

El control judicial de la discrecionalidad administrativa ecuatoriana en los procedimientos sancionadores: límites, garantías y desafíos

Judicial review of Ecuadorian administrative discretion in disciplinary proceedings: limits, guarantees, and challenges

Leidy Aracely Gavilanes Siavichay
Universidad Nacional de Chimborazo
Riobamba - Ecuador
leidy.gavilanes@unach.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0003-4074-6931>

Jorge Santiago Vallejo Lara*
Universidad Nacional de Chimborazo
Riobamba - Ecuador
jvallejo@unach.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0007-1469-9296>

***Correspondencia:**
jvallejo@unach.edu.ec

Cómo citar este artículo:
Gavilanes, L., & Vallejo, J. (2025). El control judicial de la discrecionalidad administrativa ecuatoriana en los procedimientos sancionadores: límites, garantías y desafíos. *Esprint Investigación*, 4(2), 322-334. <https://doi.org/10.61347/ei.v4i2.166>

Recibido: 24 de julio de 2025
Aceptado: 28 de agosto de 2025
Publicado: 3 de septiembre de 2025

Copyright: Derechos de autor 2025 Leidy Aracely Gavilanes Siavichay, Jorge Santiago Vallejo Lara.



Esta obra está bajo una licencia internacional Creative Commons Atribución-NonComercial 4.0.

Resumen: El control judicial de la discrecionalidad administrativa en los procedimientos sancionadores en Ecuador se analiza considerando sus límites legales, garantías constitucionales y los desafíos que enfrenta el Estado de Derecho en este ámbito. El objetivo de la investigación fue analizar el alcance del control judicial sobre la discrecionalidad administrativa en los procedimientos sancionadores, con el fin de identificar sus límites, deficiencias y posibles mejoras desde una perspectiva jurídico-administrativa. La investigación adopta un enfoque cualitativo, jurídico, doctrinario y analítico-descriptivo, basado en revisión bibliográfica y documental, mediante la cual se examinan normas, jurisprudencia y estudios que permiten delimitar el marco normativo y la práctica jurisprudencial del control judicial de la discrecionalidad administrativa en Ecuador. A partir de la Constitución de 2008 y del Código Orgánico Administrativo [COA] (2017), se sostiene que la potestad sancionadora debe ejercerse conforme a los principios de juridicidad, debido proceso, proporcionalidad y motivación, lo que acota el margen de apreciación de la administración pública. Mediante el análisis de la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa, se destaca el rol de los jueces como garantes del equilibrio entre la eficacia administrativa y la protección de los derechos fundamentales, con atención a la motivación suficiente, la verificación de hechos determinantes y el control de la desviación de poder. Finalmente, se abordan desafíos persistentes, como la ausencia de criterios uniformes, el riesgo de arbitrariedad y la necesidad de reforzar la cultura de motivación, proporcionalidad y transparencia en las resoluciones sancionadoras.

Palabras clave: Discrecionalidad administrativa, principio de juridicidad, procedimiento administrativo sancionador.

Abstract: Judicial control of administrative discretion in sanctioning procedures in Ecuador is analyzed by considering its legal limits, constitutional guarantees, and the challenges faced by the rule of law in this area. The objective of the research was to examine the scope of judicial control over administrative discretion in sanctioning procedures, aiming to identify its limits, deficiencies, and potential improvements from a legal-administrative perspective. The study adopts a qualitative, legal, doctrinal, and analytical-descriptive approach, based on bibliographic and documentary review, through which norms, jurisprudence, and studies are examined to delineate the regulatory framework and jurisprudential practice of judicial control over administrative discretion in Ecuador. Based on the 2008 Constitution and the Organic Administrative Code [COA] (2017), it is argued that sanctioning authority must be exercised in accordance with the principles of legality, due process, proportionality, and motivation, which restricts the margin of discretion of the public administration. Through the analysis of constitutional and administrative jurisprudence, the role of judges as guarantors of the balance between administrative efficiency and the protection of fundamental rights is emphasized, focusing on sufficient motivation, verification of decisive facts, and control of abuse of power. Finally, persistent challenges are addressed, such as the lack of uniform criteria, the risk of arbitrariness, and the need to strengthen a culture of motivation, proportionality, and transparency in sanctioning decisions.

Keywords: Administrative discretion, administrative sanctioning procedure, principle of legality.

1. Introducción

El ejercicio de la potestad pública en un estado constitucional de derechos está sujeto a límites jurídicos que garantizan la primacía de los derechos fundamentales y aseguran que la actuación administrativa se ajuste al principio de juridicidad como eje central. En este contexto, la discrecionalidad administrativa se entiende como una facultad jurídica que permite a los órganos de la administración adoptar decisiones dentro del margen de valoración otorgado por el ordenamiento jurídico, siempre que respeten los principios constitucionales y no afecten los derechos o intereses legítimos de los administrados (Redrobán, 2021).

Este fenómeno adquiere especial relevancia en Ecuador, donde se reconoce la existencia de potestades discrecionales dentro del marco normativo, pero se exige su control mediante criterios objetivos y razonables, sobre todo cuando su aplicación deriva en procedimientos sancionatorios. Según Chamba et al. (2019), la judicialización de estos actos administrativos genera una tensión entre la facultad decisoria de la administración y la función de control del órgano jurisdiccional, lo que convierte al control judicial de la discrecionalidad en un eje central del debate jurídico contemporáneo en el ámbito del Derecho Administrativo.

