



El control jurisdiccional en las actuaciones de la Administración pública

José Antonio Burneo¹ | [iD](#) Universidad Central del Ecuador (Ecuador)
Pablo Alfonso Castañeda² | [iD](#) Investigador independiente

RESUMEN El poder público no es ilimitado, porque tiene ciertos límites que devienen de la existencia misma de un Estado de derecho, regido en primacía por una Constitución, como carta magna. En ese sentido, la aplicabilidad de recursos que sirvan de mecanismo para evitar el abuso de poder de la Administración pública es crucial para el ciudadano. Debido a que la vulneración de derechos por exceso de poder de la Administración, o también por una negligencia en sus funciones, es una probabilidad que no puede ser eliminada, puesto que su riesgo de ocurrencia depende de tantos factores que serán evidentes únicamente en el devenir de la vida en sociedad. De tal manera, el derecho, en general, y el derecho administrativo en particular, han formulado diferentes recursos que sirven para los objetivos de protección del ciudadano o, en su defecto, la exigibilidad de sus derechos infringidos o vulnerados.

PALABRAS CLAVE Administración pública, recursos administrativos, Constitución, poder público, derecho subjetivo.

FECHA DE RECEPCIÓN 11/10/2021 FECHA DE APROBACIÓN 15/1/2022

Judicial review of the activity of the public Administration

ABSTRACT Public power is not unlimited. Because it has certain limits that come from the very existence of a State of Law, governed in primacy by a constitution, such as magna carta. In this sense, the applicability of resources that serve as a mechanism to prevent the abuse of power of the public administration is crucial for the citizen. Because the violation of rights by excess of power of the administration, or also by a negligence in its functions, is a probability that cannot be eliminated since its risk of occurrence depends on so many factors that will be evident only in the evolution of life in society. In this way, the law, in general, and administrative law, have formulated different remedies that serve the objectives of protection of the citizen or, failing that, the enforceability of his infringed or infringed rights.

KEY WORDS Public administration, administrative appeals, Constitution, public power, subjective right.

- 1 Doctor en Jurisprudencia, Universidad Nacional de Loja; máster en Derecho, Universidad Andina Simón Bolívar; máster en Ciencias Internacionales, Universidad Central del Ecuador; especialista en Derecho Administrativo, profesor titular de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador.
- 2 Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Central del Ecuador; máster en Derecho, Universidad Andina Simón Bolívar; especialista en Derecho Administrativo.

I. INTRODUCCIÓN

En los regímenes monárquicos se consideraba que el poder público estaba exento de control, lo que constituía, sin lugar a dudas, un privilegio a favor del monarca, quien podía actuar de manera arbitraria e incluso contra ley, sin resquemor alguno. En el derecho romano o en el derecho germano, las sentencias o actos emanados por la administración tenían carácter de irrefutables por contener incluso un aval divino inamovible.

En este tema, siguiendo a Viviana Cárdenas, para quien posteriormente se concede la facultad de contradecirlo por medio de un recurso, como un instrumento para oponerse a las decisiones administrativas o judiciales, a fin de eliminarla o modificarla; los artículos 173 de la Constitución de la República y 31 del Código Orgánico de la Función Judicial, establecen la prerrogativa en favor de las personas para impugnar los actos administrativos que provengan de cualquier autoridad del Estado, tanto en la vía administrativa como también en la vía jurisdiccional.

El control de los actos administrativos a través de las vías legales, se fundamentan en los derechos constitucionales que establecen la obligación de tutela del Estado en favor del administrado. Para Ernesto Jinesta, «el poder administrativo es de suyo un poder esencial y universalmente justiciable»,³ esta es la potestad de revisión jurisdiccional a la función administrativa de cualquier órgano estatal, con rango constitucional, puesto que según Jinesta, la «protección jurisdiccional sin fisuras o lagunas, constituye un avance sustancial y notable en favor de la libertad en la lucha permanente contra las inmunidades y arbitrariedades de la administración pública y de su intervencionismo exacerbado».⁴ Este control jurisdiccional de la Administración pública tiene relación con un poder fiscalizador confiado a los tribunales de lo Contencioso Administrativo para solucionar conflictos y resolverlos, según su competencia, en los cuales se enfrentan el Estado y el administrado.

