dentro de los recursos ordinarios tenemos al recurso administrativo de apelación, recurso que es puesto en conocimiento del órgano inmediato superior para que ejerza control y corrección, dicho recurso no requiere de mayor formalidad, puesto que es interpuesto por la inconformidad del administrado respecto de la resolución, y por ello este recurso se traduce en una nueva instancia puesto que se revisaran nuevamente todas las características generales del proceso y especialmente el acto administrativo final.

En el caso de análisis, en efecto el citado recurso ordinario se halla previsto en la norma especial, esto es la LOEI, que prevé que las resoluciones de las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos serán apelables, sin perjuicio del derecho a recurrir ante sede contencioso-administrativa, por lo que no queda duda alguna de su procedibilidad en el sumario administrativo a docentes.

Ahora bien, con relación a los recursos extraordinarios, este es un recurso que la norma prevé dentro del ordenamiento jurídico de manera excepcional en contra determinadas resoluciones o actos administrativos por causales determinadas y tasadas en la ley y frente a actos que han causado estado en la sede administrativa. Dentro de los recursos extraordinarios en materia administrativa tenemos el recurso extraordinario de revisión, recurso que se halla reglado en el Código Orgánico Administrativo que prevé que los administrados o los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma, en el caso de resoluciones expedidas por dichos órganos, por sus subordinados o por entidades adscritas, podrán interponer ante los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma la revisión de actos o resoluciones firmes.

En virtud de lo expuesto es evidente que el ordenamiento jurídico reconoce la existencia del recurso extraordinario de revisión a tal punto que regula su procedencia y casos específicos de admisibilidad.

Para Clavijo Cruz, R. R., & Ruiz Bautista, J. A. (2023) "El Estado debe garantizar la defensa positiva de los derechos fundamentales" (p. 282). Entonces un derecho fundamental que hace parte de las garantías del debido proceso es el recurrir que permite a los ciudadanos someter a control las decisiones de la administración pública en aras de que el órgano competente modifique, ratifique o extinga la decisión y sobre todo garantice la legalidad y juridicidad dentro del sector público.

CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión, es un recurso administrativo que cabe frente a todas las decisiones de la administración pública que han causado estado en la sede administrativa. La naturaleza jurídica de este recurso es que la máxima autoridad de la administración pública pueda revisar de manera excepcional y extraordinaria los actos administrativos firmes por la aparición de nuevos hechos o circunstancias que no fueron o no pudieron ser analizadas por el órgano que ejerció la potestad resolutoria en el momento oportuno. Este recurso permite no solo la revisión de actos administrativos firmes, sino que también posibilita un control de la legalidad posterior y una autotutela administrativa corrigiendo de esta manera los posibles errores de hecho o de derecho en los que haya incurrido la administración pública o tomando en consideración nuevos elementos suscitados en lo posterior a la emisión del acto o que fueron de desconocimiento durante la tramitación del procedimiento administrativo. Con el recurso extraordinario de revisión en materia administrativa el ciudadano conserva su derecho a solicitar la rectificación de evidentes errores materiales, de hecho, o aritméticos que se desprendan del mismo acto administrativo, independientemente de que la administración pública la realice mediante revisión de oficio.

Sin embargo, se determina que la interposición de recursos administrativos ordinarios como el de apelación no excluye de ninguna manera el derecho del ciudadano a presentar un recurso extraordinario de revisión en materia administrativa disciplinaria, pues el derecho a recurrir es un derecho amplio constitucionalmente reconocido que hace parte de los derechos de protección y del debido proceso, por lo tanto, el no permitir activar un recurso como el extraordinario de revisión, limitaría gravemente el derecho constitucional a recurrir y con ello se vulneraría derechos de los ciudadanos.

En este orden de ideas y manteniendo la línea argumentativa expuesta en líneas anteriores, es preciso identificar la clase de recursos administrativos que el ordenamiento jurídico prevé en favor de los

ciudadanos, siendo estos, los ordinarios y los extraordinarios. Ambos recursos tienen características y naturalezas jurídicas totalmente diferentes, en tanto que, el recurso de apelación es un recurso amplio, mientras que el extraordinario de revisión es un recurso que procede sólo sobre casos y causales específicas determinadas en la norma, siendo que este último cabe incluso sobre actos administrativos firmes y que han causado estado en la sede administrativa, por lo que, es importante tener en cuenta que posterior a la emisión de un acto administrativo que resuelve una apelación este acto es firme de conformidad a lo que determina el artículo 218 número 1 del Código Orgánico Administrativo, por lo que es evidente que el recurso extraordinario de revisión es procedente en este caso.

En el caso que nos ocupa los artículos 142 y 65 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, establecen la posibilidad discutible de que en materia disciplinaria cabían solo recursos ordinarios, es decir solo el recurso de apelación, desconociendo a todas luces el recurso extraordinario de revisión, situación que incluso fue ratificada en su momento por ciertos órganos jurisdiccionales de control de legalidad y cuestionado por otros, sin embargo, las últimas reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y a su reglamento subordinado, refiriéndose a la materia recursiva en materia administrativa, han establecido una remisión directa al Código Orgánico Administrativo, norma que en el artículo 219 ha determinado que existen dos clases de recursos administrativos, esto es, el recurso de apelación y el recurso extraordinario de revisión.