En Ecuador, la discrecionalidad administrativa en los procedimientos sancionadores suscita preocupaciones respecto a su potencial uso arbitrario. Aunque la Constitución prevé el control judicial como mecanismo para resguardar los derechos fundamentales, en la práctica este se ve limitado debido a la ausencia de criterios claros sobre su alcance, lo que provoca inseguridad jurídica y decisiones inconsistentes.

El Código Orgánico Administrativo (COA) establece en su artículo 14 que la actuación administrativa debe ajustarse a la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley, los principios, la jurisprudencia aplicable y el propio Código. Asimismo, señala que la potestad discrecional debe ejercerse conforme a Derecho. En su artículo 18 dispone que los actos de los organismos públicos deben respetar los principios de juridicidad, igualdad, motivación y razonabilidad, con el fin de garantizar los derechos individuales (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017). De ahí surge la necesidad de examinar los límites del control judicial y los retos del ordenamiento jurídico para equilibrar la autonomía administrativa con la protección de los derechos fundamentales.

Aspectos fundamentales sobre el ejercicio de la potestad discrecional en la actuación administrativa

Desde la Teoría General del Derecho, Zegarra (2006), entiende la discrecionalidad como la facultad otorgada a los operadores jurídicos para decidir dentro de un margen de indeterminación normativa. Dicho margen se manifiesta en la “zona de penumbra”, donde la norma general no determina con exactitud la conducta a adoptar. En estas circunstancias, la decisión no surge de una interpretación estrictamente literal, sino de la aplicación de criterios de oportunidad, conveniencia o razonabilidad, siempre subordinados al marco del ordenamiento jurídico.

En el ámbito del Derecho Administrativo, si bien no existe una definición unívoca de discrecionalidad, resulta posible una aproximación funcional: esta se concibe como una libertad regulada que faculta a la Administración para elegir entre diversas soluciones jurídicamente válidas cuando la ley no establece una única respuesta (Alvarado-Vélez, 2024). Su carácter distintivo radica no en la aplicación mecánica de la norma, sino en una valoración que, sin dejar de estar sujeta al ordenamiento, se orienta por los principios del Derecho Público y se diferencia de la potestad estrictamente reglada.

En la práctica, la discrecionalidad administrativa se expresa en distintos planos: al precisar el interés público cuando la ley no lo define; al establecer criterios de actuación ante habilitaciones normativas abiertas; al ejecutar programas y políticas determinando medios, instrumentos y tiempos; en su vertiente normativa, al dictar reglamentos dentro del marco de una norma superior; y al elegir entre fines públicos previstos por el ordenamiento. En todos estos casos, la actuación administrativa encuentra como límite infranqueable la prohibición de incurrir en desviación de poder (Chauca-Torres et al., 2025).

Esta potestad no exime a la Administración del deber de motivación ni del control jurisdiccional, y se encuentra siempre sujeta a los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad. Su complejidad teórico-práctica radica en la incertidumbre de los hechos y en la necesidad de construir alternativas caso por caso; de ahí la importancia de un marco conceptual que fundamente la atribución, los límites y la tipología de las potestades discrecionales, garantizando así un ejercicio coherente con los principios del Estado de Derecho (Trabaglia, 2020).

Control judicial de la actividad administrativa en los procedimientos sancionatorios.

El control judicial de la potestad discrecional ha generado un intenso debate doctrinal, particularmente en el Derecho Administrativo español, en torno al alcance del escrutinio jurisdiccional de decisiones que, aun siendo discrecionales, permanecen sujetas al principio de legalidad. Zegarra (2006) plantea la discusión en dos dimensiones: la naturaleza y los límites de dicho control, y el rol que corresponde al juez frente a la Administración.

En términos generales, se reconoce que los tribunales no sustituyen el criterio administrativo, pero sí verifican aspectos esenciales como la competencia, la finalidad legítima y la motivación adecuada de los actos. El estándar de control se estructura sobre parámetros como la razonabilidad, la proporcionalidad y la prohibición de la arbitrariedad, además de la detección del error manifiesto y la desviación de poder.

Desde la perspectiva de Mosquera y Jiménez (2025), toda actuación administrativa, incluida la discrecional, está sujeta a un control jurisdiccional pleno. La discrecionalidad no puede confundirse con arbitrariedad, por lo que toda decisión debe encontrarse jurídicamente motivada, apoyada en hechos verificables y mostrar coherencia lógica entre las razones expuestas y el resultado adoptado. De ello se deriva un control de juridicidad sustancial que exige examinar la razonabilidad, la proporcionalidad y la adecuación de la medida a los fines públicos. Si el acto no supera dicho estándar, procede su nulidad. De manera excepcional, cuando solo exista una única solución jurídicamente válida, el juez podría sustituir la decisión administrativa.

En contraste, Rodríguez-Arana (2017) sostiene que el control judicial debe ser más restringido, apoyándose en los artículos 24.1 y 106.1 de la Constitución española. Estos preceptos garantizan la tutela judicial efectiva y el control de legalidad, pero no facultan al juez para generar la solución del caso ni para sustituir la valoración administrativa. El principio de interdicción de la arbitrariedad debe equilibrarse con otros principios constitucionales para evitar la judicialización indebida de decisiones políticas o técnicas propias de la Administración.

En este marco, el juez ejerce control sin sustituir la decisión administrativa. En un Estado moderno, donde la ley cumple funciones tanto normativas (*constitutio*) como programáticas (*actio*), el juez no puede invadir la autonomía técnica y política de la Administración, salvo que se infrinjan normas plenamente regladas, limitándose a verificar el respeto al ordenamiento jurídico (Zegarra, 2006).

La doctrina ha desarrollado técnicas de control que permiten preservar la autonomía administrativa sin renunciar al principio de legalidad. Entre ellas se incluyen: la interpretación finalista de la norma

habilitante, para verificar la adecuación de la actuación al fin legal; el control de los hechos determinantes, que exige congruencia entre lo acreditado y lo decidido; el control por desviación de poder, aplicado cuando se persiguen fines distintos a los legales; el control de racionalidad, que revisa la coherencia interna y la consideración de factores pertinentes; el control de arbitrariedad, que requiere motivación suficiente; el control de razonabilidad, que descarta decisiones ilógicas dentro del margen legal; y el control de proporcionalidad, que pondera idoneidad, necesidad y equilibrio entre beneficios públicos y cargas. Estas herramientas sostienen un control racional, motivado y garantista, especialmente reforzado en el ámbito sancionador (Gardais, 2010).

En suma, la regla general impide que el juez sustituya el juicio discrecional de la Administración. Cuando se acredita la vulneración del ordenamiento, procede la nulidad del acto y la devolución del expediente para que se adopte una nueva decisión conforme a Derecho. La sustitución judicial solo se contempla de manera excepcional, cuando el ordenamiento establece una única solución jurídicamente posible, según Mosquera y Jiménez (2025). Por su parte, una concepción más restringida limita la revisión a la legalidad, la motivación y la finalidad legítima, descartando la creación judicial de la decisión administrativa, conforme a Rodríguez-Arana (2017). El estándar de control se fundamenta en la razonabilidad, la proporcionalidad y la prohibición de la arbitrariedad, así como en la verificación de los hechos determinantes y la detección de desviación de poder, de acuerdo con la sistematización de Zegarra (2006), reforzándose especialmente en el ámbito sancionador (Gardais, 2010).

Alcance y límites de la revisión judicial sobre la actuación administrativa.

La discrecionalidad administrativa constituye una facultad legítima, pero no absoluta, ya que se encuentra limitada por principios constitucionales sustantivos. El principio de interdicción de la arbitrariedad, según García y Fernández (2018), actúa como un control material de los actos discrecionales, exigiendo motivación suficiente, razonabilidad y objetividad. Toda decisión arbitraria o desvinculada de criterios jurídicamente fundamentados vulnera este principio y se considera inválida.

De manera complementaria, el principio de proporcionalidad limita la actuación administrativa cuando afecta derechos fundamentales, integrándose a través de la idoneidad adecuación al fin legal, la necesidad elección de la alternativa menos lesiva y la proporcionalidad en sentido estricto equilibrio entre los beneficios públicos y las cargas impuestas. Ambos principios fortalecen la legalidad sustantiva, orientan las decisiones hacia el interés general y requieren una justificación racional y suficiente (García & Fernández, 2018).

Además, los principios de eficacia, eficiencia y economía condicionan de manera material el ejercicio de la discrecionalidad administrativa. La eficacia exige que las decisiones contribuyan efectivamente al logro de los fines públicos; la eficiencia obliga a elegir, entre alternativas válidas, aquella que optimice los resultados con los recursos disponibles; y la economía demanda seleccionar opciones financieramente viables ante la limitación de recursos. En conjunto, estos principios configuran un marco de restricción material que evita actuaciones arbitrarias, fomenta la buena administración y alinea la decisión discrecional con la sostenibilidad fiscal y los principios del Estado de Derecho (Ospina, 2020).

Instrumentos jurídicos aplicables al control de juridicidad sobre los actos administrativos.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el Código Orgánico Administrativo (COA), en sus artículos 14 y 18, establece los principios de juridicidad y de interdicción de la arbitrariedad como fundamentos de la actuación administrativa. El principio de juridicidad obliga a que toda decisión se ajuste a la

Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios generales y a la jurisprudencia aplicable, disponiendo que la potestad discrecional se ejerza conforme a Derecho. Por su parte, la interdicción de la arbitrariedad requiere dictar actos con igualdad, motivación suficiente y razonabilidad, respetando los derechos individuales y alineando las medidas con los fines previstos por el ordenamiento (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

El ejercicio de la potestad administrativa se encuentra limitado por la Constitución. Se considera abuso de poder cuando la autoridad actúa fuera de los límites materiales o de competencia, aun persiguiendo un fin legítimo, lo que vulnera el artículo 11, numeral 2, sobre la prohibición de restricciones injustificadas de derechos, y el artículo 76 sobre el debido proceso. De acuerdo con el artículo 226, las entidades y funcionarios solo pueden ejercer las competencias previstas en la Constitución y la ley, debiendo coordinarse para garantizar el respeto a los derechos. El artículo 227 establece que las acciones deben realizarse con eficacia y probidad, orientadas al interés general (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El COA contempla de manera implícita que la desviación de poder puede ser motivo de nulidad, cuando la autoridad, cumpliendo con el procedimiento legal, dirige su decisión hacia un propósito distinto al que permite la norma habilitante. Esta acción vulnera la legalidad y contraviene lo establecido en el artículo 227 de la Constitución.

De manera complementaria, el Reglamento para el Control de la Discrecionalidad (Decreto Ejecutivo 3179, Registro Oficial 686, 18 de octubre de 2002) establece criterios obligatorios para la administración pública central e institucional de la Función Ejecutiva, asegurando la sujeción al principio de legalidad. Entre sus disposiciones se encuentran: la presunción de racionalidad y los límites competenciales (art. 2); el control de hechos determinantes (art. 3); la motivación obligatoria (art. 4); reglas para la adjudicación de contratos (art. 5); la interdicción de la arbitrariedad y la exigencia de razonabilidad (art. 6); la discrecionalidad técnica basada en criterios objetivos, económicos, técnicos o sociales (art. 7); la concreción de conceptos jurídicos indeterminados como interés público u oferta más conveniente (art. 8); el cumplimiento del procedimiento normativo con valoración de alternativas y análisis de costo-beneficio (art. 9); la finalidad legítima según la norma habilitante (art. 10); la proporcionalidad (art. 11); y la verificación final de razonabilidad (art. 12) (Gobierno Nacional del Ecuador, 2022).

En conjunto, estos parámetros configuran un sistema de control normativo, técnico y procedimental que dirige la discrecionalidad hacia decisiones válidas, motivadas, proporcionales y orientadas al interés público, permitiendo además su revisión en instancias administrativas y judiciales.

La discrecionalidad administrativa en el ámbito sancionador continúa siendo poco definida en el Ecuador, tanto desde el punto de vista normativo como jurisprudencial. Con frecuencia, las decisiones sancionadoras se adoptan sin criterios claros de motivación, proporcionalidad o razonabilidad, lo que facilita actuaciones arbitrarias. Esta situación representa un desafío para el sistema contencioso-administrativo, que debe equilibrar la autonomía técnica de la administración con un control judicial efectivo frente a posibles vulneraciones de derechos. La ausencia de lineamientos uniformes en la judicatura y la limitada construcción doctrinaria incrementan la inseguridad jurídica y provocan disparidad en las decisiones judiciales (Baca, 2025).

La relevancia de esta investigación aborda un ámbito aún poco definido del Derecho Administrativo ecuatoriano: la interacción entre la potestad sancionadora y la discrecionalidad. En este terreno, el poder punitivo del Estado requiere límites precisos, y el juez debe asumir un rol activo como garante del orden constitucional. El estudio busca clarificar los límites y garantías del control judicial, contribuir al desarrollo de una doctrina coherente y ofrecer criterios para determinar cuándo el juez

debe aplicar un control estricto y cuándo respetar un margen razonable de apreciación administrativa. De esta manera, se pretende cubrir un vacío teórico y práctico en el derecho contencioso-administrativo ecuatoriano y proporcionar herramientas útiles para jueces y operadores públicos encargados de ejercer potestades sancionadoras dentro del marco constitucional vigente.

El presente estudio tiene como objetivo general analizar el alcance del control judicial sobre la discrecionalidad administrativa en los procedimientos sancionadores, con el fin de identificar sus límites, deficiencias y posibles mejoras desde una perspectiva jurídico-administrativa. Se busca comprender hasta qué punto los jueces pueden intervenir en decisiones administrativas discrecionales y cuáles son los parámetros que deben guiar esa intervención para garantizar el respeto a los principios de legalidad, proporcionalidad y debido proceso.

Entre los objetivos específicos se plantea identificar el marco normativo y jurisprudencial que regula la discrecionalidad administrativa en el Ecuador, así como examinar las limitaciones del control judicial en la revisión de actos discrecionales. También se pretende determinar las garantías procesales existentes para evitar un uso arbitrario de la discrecionalidad en el ámbito sancionador y evaluar los principales desafíos jurídicos y prácticos que enfrenta el sistema ecuatoriano para asegurar un control judicial efectivo. Con ello se busca establecer criterios claros que orienten tanto la actuación administrativa como la función jurisdiccional.

La investigación se sostiene en dos hipótesis centrales. La primera plantea que la falta de criterios claros y uniformes en el control judicial de la discrecionalidad sancionadora permite la persistencia de decisiones arbitrarias, afectando derechos fundamentales y debilitando el principio de legalidad. La segunda sostiene que el control judicial en el Ecuador presenta limitaciones significativas que impiden garantizar plenamente que la discrecionalidad administrativa en procedimientos sancionadores se ejerza en conformidad con los principios de legalidad, proporcionalidad y debido proceso. Estas hipótesis orientan el análisis hacia la necesidad de fortalecer el rol judicial como garante de la juridicidad y de la protección de los derechos en el marco del Estado de Derecho.

2. Metodología

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, de carácter jurídico, doctrinario y analítico-descriptivo, sustentado en la revisión bibliográfica y documental. Se examinaron normas, jurisprudencia y estudios doctrinales orientados a analizar el marco normativo, jurisprudencial y teórico que regula el control judicial de la discrecionalidad administrativa en el Ecuador. Según Baena (2017), este enfoque se relaciona con la fenomenología, pues permite comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva de los actores y el significado que atribuyen a sus experiencias.

En el ámbito jurídico, Witker (2021) indica que el enfoque cualitativo facilita considerar al sistema normativo como un fenómeno social generador de efectos, permitiendo abordar dimensiones que la dogmática tradicional no contempla. De esta forma, se prioriza el análisis del fenómeno jurídico como hecho social, la interpretación de las normas en sus dimensiones fáctica y textual, y la reconstrucción de su sentido en relación con el interés público.

En coherencia con lo anterior, se adoptó la modalidad documental-bibliográfica, según la clasificación de Monroy (2018), lo que implicó un análisis detallado de la información relacionada con el objeto de estudio, con el fin de identificar etapas, relaciones, diferencias y tendencias doctrinales y normativas. La investigación utilizó fuentes primarias y secundarias, incluyendo artículos científicos, revistas especializadas, libros digitales, normativa vigente en el Ecuador, jurisprudencia relevante y doctrina nacional e internacional.

La selección de las fuentes se realizó con criterios de rigor académico, priorizando publicaciones de alto impacto y estudios comparativos relevantes, lo que aseguró la pertinencia y validez de los insumos utilizados. Además, el estudio se apoyó en el método deductivo, entendido como la formulación de hipótesis a partir del marco teórico con el objetivo de verificarlas mediante razonamiento lógico.

Según Martínez (2012), este método comprende cinco fases: identificación y delimitación del problema, revisión bibliográfica, recopilación de información, análisis e interpretación de los datos y, finalmente, formulación de conclusiones. La aplicación de este método permitió mantener un hilo conductor lógico entre la problemática planteada y los hallazgos obtenidos, favoreciendo la coherencia de los resultados y su alineación con los objetivos de la investigación.

En cuanto a la población y la muestra, se consideró el conjunto de normas jurídicas aplicables al objeto de estudio. A nivel nacional, se realizó un análisis detallado de la Constitución de la República del Ecuador, del Código Orgánico Administrativo (COA) y del Reglamento para el Control de la Discrecionalidad, evaluando sus disposiciones, principios y alcances en relación con el tema investigado. La combinación de fuentes normativas, doctrinales y testimoniales permitió construir un marco legislativo y jurisprudencial sólido, proporcionando elementos esenciales para comprender la problemática y evaluar su impacto en la estructura y funcionamiento del sistema jurídico ecuatoriano.

3. Resultados

La tabla 1 presenta cuatro precedentes clave: el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, así como el caso Casa Nina vs. Perú, y las sentencias 22-18-IN/21 y 13/17-IN/24 de la Corte Constitucional del Ecuador, con el propósito de evidenciar cómo la discrecionalidad administrativa se encuentra sujeta a legalidad y control judicial. La información se organiza según el tipo de discrecionalidad (laboral/funcionaria, sancionadora y ambiental-regulatoria), la intensidad del control, el contexto fáctico, las normas aplicables y la regla de decisión.

Los casos muestran de manera consistente que la discrecionalidad no es absoluta: requiere motivación, respeto del debido proceso, tipicidad en el ámbito sancionador y, en materia ambiental, criterios estrictos con control de máxima intensidad. La matriz proporciona una visión comparativa clara para operadores y académicos, destacando los derechos involucrados como el debido proceso, el recurso efectivo, la seguridad jurídica y los derechos de la naturaleza y los estándares mínimos necesarios para decisiones administrativas válidas.

Tabla 1

Cuadro de análisis – Discrecionalidad y Control

Caso (Tribunal)	Año	Tipo de discrecionalidad	Intensidad del control judicial	Contexto fáctico	Normas / artículos clave	Regla sobre discrecionalidad y control
Baena Ricardo y otros vs. Panamá (CIDH)	2001	Laboral/ administrativa (destitución)	Alta (arts. 8 y 25 CADH)	Destitución masiva por Ley 25/1990.	CADH 8, 25; legalidad.	Límites claros; motivación y debido proceso; control judicial.
Casa Nina vs. Perú (CIDH)	2020	Funcional (cese de provisionales)	Alta (causal legal, debido proceso, inamovilidad)	Cese sin causal ni proceso; 'necesidades del servicio'.	Legalidad, independencia, debido proceso, inamovilidad.	No arbitrariedad; motivación; control judicial; adecuar marco legal.

Sentencia No. 22-18-IN/21 (Corte Constitucional del Ecuador)	2021	Ambiental-regulatoria (manglar)	Máxima (ecosistemas frágiles)	Vaguedad en COAM/RCO AM: 'otras actividades productivas'.	CRE 71, 82, 133.	Parámetros claros; solo si indispensable y sin afectar ciclos vitales.
Sentencia No. 13/17-IN/24 (Corte Constitucional del Ecuador)	2017	Sancionadora (ARCSA)	Estricto (legalidad y tipicidad)	AEP por sanción confirmada.	Legalidad; tipicidad; motivación; control estricto.	Decisiones motivadas con criterios objetivos; control riguroso.

El análisis muestra un patrón constante: la discrecionalidad administrativa nunca es absoluta, sino que se encuentra sujeta a la legalidad, la motivación suficiente, el respeto al debido proceso y el control judicial efectivo. En el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, se estableció que la destitución masiva de servidores públicos sin trámite previo vulneró los artículos 8 y 25 de la CADH. Esto evidenció que la potestad discrecional, tanto en el ámbito laboral como en el administrativo, tiene límites ineludibles, principalmente el respeto a los derechos humanos y al debido proceso. Por ello, no puede sustentarse en nociones genéricas de orden público ni derivar en actuaciones arbitrarias (CIDH, 2001).

Un razonamiento similar se aplicó en el caso Casa Nina vs. Perú, donde la remoción de un fiscal provisional sin causal legal ni proceso, bajo el argumento de necesidades del servicio, fue considerada arbitraria. Incluso en situaciones de provisionalidad rigen los principios de legalidad, independencia funcional, debido proceso e inamovilidad. La Corte destacó que el ejercicio de la discrecionalidad no puede estar desligado de un marco normativo y que corresponde al Estado ajustar su legislación para evitar vacíos que generen arbitrariedad (CIDH, 2020).

En la Sentencia No. 22-18-IN/21, la Corte Constitucional del Ecuador señaló que expresiones indeterminadas como “otras actividades productivas” en manglares, ecosistemas frágiles y titulares de derechos afectan la seguridad jurídica y la reserva de ley. Recalcó que la discrecionalidad administrativa debe estar delimitada por normas claras, debidamente motivada y sometida a control judicial, con especial rigurosidad en materia ambiental. En ese sentido, la Corte condicionó el uso de la expresión “infraestructura pública” a que sea indispensable para servicios esenciales, que no existan alternativas fuera del manglar y que no se alteren sus ciclos vitales. Además, subrayó que en ecosistemas frágiles el control judicial debe ejercerse con la máxima intensidad para prevenir abusos (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

Por último, en la Sentencia No. 13/17-IN/24, se precisó que en el ámbito sancionador los principios de legalidad y tipicidad reducen de manera estricta la discrecionalidad. Las decisiones deben ser objetivas, motivadas y sujetas a un examen riguroso, pues discrecionalidad no equivale a arbitrariedad (Corte Constitucional del Ecuador, 2017).

Estos precedentes confirman que invocaciones genéricas como “orden público” o “necesidades del servicio” no legitiman restricciones de derechos si no existen reglas claras, un procedimiento establecido y un control judicial efectivo. De manera transversal, se protege el debido proceso, el recurso efectivo y la seguridad jurídica, así como los derechos de la naturaleza en el ámbito ambiental.

4. Discusión

El marco normativo ecuatoriano no define criterios precisos para el ejercicio de la discrecionalidad administrativa en los procedimientos sancionadores. El Código Orgánico Administrativo (COA) establece en su artículo 14 que la potestad discrecional debe ejercerse conforme a Derecho, mientras que el artículo 18 prohíbe la arbitrariedad y exige respeto a los derechos individuales, motivación y razonabilidad (COA, 2017, arts. 14 y 18). De forma complementaria, el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) señala en su artículo 300 que uno de los fines de la jurisdicción contencioso-administrativa es resolver los casos de desviación de poder, entendida como una manifestación de arbitrariedad. A su vez, el artículo 306 fija un plazo de tres años para la acción de anulación (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015).

Este marco refleja el reconocimiento de la discrecionalidad administrativa, pero bajo límites que garantizan la protección de los derechos y la validez de los actos, en coherencia con la prohibición de la arbitrariedad y la exigencia de legalidad sustantiva planteada por la doctrina (García & Fernández, 2018; Zegarra, 2006).

La jurisprudencia nacional e internacional ha reforzado estos parámetros. La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en casos como *Mina Cuero vs. Ecuador* (2022), *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (2001) y *Casa Nina vs. Perú* (2020/2022), mientras que la Corte Constitucional del Ecuador ha resuelto en sentencias como 009-17-SIN-CC (2017), 22-18-IN/21 (2021) y 13/17-IN/24 (2024). En todos ellos se coincide en que la discrecionalidad debe aplicarse con proporcionalidad y atendiendo a las circunstancias de cada caso (Corte IDH, 2001; 2020; 2022; Corte Constitucional del Ecuador, 2017; 2021; 2024).

La Corte Constitucional ha precisado que las sanciones deben guardar congruencia con la infracción y las condiciones objetivas del hecho. A este criterio se suma la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que ha señalado como causas de nulidad la desproporción en las sanciones, la valoración probatoria inadecuada, las inferencias erróneas, la aplicación retroactiva de normas o la ausencia de tipificación. Estos factores permiten verificar la validez de los actos administrativos y evitan que la discrecionalidad derive en exceso o abuso. Tales estándares responden a un control reforzado en materia sancionadora (Gardais, 2010).

Los límites normativos son claros. El COA exige motivación y respeto a los derechos individuales, mientras que el artículo 76 de la Constitución garantiza el debido proceso, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, los plazos procesales y la proporcionalidad de las sanciones. En línea con ello, la Corte Constitucional ha establecido que la motivación debe contener fundamentos fácticos y jurídicos suficientes, de modo que el administrado comprenda la valoración probatoria, las normas aplicables y la coherencia lógica entre premisas y conclusiones (sentencia 1158-17-EP/21; Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

El principio de razonabilidad delimita la intervención judicial frente a los criterios de oportunidad y conveniencia. El juez no puede sustituir la discrecionalidad administrativa con sus propios juicios, sino únicamente declarar la nulidad cuando corresponda (Rodríguez-Arana, 2017; Zegarra, 2006). Una excepción se da en los casos en que el ordenamiento impone una única solución jurídicamente válida (Mosquera & Jiménez, 2025).

El control judicial se convierte así en una garantía frente a actos dictados con un uso indebido de la discrecionalidad, en particular cuando se vulneran derechos vinculados con el debido proceso, la motivación o la legalidad. Entre los casos más frecuentes se encuentran sanciones aplicadas a

conductas no imputadas, el uso de normas inaplicables o derogadas, y resoluciones incoherentes con lo alegado por las partes.

A pesar de este marco, en la práctica algunos jueces reducen su análisis a lo planteado en la demanda, sin revisar la totalidad del expediente ni los antecedentes administrativos. Esto debilita el control de legalidad, pues el juez está facultado para suplir omisiones y corregir interpretaciones parciales (Zegarra, 2006; Rodríguez-Arana, 2017). Tal deficiencia incrementa el riesgo de arbitrariedad, especialmente cuando la administración interpreta la apertura de expedientes como una validación automática de su discrecionalidad, una situación identificada por estudios recientes en Ecuador (Baca, 2025).

En consecuencia, el alcance de la discrecionalidad debe estar claramente definido y difundido a nivel institucional. La jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a los artículos 300 y 313 del COGEP, no se limita a resolver la controversia planteada, sino que ejerce un control integral sobre todo el expediente y los antecedentes administrativos (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015).

Este control tiene un carácter protector, pues permite detectar desviaciones, excesos o abusos en el procedimiento sancionatorio y asegura que la potestad sancionadora se aplique con base en la legalidad, la motivación y la razonabilidad (COA, 2017, arts. 14 y 18; Corte Constitucional del Ecuador, 2017; 2021). De forma particular, se enfatiza la necesidad de prevenir la desviación de poder y de reforzar la proporcionalidad en la graduación de sanciones (García & Fernández, 2018; Gardais, 2010).

En suma, la normativa ecuatoriana y la jurisprudencia articulan un sistema que busca equilibrar la discrecionalidad administrativa con las garantías procesales. La motivación, el respeto a los derechos y la razonabilidad funcionan como barreras frente a la arbitrariedad, mientras que el control judicial mediante la nulidad de actos irregulares asegura que la potestad discrecional no se convierta en un instrumento de abuso. Sin embargo, aún persisten desafíos en la aplicación práctica de estos controles, como reflejan los pronunciamientos de la Corte IDH en Baena Ricardo (2001) y Casa Nina (2020/2022), así como los de la Corte Constitucional del Ecuador en 009-17-SIN-CC (2017), 22-18-IN/21 (2021) y 13/17-IN/24 (2024). Todo ello evidencia la necesidad de fortalecer la capacitación judicial y consolidar una práctica uniforme en los procedimientos administrativos (Baca, 2025; Rodríguez-Arana, 2017).

5. Conclusiones

Ecuador dispone de un marco normativo sólido que regula la discrecionalidad administrativa, especialmente en el ámbito sancionador, conformado por la Constitución, el COA (arts. 14 y 18) y el Reglamento para el Control de la Discrecionalidad. Este marco establece límites claros sobre motivación, proporcionalidad, razonabilidad y respeto a derechos fundamentales. El análisis de sentencias nacionales e internacionales confirma que la discrecionalidad está siempre sujeta a legalidad y control judicial.

En la práctica, el control judicial suele centrarse en la verificación formal de la legalidad, con escaso uso de criterios sustantivos como proporcionalidad y razonabilidad. Esta aplicación desigual genera decisiones heterogéneas y, en algunos casos, motivación insuficiente, lo que limita la eficacia del control judicial frente a actos discrecionales.

Se identifican déficits en la motivación de decisiones, valoración incompleta de pruebas y aplicación de normas inaplicables o derogadas. Las garantías procesales que pueden prevenir arbitrariedad incluyen debido proceso, recurso efectivo, tipicidad y control riguroso de la proporcionalidad. Su correcta aplicación es clave para proteger al administrado frente a decisiones infundadas.

Los desafíos incluyen heterogeneidad de criterios judiciales, insuficiente adopción de tests de proporcionalidad y limitaciones en capacitación de jueces y servidores públicos. Para superarlos, se recomienda implementar protocolos de motivación, matrices objetivas de graduación de sanciones, compendios de precedentes y monitoreo mediante indicadores. Estas medidas permiten transitar hacia un control sustantivo y garantista, reforzando coherencia decisional, seguridad jurídica y confianza ciudadana.

Referencias

- Alvarado-Vélez, J. (2024). Derecho administrativo en el Ecuador: un análisis bibliométrico desde la entrada en vigor del Código Orgánico Administrativo. *Jurídicas*, 21(1), 257-272. <https://doi.org/10.17151/jurid.2024.21.1.13>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). *Código Orgánico General de Procesos* (Registro Oficial No. 506, arts. 300, 306.2). <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/multimedios-legislativos/38996-codigo-organico-general-de-procesos>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo* (Registro Oficial No. 403). Quito, Ecuador. <https://acortar.link/AYCZiW>
- Baca, V. (2025). La discrecionalidad administrativa en la elaboración de las bases (o pliegos) de la contratación y su relación con los principios de competencia y concurrencia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (34), 75-118. <https://acortar.link/mhX1lp>
- Baena, G. (2017). *Metodología de la Investigación*, Editorial grupo patria (3ª. Ed.). <https://n9.cl/zi5im1>
- Chamba, D., Sánchez, M., Moncayo, R., & Sarmiento, J. (2019). El Acto Administrativo en el Código Orgánico Administrativo. *Sur Academia: Revista Académica-Investigativa De La Facultad Jurídica, Social Y Administrativa*, 6(11), 66-75. <https://n9.cl/y1i5w8>
- Chauca-Torres, V., Taxi-Trujillo, A., Alvarado, L., & Carvajal-Gaibor, J. (2025). Discrecionalidad estatal y debido proceso en carta de naturalización en Ecuador: Análisis normativo y doctrinal. *Código Científico Revista De Investigación*, 6(1), 77-99. <https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v6/n1/876>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Arts. 11, 18, 76, 226, 227. Registro Oficial de la República del Ecuador No. 449. 20 de octubre de 2008
- Corte Constitucional del Ecuador. (2017). *Sentencia n.º 009-17-SIN-CC: Niéguese la demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada por el doctor Gustavo Enrique Villacís Rivas*. Registro Oficial, Edición Constitucional No. 2, Tomo II.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021, 8 de septiembre). *Sentencia No. 22-18-IN/21*. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-22-18-in-21/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2024). *Sentencia No. 13/17-IN/24*. <https://www.cortenacional.gob.ec>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2001). *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2020). *Caso Casa Nina Vs. Perú*. Sentencia de 24 de noviembre de 2020 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_419_esp.pdf
- García, E., & Fernández, T. (2018). *Curso de derecho administrativo* (Vol. 1, 23ª ed.). Civitas. <https://n9.cl/zqd03g>

- Gardais, G. (2010). El control de legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizables. *Pro Jure Revista De Derecho - Pontificia Universidad Católica De Valparaíso*, (23). <https://www.projurepucv.cl/index.php/rderecho/article/view/511>
- Gobierno Nacional del Ecuador. (2002, octubre 18). Arts. 2-12. *Reglamento para el control de la discrecionalidad en los actos de la administración pública* (Decreto Ejecutivo No. 3179). Registro Oficial No. 686. <https://is.gd/tNnrpt>
- Martínez, H. (2012). *Metodología de la investigación*. México, Editorial Cengage Learning editores, S.A. de C.V. <https://www.ispsn.org/content/metodologia-de-la-investigacion>
- Monroy, M., & Nava, N. (2018). *Metodología de la investigación*. México, D.F, Grupo Editorial Éxodo. <https://acortar.link/VWsX0G>
- Mosquera, H., & Jimenez, J. (2025). La discrecionalidad administrativa y su control jurisdiccional en el Ecuador. *Polo del Conocimiento*, 10(7), 1612-1619. <https://www.polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/9973>
- Ospina, A. (2020). De la separación de poderes al ejercicio multiorgánico del poder: los desafíos del principio de eficacia. *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, 1(27). https://doi.org/10.37417/RPD/vol_1_2020_27
- Redrobán, W. (2021). Los Principios del Estado Constitucional de Derechos y Justicia en el procedimiento legislativo en Ecuador. *Sociedad & Tecnología*, 4(S1), 226–239. <https://doi.org/10.51247/st.v4iS1.131>
- Rodríguez-Arana, J. (2017). Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales. *Ius Humani. Revista De Derecho*, 6, 95-105. <https://doi.org/10.31207/ih.v6i0.113>
- Trabaglia, J. (2020). *Discrecionalidad administrativa: permisión, racionalidad arbitraria y teoría de la decisión* (1 ed.). Ediciones Olejnik. <https://n9.cl/d28kt>
- Witker, J. (2021). *Metodología de la Investigación Jurídica*. México, Editorial S.A. de C.V Solar. <https://n9.cl/k7vbfo>
- Zegarra, D. (2006). Control judicial de la discrecionalidad administrativa: Viejo problema y nuevo excursus (sus alcances en la Doctrina Española). *Revista De Derecho Administrativo*, (1), 33–62. <https://n9.cl/5okdc>

Transparencia

Conflicto de interés

Los autores declaran que no existen conflictos de interés de naturaleza alguna como parte de la presente investigación.

Fuente de financiamiento

Los autores financiaron completamente la investigación.

Contribución de autoría

Leidy Aracely Gavilanes Siavichay: Conceptualización, metodología, software, validación, análisis formal, investigación, visualización, redacción - preparación del borrador original, redacción - revisión y edición, financiamiento, recursos.

Jorge Santiago Vallejo Lara: Conceptualización, validación, análisis formal, investigación, gestión de datos, visualización, redacción - preparación del borrador original, redacción - revisión y edición, financiamiento, administración del proyecto, recursos, supervisión.

Los autores contribuyeron activamente en el análisis de los resultados, revisión y aprobación del manuscrito final.