Dicho control, por decirlo así, es una herramienta jurídica que conmina a desarrollar una buena gestión administrativa, en aplicación del principio de legalidad. La Administración pública cumple sus fines mediante la expedición de actos administrativos y normativos, de hechos administrativos y, en general, la prestación de servicios públicos, actuaciones materiales, obligaciones de no hacer y otros. El control de legalidad de las actuaciones públicas es realizado a través de la jurisdicción contencioso administrativa. Por su parte, el artículo 300 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), señala como objeto de la jurisdicción contencioso administrativa la de «tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público [...]».

Así está establecida la justicia contencioso administrativa como garante de la tutela efectiva y contralora de la legalidad. Para Alejandro Nieto, «el objeto de la jurisdicción contencioso administrativa es la protección de la legalidad».⁵ Así mismo:

El primer recurso que nace es el de la nulidad para eliminar actos ilegales, mas no para restablecer un derecho subjetivo, aparece el recurso de plena jurisdicción, con el objeto de proteger derechos subjetivos, donde lo principal es una solicitud judicial de un interesado para restablecer un derecho vulnerado, donde existe un particular reclamante.⁶

Se reserva la legitimación activa a quienes se vean afectados en un derecho subjetivo y a quien tenga determinados intereses legítimos en la causa que solicita su apertura,

3 Jinesta, Ernesto, «El control jurisdiccional de la administración pública», en *Revista Judicial*, N.º 63 (1997), pp. 98-114. http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/CONTROL%20JURISDICCIONAL%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.PDF

4 *Idem*.

5 Nieto, Alejandro, «La inactividad material de la administración: veinticinco años después», en *Revista Documentación Administrativa*, N.º 208, 1986, pp. 12-64. file:///C:/Users/jburneo/Downloads/4913-Texto%20del%20art%C3%ADculo-5145-1-10-20110601.pdf

6 *Idem*.

siempre con un carácter individual. Aquello deja por fuera intereses colectivos o difusos que, a decir del profesor Nieto, son los que más se afectan por la inactividad material de la Administración pública. En este marco, existen las acciones subjetiva y objetiva: la subjetiva o de plena jurisdicción, es cuando existe un derecho subjetivo lesionado por una conducta administrativa, cuyas pretensiones son el restablecimiento del derecho vulnerado y, de ser pertinente, una reparación del daño sufrido.

La resolución N.º 662-2017 expedida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en el ordinal cuarto, señala que la acción subjetiva:

Versa sobre una situación individual y concreta y que de haber lugar no solo se concede al agraviado el derecho abstracto para alcanzar el restablecimiento de la legalidad, sino, además, de obtener de la administración la reparación del daño [a] su derecho subjetivo.⁷

Para Costa, el derecho subjetivo es «un interés íntimo de carácter personalísimo [...] propio de cada portador del derecho, individual [...] exclusivo [...] excluyente».⁸

Además de los actos y los hechos, procede sobre la impugnación de actos normativos, siempre que medie un derecho subjetivo negado, no reconocido o desconocido. Por otro lado, se prevé también la acción de anulación u objetiva, que exige como requisito de procedencia la existencia de un interés directo en solicitar la nulidad de un acto normativo por un exceso o desviación de poder.

La misión de esta acción es restablecer la legalidad del ordenamiento jurídico con la anulación de actos normativos discordantes con el derecho, de ello que, la pretensión esgrimida dentro de esta acción será la nulidad del acto normativo. Además de dichas acciones, el artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos prevé otras, como la de lesividad, y las especiales de: pago por consignación, responsabilidad objetiva del Estado, nulidad de contrato propuesta por el procurador general del Estado, controversias en materia de contratación pública y otras.

De las sentencias con un carácter declarativo, que contienen un reconocimiento de un derecho, se avanza hacia las de condena, donde se obligue a la Administración a realizar lo que no ha hecho, sumado a la presencia de medidas cautelares efectivas no restringidas a la suspensión de actos administrativos, según se determina en el artículo 330 del COGEP.

II. LA FACULTAD DISCRECIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la tesis de maestría de María del Carmen Jácome titulada *El control judicial de la actividad discrecional de la administración pública en el Ecuador*, el tema se descompone en: «1. la facultad discrecional de la Administración pública; 2. el control judicial de la actividad administrativa; y 3. el control de la facultad discrecional a través de la jurisdicción contencioso administrativa»,⁹ en la que profundiza sobre el tema propuesto.

El Estado de derecho propugna la sumisión de todas las actuaciones del Estado a la Constitución y la ley. En suma, para lograr un control de las actividades administrativas, se hace indispensable el reconocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa plenaria y universal.

Para Jácome, quien cita a Tomás Hutchinson, existen dos formas de control: la primera, el denominado francés administrativo o doble jurisdicción; y, por otro lado, el denominado judicial de jurisdicción única.¹⁰

7 Costa Cevallos, M., «Las acciones contencioso administrativas en el Ecuador: análisis doctrinario y jurídico», Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017, p. 170.

8 *Idem.*

9 Jácome Ordóñez, María, *El control judicial de la actividad discrecional de la administración pública en el Ecuador* (tesis de maestría), Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2015. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4262/1/T1530-MDE-Jacome-EI%20control.pdf>

10 *Idem.*

El control jurisdiccional de la administración pública lo ejercen los tribunales de justicia. Quienes pueden efectuar un control posterior al accionar de la administración siempre que el ciudadano acuda a reclamar sus derechos presuntamente violados sin necesidad de agotar la vía administrativa. El efecto fundamental del control judicial es dejar sin efecto el acto.¹¹

El control de la actividad de la Administración es vital para la vigencia de un Estado de derecho. Para Ernesto Jinesta:

El control es consustancial al poder ejercido por la administración, pues éste no existe sin aquél, el control se impone para encauzar la función administrativa dentro de los márgenes permitidos, y lograr así la consecución de los fines públicos, y al propio tiempo, se erige en garante de la probidad y moralidad administrativas, pues la finalidad de los diversos sistemas y procedimientos de control es verificar la conformidad o adecuación al ordenamiento jurídico y a los principios de la buena administración.¹²

En concordancia con lo antedicho, para Agustín Gordillo: «[...] el acto administrativo al producir efectos jurídicos respecto del administrado debe tener la posibilidad de ser impugnado tanto respecto de los actos de gravamen como de aquellos favorables o ampliatorios de derechos [...]».¹³ De tal manera, el ordenamiento jurídico otorga la posibilidad de impugnar los actos y resoluciones administrativas tanto en sede administrativa como en sede contencioso administrativa, conforme los arts. 173 de la Constitución, 31 y 217.2 del Código Orgánico de la Función Judicial.

III. EL CONTROL JUDICIAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

El gobierno de los hombres fue sustituido por el gobierno de las leyes, entendida éste como la expresión de la voluntad general, marco controlador del poder, para controlar la actividad ciudadana. Por ello, los litigantes en el juicio contencioso administrativo están en igualdad de condiciones. El principio de legalidad se lo debe concebir como inherente al Estado de derecho, porque regula el ejercicio del poder público en beneficio de los administrados y en procura del bien común.

Jácome cita a Gustavo Zagrebelsky, para quien: «[...] el principio de legalidad, en general, expresa la idea de la ley como acto normativo supremo e irresistible al que, en línea de principio, no es oponible ningún derecho más fuerte, cualquiera que sea su forma y fundamento [...]».¹⁴ El principio de legalidad tiene perfecta equivalencia con el de primacía de la ley, lanzado directamente contra el Estado absoluto. El avance fue trascendente: pasar del imperio del rey al imperio de la ley.

Respecto del principio de legalidad, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia dice:

[E]n ejercicio del supremo principio de legalidad que informa a toda la administración pública en el régimen de derecho y más aún en un Estado Social de Derecho como es la condición del Ecuador, conforme expresamente lo señala el Art. 1 de la Constitución de la República, cualquier otro procedimiento que no sea el antes señalado, que es el determinado por la ley, para separar un funcionario, es un procedimiento arbitrario y en consecuencia la jurisdicción contencioso administrativa, que tiene a su cargo el control de la legalidad, estaba en la obligación de declarar ilegal tal procedimiento sin que en consecuencia se pueda de manera alguna sostener que mediante esa declaración se ha violentado la normatividad constitucional. [...]¹⁵

Se constitucionaliza el principio de vinculación positiva de la administración, que implica que en derecho público solo se puede hacer lo que está permitido, en oposición al

11 Dígase: acto administrativo, acto normativo, contrato administrativo, reglamento, contrato, hecho

12 Jinesta Ernesto, *op. cit.*, p. 101.

13 Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, reimpresión, 5.ª ed., Buenos Aires, Fundación Derecho Administrativo, 2000, p. 30. https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf

14 Jácome Ordóñez María, *op. cit.*, p. 58.

15 Corte Suprema de Justicia, *Gaceta Judicial*, año CI, serie XVII, N.º 4, p. 1133.

derecho privado en dónde prevalece la autonomía de la voluntad de las partes. También deducimos de la norma constitucional la concepción de que todos quienes prestan sus servicios al Estado deben someterse a aquél con independencia del cargo que desempeñen. Así, desde el servidor público de la escala más baja de la carrera administrativa hasta el presidente de la República deben observar y someterse al principio de legalidad.

Para Jaime Santofimio Gamboa:

[D]entro de este marco evidentemente jerarquizado, todo acto estatal deberá colocarse en un punto inferior de la escala vertical del ordenamiento, no pudiendo en ningún momento ser proferido sin la expresa autorización normativa, ni mucho menos contradiciendo los marcos superiores del ordenamiento jurídico positivo.¹⁶

Nos referimos en este punto a la llamada legalidad formal o simple legalidad. Existe un segundo elemento referente a la legalidad que es la legalidad teleológica, que se afina en la búsqueda constante de los medios para la realización de las finalidades públicas, por lo tanto, no nos podemos conformar con una simple aplicación de la ley al caso concreto, sino que debemos procurar una visión mucho más completa. Recordemos el ya citado principio de aplicación directa e inmediata de la Constitución basado no solo en las normas.

Para Santofimio:

[E]l elemento teleológico es, en todo caso, un presupuesto importante de cualquier interpretación de los actos estatales. Porque no es suficiente para la plenitud del derecho una simple y formal comparación entre las decisiones del Estado y el ordenamiento jurídico, en especial las del poder administrativo, para concluir que se ha realizado todo un proceso interpretativo de la legalidad [...]¹⁷

En el caso de que las normas sean insuficientes, los principios, sobre todo aquellos llamados *pro homine*, deben ser considerados a la hora de motivar una resolución de cualquier tipo, no solo conforme al tenor literal de la ley y la Constitución aplicados al caso concreto, sino también los principios, la jurisprudencia y las políticas públicas. La conjunción de todo lo mencionado puede entenderse entonces como el principio de legalidad.

La jurisdicción contencioso administrativa es contralora de la legalidad de las actuaciones de la administración, con una competencia ampliada en cuanto a lo que puede ser materia de impugnación; así como su marco de apreciación. Como nos señala Marco Morales Tobar:

En la actualidad, se debe mirar el principio de legalidad con mucha mayor amplitud, puesto que el administrador público y la función administrativa no sólo que han de estar a lo dispuesto en la normativa jurídica vigente, sino a la juridicidad de sus actos, esto es, han de tener presente al derecho en su conjunto, a la misión que como función pública deben desarrollar, es decir la consecución del bien común, todo ello enmarcado dentro del principio de responsabilidad en su actuación, para que conforme el mandato del artículo 227 de la Carta Primera, sus actuaciones estén enmarcadas en los principios de capacidad, honestidad y eficiencia.¹⁸

IV. EL CONTROL DE LEGALIDAD

Para Carmen Simone, en aquellos casos en los que los administrados son afectados por actos administrativos irregulares, además de los reclamos y recursos en sede administrativa, existe el control de legalidad.¹⁹ Este control coexiste de forma paralela al control

16 Santofimio Gamboa Jaime, *Tratado de derecho administrativo*, t. II, 4.^a ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 104.

17 *Idem*.

18 Morales Tobar, Marco, *La actividad convencional de la administración pública del Ecuador* (tesis de maestría), Loja, UTPL, 2010, p. 137. <http://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/4917/1/TesisMarcoMorales.pdf>

19 Simone, Carmen, *El control de constitucionalidad de los actos administrativos en el Ecuador* (tesis de maestría), Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2005.

constitucional y al control en sede administrativa, siendo competentes para ejercerlo los tribunales de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal respectivos. Finalmente, el control de legalidad de los actos administrativos, actuaciones entendidas como aquellas declaraciones de voluntad que producen efectos jurídicos directos y particulares sobre los administrados, se realiza a través del recurso de plena jurisdicción o subjetivo.

El origen de este recurso se encuentra, según Jácome, citando a Benítez Astudillo, en la legislación y jurisprudencias francesas, en que apareció el recurso subjetivo destinado a proteger los derechos subjetivos de los administrados frente al abuso de la administración, al que se llamó de «plena jurisdicción».²⁰ Dados los plenos poderes de que se halla investido el juez para declarar ilegal el acto y cesar la violación del derecho, así como para tomar las medidas del caso para reparar el daño proferido por tal violación.

La existencia del control de legalidad de los actos administrativos se explica por sí sola. A diferencia de lo que ocurre con las leyes, en el caso de los actos administrativos, previo al control de constitucionalidad, hay que agregar un nivel intermedio de control: el de las leyes y los actos normativos. Debido a que los actos administrativos no encuentran su fundamento de validez directamente en la norma constitucional, a diferencia de las leyes, cuyo procedimiento de formación y creación está consagrado en la norma suprema. Los actos administrativos descansan en un primer momento en el contenido de leyes y actos normativos y encuentran su fundamento de validez en la Constitución solo de forma mediata.

El principio de legalidad nace con la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que, fundamentado en una noción liberal del Estado, encuentra en la ley una limitación al poder público; lo que el autor Hauriou, llamaba «bloque de legalidad» integrado por normas, reglamentos y principios. Al respecto Jaime Santofimio manifiesta que:

[R]especto de la evolución del principio de legalidad en los países latinoamericanos [...] su fuente primaria más importante se ubica en el principio de supremacía constitucional, heredado de las experiencias revolucionarias y del proceso constitucional norteamericano. En este sentido, tratándose de cualquier aproximación al análisis de la legalidad en nuestros ordenamientos, se debe entender, siempre y en todo lugar, que estamos no sólo ante el respeto y acatamiento de la ley en sentido estricto, sino de la totalidad del sistema normativo a cuya cabeza, según nuestra costumbre institucional, se encuentra la Constitución [...].²¹

Por lo anterior, no es extraño hablar en nuestro medio del principio de sometimiento al bloque de legalidad. Dentro de un Estado de derecho, la jurisdicción contencioso administrativa se encargará de velar por el cumplimiento no solo del marco legal sino de todo principio procesal. Adolfo Merkl hace una diferenciación entre el principio de legalidad y el de juridicidad, manifestando que este último es el que regula las relaciones entre el derecho y la administración.

Para Jorge Zavala Egas, las expresiones principio de legalidad y de juridicidad son sinónimos.²² En oposición a la posición referida, García de Enterría y Fernández dicen que la expresión principio de juridicidad para reservar el nombre de principio de legalidad al juego procedente con la sola ley formal, parece una complicación terminológica innecesaria.²³ Así, el bloque de legalidad comprende toda la normativa en vigencia ya sea legal o reglamentaria, los principios generales del derecho, la jurisprudencia y hasta las políticas públicas, en el caso ecuatoriano.

Una de las mayores dificultades de la aplicación del ordenamiento jurídico administrativo, según Agustín Gordillo, es partir de normas y principios supraconstitucionales y constitucionales y luego ir subsumiendo en ella las normas de rango legislativo y reglamentario con decreciente valor normativo. Sostiene que el no jurista tiende a invertir el

20 Jácome Ordóñez, María, *op. cit.*

21 Santofimio Gamboa, Jaime, *op. cit.*, p. 107.

22 Zavala Egas, Jorge, «Teoría de la seguridad jurídica», en *Revista Iuris Dictio*, Quito, Universidad San Francisco de Quito, 2004, pp. 5-8. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdicctio/article/view/611/682>

23 García de Enterría, E. y Fernández Tomás, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 2001.

orden de jerarquía normativa y dar mayor importancia al más mínimo reglamento, aunque contravenga los principios generales del derecho, normas y principios legales, constitucionales y supraconstitucionales.²⁴ De ahí la necesidad de que quienes administran justicia comprendan conforme señala César Montaña que: «Las organizaciones supranacionales crean Derecho, un ordenamiento jurídico novedoso, autónomo, con su propia naturaleza, caracteres y principios [...]»,²⁵ que no se conformen con conocer únicamente las leyes y reglamentos internos; y, por lo tanto, restrinjan su labor o empiecen por aplicar la pirámide jurídica en sentido inverso, como señala Gordillo. Así, el bloque de legalidad concebido por Hauriau, se amplía del respeto y sujeción a la ley, a la observación de los preceptos constitucionales. Es necesario recalcar que a pesar del paso del Estado de legalidad al Estado de constitucionalidad no ha desaparecido el control de la legalidad. Como fue señalado anteriormente, en línea con lo invocado por Ernesto Jinesta, existe un nexo indisoluble entre Constitución y control dentro de un Estado de derecho.

V. CONTROL DE LA FACULTAD DISCRECIONAL A TRAVÉS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Jesús González señala que:

[E]s un hecho incuestionable que la Administración no aparece ante el juez como una parte procesal en régimen de igualdad [...] pública ni ante el juez deja de ser un sujeto privilegiado, que goza de una serie de prerrogativas de hecho, en pugna abierta con la justicia [...] se ha llegado a hablar de la institucional inferioridad del particular frente a la administración.²⁶

Una administración controlada evitará desbordar sus atribuciones y competencias, actuará procurando el respecto del orden preestablecido y garantizará de manera efectiva los derechos ciudadanos. El administrado se relaciona con el poder a través de las decisiones administrativas que son la forma de expresión de voluntad de aquél, entonces, según García de Enterría: «[...] el ciudadano se enfrenta con el poder primariamente en cuanto Poder administrativo [...]».²⁷

Esa relación del administrado se hace latente desde las expresiones más sencillas de voluntad de la administración, como cuando pagamos el impuesto predial, requerimos de un médico o de medicinas en el sistema nacional de salud, matriculamos a nuestros hijos en un centro de educación pública, en fin, el ciudadano está en constante interacción con la Administración pública.

El principio de autotutela, con el que cuenta la administración, parte de la presunción de ejecutoriedad de los actos administrativos, en virtud del cual, las decisiones de la administración pueden aplicarse inmediatamente y sin necesidad de autorización judicial. La ejecutoriedad del acto administrativo es consecuencia de su presunción de legalidad y para desvanecerla, el administrado afectado por una decisión administrativa debe probar que la actuación es ilegal o nula.

VI. ANÁLISIS FINAL

La administración y la justicia administrativa, deben regirse a reglas y principios como los de racionalidad, razonabilidad, proporcionalidad, justicia, eficiencia, eficacia, etc.,

24 Gordillo, Agustín, *op. cit.*

25 González Pérez, Jesús, «El control jurisdiccional de la ilegalidad de los reglamentos en la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, N.º 29, 1999, pp. 171-19.

26 *Idem.*

27 García de Enterría, Ernesto y Fernández Tomás, *op. cit.*, p. 46.

así como también, considerar los tratados y convenios internacionales y la jurisprudencia expedida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; los plenos poderes de los que está atribuido la justicia administrativa, le permiten controlar toda la actividad del Estado, entendida ésta no solo como actos administrativos sino también contratos, hechos, reglamentos, resoluciones, etc., es decir, toda la actividad de la administración está sujeta a revisión y control.

Este control, una vez clarificada la delgada línea que divide las facultades administrativas de la potestad jurisdiccional, se podría hacer anulando la decisión administrativa y ordenando el reenvío del proceso a la sede administrativa para que, con base en los lineamientos del fallo, la administración tome la decisión que en derecho corresponda; es decir, mediante una labor de orientación, la administración podrá decidir. Lo cual podría afectar al derecho de tutela judicial efectiva puesto que implicaría una demora adicional en el reconocimiento del derecho del administrado.

Es necesario profundizar el tema para beneficios de profesionales, estudiantes de derecho y quienes tienen en sus manos las decisiones administrativas y de la justicia administrativa.

REFERENCIAS

- Cárdenas Garzón, Viviana, *Control judicial de la inactividad material de la administración pública*, Quito, UASB, 2020. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/1044/7222/1/T3118-MDACP-Cardenas-Control.pdf>
- Cassagne, Juan Carlos, *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, Buenos Aires, Marcial Pons, 2009.
- García de Enterría, Ernesto y Fernández, Tomás, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 2001.
- Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Fundación Derecho Administrativo, 2000.
- Jácome Ordóñez, María. *El control judicial de la actividad discrecional de la administración pública en el Ecuador* (tesis), Quito, 2015, UASB
- Jinesta Lobo, Ernesto, VII Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano: Reforma de la Administración Pública y la Carta Iberoamericana de Administración Pública.
- López Tamayo, Karolina, *La potestad discrecional de la administración y la necesidad de crear mecanismos eficaces para su control* (tesis), U. Hemisferios, 2018.
- Morales Tobar, Marco, *La actividad convencional de la administración pública del Ecuador* (tesis de maestría), UTPL, 2010, p. 137. <http://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/4917/1/TesisMarcoMorales.pdf>
- Pérez Camacho, Efraín, *Derecho administrativo*, tomo I, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2006.
- Santofimio Gamboa Jaime, *Tratado de derecho administrativo*, tomo II, 4.^a ed., Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Simone, Carmen, *El control de constitucionalidad de los actos administrativos en el Ecuador* (tesis de maestría), Quito, UASB, sede Ecuador, 2005. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2423/1/T0353-MDE-Simone-El%20control.pdf>
- Zavala Egas, Jorge, «Teoría de la seguridad jurídica», en *Revista Iuris Dictio*, Quito, Universidad San Francisco de Quito, 2004, pp. 5-8.