En base a esta remisión que realiza la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su reglamento subordinado al Código Orgánico Administrativo, el recurso extraordinario de revisión en materia administrativa, sería plenamente procedente en el caso de procedimientos administrativos disciplinarios a docentes sometidos a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, por lo que, en caso de que el servidor público sea notificado con un acto administrativo consecuencia de un procedimiento disciplinario y este sea gravitante y el mismo haya causado estado en la sede administrativa e incurra en alguna de las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión, se puede activar dicho recurso, para que la máxima autoridad de la administración pública pueda conocer y resolver la controversia ya sea modificando, ratificando o revocando el acto administrativo.

Esta última premisa permite arribar a una segunda conclusión, la misma que gira en torno a la eficacia del recurso extraordinario de revisión, pues verificado que ha sido el Código Orgánico Administrativo, se evidencia que el recurso antes indicado si bien es cierto es procedente, a la postre termina siendo ineficaz, esto debido a que procesalmente el recurso establece dos etapas procesales claramente identificadas una de admisibilidad y otra de resolución, sin embargo, en ambas etapas nos encontramos con el siguiente supuesto, si la administración pública no se pronuncia en el término y plazo establecido para cada etapa, esto es veinte días para el caso de la admisibilidad y un mes para el caso de la resolución, el recurso se entiende por desestimado, es decir, negado, por lo que el recurso extraordinario de revisión en materia administrativa al tener una suerte de silencio administrativo negativo ante la ausencia de respuesta por parte de la administración pública se torna en ineficaz ya que la administración pública puede optar por simplemente no pronunciarse antes que resolver el fondo del recurso lo que a la postre lleva a una vulneración del derecho a una buena administración pública y a la tutela administrativa.

REFERENCIAS

Bautista, J. A. R. (2023). Origin Of The Remunerations' Payment When The Dismissal Administrative Act Is Invalid Or Illegal. *Migration Letters*, 20(S7), 1561–1572. Retrieved from <https://migrationletters.com/index.php/ml/article/view/8912>

Benavides, J.L. y Ospina Garzón, A.F. 2012. La justificación de los recursos administrativos. *Revista Derecho del Estado*. 29 (dic. 2012), 73–105.

Cabanellas, G., (1993) *Diccionario Jurídico Elemental*, (Undécima edición ed.). Buenos Aires Argentina, Editorial Heliasta S.R.L.

Cajarville, J., (2002) *Recursos Administrativos*, (Primera edición ed.). Montevideo Uruguay, Editorial Fundación de Cultura Universitaria.

Clavijo Cruz, R. R., & Ruiz Bautista, J. A. (2023). Oportunidad para la ejecución del silencio administrativo. *Código Científico Revista De Investigación*, 4(1), 265–284. <https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v4/n1/118>

Código Orgánico Administrativo. Publicado en el Registro Oficial Nro. 31, de 7 de Julio 2017.

Constitución de la República del Ecuador 2008. Publicada en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

Díaz de Prado, F. (2022). EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR FALTAS LEVES. *Supervisión* 21, 58(58), 22. Recuperado a partir de <https://usie.es/supervision21/index.php/Sp21/article/view/496>

García de Enterría, E y Fernández, T., (2002) *Curso de Derecho Administrativo II*, (Cuarta edición., ed.) Madrid España, Editorial Civitas.

Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011). Publicada en el Registro Oficial Nro. 417, de 31 de marzo de 2011.

Mejía Salazar, Á. R. & Gil Blanco, E. (2011). *Los recursos administrativos: naturaleza jurídica y aplicación en materia tributaria: (ed.)*. Corporación de Estudios y Publicaciones.

Ortega Vargas, S. E., & Ruiz Bautista, J. A. (2023). El Desistimiento Frente Al Derecho De Petición En Sede Administrativa: The Withdrawal Of The Right Of Petition At The Administrative Headquarters. *LATAM Revista Latinoamericana De Ciencias Sociales Y Humanidades*, 4(1), 1994–2023. <https://doi.org/10.56712/latam.v4i1.394>

Quishpe Mosquera, K. D., & Ruiz Bautista, J. A. (2023). La proporcionalidad en sanciones disciplinarias a docentes sometidos a la Ley Orgánica de Educación Intercultural: Proportionality in disciplinary sanctions for teachers subject to the Organic Law of Intercultural Education. *LATAM Revista Latinoamericana De Ciencias Sociales Y Humanidades*, 4(4), 21–37. <https://doi.org/10.56712/latam.v4i4.1195>


Reglamento a Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011). Publicada en el Registro Oficial Nro. 417, de 31 de marzo de 2011.

Ruiz-Bautista, José Antonio, Vaca-Acosta, Pablo Miguel, Castro-Sánchez, Fernando-De-Jesús, & Benalcázar-Guerrón, Juan Carlos. (2022). Nulidad e ilegalidad del acto administrativo frente a la restitución de remuneraciones dejadas de percibir. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias*

Jurídicas y Criminalísticas, 7(13), 58-68. Epub 21 de enero de 2023. <https://doi.org/10.35381/racji.v7i13.1994>

Tardío Pato, J. A. (2014). Lecciones de derecho administrativo: acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos: (ed.). San Vicente, Alicante, ECU.

Tobar, J. A., & Ruiz Bautista, J. A. (2022). La proporcionalidad en sanciones a instituciones educativas en procedimientos sancionatorios. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 5(S1), 118-127

Todo el contenido de **LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades**, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons .