

Artículo Científico

La discrecionalidad administrativa en el Ecuador: Del uso legítimo a la arbitrariedad – Sentencia No. 1381-17-EP/22

Administrative discretion in Ecuador: From legitimate use to arbitrariness - Judgment No. 1381-17-EP/22



Jaramillo-Becerra, Jose David ¹

<https://orcid.org/0009-0000-4479-5165>



jdjaramillo@ube.edu.ec



Universidad Bolivariana del Ecuador, Ecuador, Durán.



López-Soria, Yudith ³

<https://orcid.org/0000-0002-6845-088X>



ylopezs@ube.edu.ec



Universidad Bolivariana del Ecuador, Ecuador, Durán.



Gaibor-Vásconez, Lorena Elizabeth ²

<https://orcid.org/0009-0007-9729-8200>



legaiborv@ube.edu.ec



Universidad Bolivariana del Ecuador, Ecuador, Durán.



García-Segarra, Holger Geovanny ⁴

<https://orcid.org/0009-0009-2499-762X>



hggarcias@ube.edu.ec



Universidad Bolivariana del Ecuador, Ecuador, Durán.

Autor de correspondencia ¹



DOI / URL: <https://doi.org/10.55813/gaea/rcym/v3/n4/111>

Resumen: Este estudio tiene como objetivo general analizar los efectos jurídicos y administrativos de la Sentencia No. 1381-17-EP/22 de la Corte Constitucional del Ecuador, referente a los límites de la discrecionalidad administrativa. La investigación adopta un enfoque cualitativo, apoyado en el análisis documental, jurisprudencial y comparado. Se emplean los métodos analítico-sintético, hermenéutico y comparativo. Los resultados muestran que, si bien la Corte estableció parámetros claros para evitar la arbitrariedad, persisten actos administrativos con motivación insuficiente, ausencia de proporcionalidad y escaso apego a los principios de legalidad y razonabilidad. Además, se evidencia falta de capacitación jurídica en servidores públicos, debilidad en los mecanismos de control previo y escasa aplicación práctica del precedente constitucional. Estos factores generan inseguridad jurídica y desigual aplicación del derecho en la administración pública. Se concluye que es necesario fortalecer el marco normativo y la gestión institucional, incorporando programas de formación continua, guías técnicas de motivación y herramientas tecnológicas de apoyo a la decisión pública, con el fin de consolidar una discrecionalidad administrativa legítima, controlable y respetuosa de los derechos fundamentales.

Palabras clave: Discrecionalidad administrativa, uso legítimo, arbitrariedad, sentencia No. 1381-17-EP/22, Ecuador.



Check for updates

Received: 16/Oct/2025
Accepted: 05/Nov/2025
Published: 17/Nov/2025

Cita: Jaramillo-Becerra, J. D., Gaibor-Vásconez, L. E., López-Soria, Y., & García-Segarra, H. G. (2025). La discrecionalidad administrativa en el Ecuador: Del uso legítimo a la arbitrariedad – Sentencia No. 1381-17-EP/22. *Revista Científica Ciencia y Método*, 3(4), 292-308. <https://doi.org/10.55813/gaea/rcym/v3/n4/111>

Revista Científica Ciencia y Método (RCyM)
<https://revistacym.com>
revistacym@editorialgrupo-aea.com
info@editorialgrupo-aea.com

© 2025. Este artículo es un documento de acceso abierto distribuido bajo los términos y condiciones de la **Licencia Creative Commons, Atribución-NoComercial 4.0 Internacional**.



Abstract:

The general objective of this study is to analyze the legal and administrative effects of Judgment No. 1381-17-EP/22 of the Constitutional Court of Ecuador, regarding the limits of administrative discretion. The research adopts a qualitative approach, supported by documentary, jurisprudential, and comparative analysis. Analytical-synthetic, hermeneutical, and comparative methods were employed. The results show that, although the Court established clear parameters to avoid arbitrariness, administrative acts with insufficient motivation, a lack of proportionality, and scant adherence to the principles of legality and reasonableness persist. Furthermore, a lack of legal training among public servants, weaknesses in prior review mechanisms, and limited practical application of constitutional precedent were evident. These factors generate legal uncertainty and unequal application of the law in public administration. It is concluded that it is necessary to strengthen the regulatory framework and institutional management, incorporating ongoing training programs, technical motivational guides, and technological tools to support public decision-making, in order to consolidate legitimate and controllable administrative discretion that respects fundamental rights.

Keywords: Administrative discretion, legitimate use, arbitrariness, judgment No. 1381-17-EP/22, Ecuador.

1. Introducción

La discrecionalidad administrativa, en el Derecho público ecuatoriano, es entendida como la facultad que poseen los órganos estatales para elegir entre varias opciones válidas cuando la norma no establece una solución específica. Esta potestad busca permitir flexibilidad ante situaciones no previstas por el legislador. Castro (2023) la define como “la facultad que tienen las instituciones públicas para actuar en escenarios no regulados de manera clara” (p. 45), mientras que Escala (2023) la considera como “la capacidad de seleccionar, bajo parámetros legales, entre distintas alternativas posibles en ausencia de regulación expresa” (p. 37). Estas posturas coinciden en que la discrecionalidad no opera al margen de la ley, sino dentro de límites normativos previamente establecidos.

Sin embargo, desde nuestro análisis, este margen de decisión solo es legítimo si se ejerce con motivación suficiente, respeto a los derechos fundamentales y sujeción al principio de legalidad. Cuando estos elementos faltan, la discrecionalidad deja de ser una herramienta del Estado y se transforma en arbitrariedad. Tal situación se evidencia en la Sentencia No. 1381-17-EP/22, en la que la Corte Constitucional sanciona la omisión de motivación en un acto administrativo del Registro Civil, señalando que incluso en decisiones discrecionales deben observarse la

proporcionalidad, razonabilidad y el debido proceso. En consecuencia, este trabajo sostiene que la discrecionalidad no puede verse como un espacio libre de control, sino como una potestad condicionada por la Constitución y susceptible de revisión judicial.

Uno de los principales problemas identificados en Ecuador no es solo la existencia de discrecionalidad, sino su uso erróneo como si fuera sinónimo de libertad absoluta. Aunque la Constitución de 2008 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional – especialmente la Sentencia No. 1381-17-EP/22 – establecen que toda decisión discrecional debe estar motivada y ser razonable, en la práctica muchas autoridades continúan adoptando decisiones sin sustento técnico ni jurídico. Esta brecha entre la norma y la realidad revela que el problema no es normativo, sino institucional: falta capacitación, cultura de motivación y mecanismos preventivos de control. En consecuencia, la discrecionalidad, lejos de servir al interés general, termina generando actos administrativos opacos, cuestionables y vulneradores de derechos.

La pregunta que se busca responder en esta investigación es, precisamente, el problema científico: ¿En qué medida la Sentencia No. 1381-17-EP/22 de la Corte Constitucional del Ecuador, ha sentado un precedente útil para limitar el uso arbitrario de la discrecionalidad administrativa en el marco de la gestión pública en el cantón Guayaquil?

El objetivo general del presente trabajo radica en: Analizar el impacto jurídico y administrativo de la Sentencia No. 1381-17-EP/22 de la Corte Constitucional del Ecuador, la cual advierte de manera práctica sobre los límites del uso discrecional del poder estatal cuando dicho uso se traduce en una afectación a los derechos fundamentales de las personas, como el derecho a la identidad.

Derivado de lo antes señalado, los objetivos específicos del estudio son: Examinar la naturaleza y alcance de la discrecionalidad administrativa dentro del marco constitucional ecuatoriano, identificando sus límites jurídicos y doctrinales. Identificar los fundamentos legales y jurisprudenciales que condicionan el ejercicio de la discrecionalidad en el Ecuador, especialmente en relación con los principios de legalidad, proporcionalidad y motivación. Evaluar el alcance jurídico de la Sentencia No. 1381-17-EP/22 en cuanto a su aporte al control de la arbitrariedad administrativa y la garantía de los derechos fundamentales. Comparar la experiencia ecuatoriana con modelos extranjeros, particularmente con los sistemas español, colombiano y alemán, en la identificación de buenas prácticas aplicables al contexto nacional.

Esto, dado que, a pesar de la existencia de parámetros jurisprudenciales, en amplios campos se constatan insuficiencias operativas importantes, entre las que destacan: a) bajos niveles de preparación, b) escasa cultura jurídica institucional y c) la falta de mecanismos de control previo. Por tanto, se argumentan estrategias sostenidas de

formación e incorporación de herramientas tecnológicas, como la IA, para avanzar en la construcción de una administración transparente, fundada y garante.

2. Materiales y métodos

El presente trabajo siguió un enfoque metodológico cualitativo, dado que se encaminó, básicamente al análisis teórico, documental, jurisprudencial y comparado del ejercicio de la discrecionalidad administrativa en el contexto de un Estado constitucional de derecho. Con respecto al tipo y nivel de investigación, el presente se ubicó en los niveles exploratorio, descriptivo y analítico. Exploratorio, ya que investiga la evolución del concepto de discrecionalidad en el contexto ecuatoriano; descriptivo, pues presenta las bases doctrinales y constitucionales que restringen su ejercicio; y analítico, debido a que aborda el impacto jurídico-administrativo tras una decisión jurisprudencial precedente: la Sentencia No. 1381-17-EP/22 dictada por la Corte Constitucional de Ecuador, la cual conforma el principal tema de discusión del presente trabajo.

En el desarrollo de la investigación se emplearon tres métodos principales. El método analítico-sintético permitió descomponer la normativa, la doctrina y la jurisprudencia en sus elementos esenciales, para posteriormente integrarlos y obtener una comprensión más completa del fenómeno estudiado. El método hermenéutico resultó indispensable para interpretar los textos legales y las decisiones de la Corte Constitucional desde los principios del Estado constitucional de derechos, garantizando coherencia entre el análisis jurídico y el marco constitucional vigente. Finalmente, el método comparativo permitió contrastar la experiencia ecuatoriana con otros sistemas jurídicos, identificando similitudes, diferencias y aportes que enriquecen el estudio y permiten contextualizar los resultados dentro de un enfoque internacional.

Como técnica de investigación se recurrió al análisis de contenido, aplicado a la organización y sistematización de datos doctrinales y jurisprudenciales. En este proceso se revisaron y clasificaron los aportes de distintos autores en materia de Derecho Administrativo, tomando como base artículos científicos, libros y trabajos de grado. De igual manera, se efectuó un examen crítico de la Sentencia No. 1381-17-EP/22, poniendo especial atención en sus fundamentos jurídicos, sus efectos en la práctica institucional y sus posibles proyecciones normativas, todo ello en diálogo con la doctrina y con experiencias comparadas.

Respecto a los espacios de búsqueda y a las fuentes empleadas, se utilizó Google Académico, los repositorios institucionales como DSpace de universidades ecuatorianas y el portal Tesis Doctoral en Xarxa (TDX), además de bases de datos jurídicas de alcance nacional e internacional, entre ellas Dialnet y Redalyc. De manera prioritaria, se revisó el portal oficial de la Corte Constitucional del Ecuador, lo que

permitió asegurar que la información obtenida fuera pertinente, actualizada y confiable.

3. Resultados

3.1. Subsección naturaleza y alcance de la discrecionalidad administrativa

La discrecionalidad administrativa se configura como una potestad reconocida al poder público que le permite decidir entre varias alternativas posibles cuando la norma no establece una solución única. Su existencia responde a la necesidad de que el Estado actúe con cierta flexibilidad frente a contextos cambiantes, siempre orientado al interés general y dentro de los límites constitucionales. En este sentido, Mendoza-Armijos et al., (2023) señalan que “la discrecionalidad funciona como un mecanismos que faculta a la administración adoptar decisiones dentro de un margen de opciones validas, garantizando la adaptación de la norma a circunstancias concretas sin vulnerar el ordenamiento jurídico” (p. 5) Este planteamiento permite comprender que la discrecionalidad no constituye un poder libre, sino una herramienta jurídica funcional al interés general. Sin embargo, su legitimidad depende de que las decisiones adoptadas se encuentren motivadas y sometidas a control. De lo contrario, el margen de flexibilidad que busca otorgar podría transformarse en arbitrariedad y vulneración de derechos.

La discrecionalidad administrativa nunca puede considerarse una competencia ilimitada o una autorización para actuar sin ninguna restricción. En el caso de un Estado de derecho construido sobre bases constitucionales como el ecuatoriano, su ejercicio debe limitarse a partir de ciertos criterios que aseguran la sujeción de la administración a la Constitución y la ley. Entre estos parámetros destacan la legalidad, que exige que toda decisión encuentre respaldo en una norma válida; la razonabilidad, que demanda coherencia entre el acto administrativo y el ordenamiento jurídico; la proporcionalidad, que supone un equilibrio entre los medios empleados y los fines perseguidos; y la motivación, que obliga a fundamentar las resoluciones con hechos verificables y argumentos normativos. La Constitución de la República del Ecuador del 2008, refuerza esta visión: el artículo 76, numeral 7, literal I), establece la obligación de motivar los actos administrativos como garantía del debido proceso, mientras que el artículo 227 consagra principios de eficiencia, responsabilidad y transparencia en la gestión pública.

Desde la doctrina, se sostiene que la discrecionalidad debe entenderse como un ámbito jurídicamente regulado dentro del principio de legalidad. En esa línea, la falta de motivación convierte los actos administrativos en arbitrarios y cuestiona su legitimidad. Por su parte, García de Enterría y Fernández (2005) destacan que “la discrecionalidad constituye un poder limitado, siempre sujeto a control y que en ningún caso puede confundirse con arbitrariedad” (p. 115). Este planteamiento refuerza la idea de que la discrecionalidad no implica libertad absoluta de decisión, sino una

potestad jurídicamente condicionada. En consecuencia, su ejercicio solo es legítimo cuando se encuentra motivado, sometido a control y orientado a los fines que la ley establece. Finalmente, Gordillo (2016) subraya que “esta potestad tiene una doble dimensión, tanto técnica como jurídica, lo que exige contar con administradores preparados para aplicar los procedimientos con pleno respeto a los derechos constitucionales” (p. 58) Esta afirmación evidencia que la discrecionalidad no solo requiere conocimiento jurídico, sino también capacidad técnica para aplicarla correctamente. De lo contrario, la falta de preparación puede traducirse en decisiones erróneas o violatorias de derechos fundamentales.

Del análisis de Escala (2023) se desprende que “la discrecionalidad administrativa debe ejercerse con responsabilidad, siempre acompañada de motivación previa y control posterior” (p. 15), este criterio reafirma que la discrecionalidad solo es válida si se justifica antes de decidir y puede ser revisada después. De la lectura y análisis de los planteamientos de Ferrajoli (2007) se puede parafrasear que la discrecionalidad administrativa no debe entenderse como una potestad libre de control, sino que ha de estar sometida a mecanismos de supervisión para garantizar el respeto al Estado de derecho. Asimismo, el ejercicio de esta facultad, fundamentado en principios como la legalidad, la proporcionalidad y la motivación, debe evaluarse desde criterios de idoneidad, necesidad y equilibrio para asegurar su validez constitucional.

En el marco de un Estado constitucional, el ámbito de la discrecionalidad administrativa se debería ver como una facultad limitada por ciertos parámetros que aseguren la legalidad y la protección de los derechos fundamentales. Así, su uso exige una responsabilidad de la institución, una motivación clara y justificable y, sin embargo, en el entendimiento de tal necesidad, la existencia de controles que prevengan su mala reputación y revelen la arbitrariedad.

La precedencia de la motivación en la ejercicio de la discrecionalidad administrativa es clara a partir de la jurisprudencia producida por las cortes ecuatorianas (Barzola-Plúas, 2022). La Corte Constitucional estableció que el poder público no puede ser ejercido de manera arbitraria, cualquier acto realizado en base al criterio de la discrecionalidad debe estar justificado por una razón evidente verificable que demuestre la proporcionalidad, legalidad y razonabilidad constitucional de la acción. Desde esta perspectiva, es fácil ver cómo la motivación es un requisito necesario para la legitimación del acto administrativo y la protección efectiva de los derechos.

Un caso que ilustra esta visión es la Sentencia No. 1381-17-EP/22 de la Corte Constitucional del Ecuador (2022). En la que, dictada a propósito de una acción extraordinaria de protección presentada contra el Registro Civil por la negativa injustificada a modificar datos personales, el Tribunal concluyó que los actos discrecionales deben contar siempre con una motivación suficiente. Con este criterio, la Corte consolidó la obligación de fundamentar las decisiones administrativas en los

principios constitucionales y dejó claro que la discrecionalidad no constituye una prerrogativa sin límites, sino una potestad sujeta a control judicial.

3.2. Fundamentos jurídicos que limitan la discrecionalidad administrativa en Ecuador

En el Estado constitucional de derechos y justicia vigente en Ecuador desde la Constitución de 2008, la discrecionalidad administrativa se entiende como una facultad que siempre debe ejercerse dentro de límites jurídicos claros. Se trata de una potestad que encuentra sustento en el principio de legalidad y en el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Carta Magna. Desde esta perspectiva, se descarta toda interpretación absolutista del poder administrativo, pues la discrecionalidad no habilita a las autoridades para actuar al margen de la ley ni sin criterios objetivos. Tal como lo expone Redrobán (2021), “su ejercicio está sujeto a reglas jurídicas precisas, al control jurisdiccional y a la exigencia de una motivación racional en cada decisión” (p. 228). En definitiva, este planteamiento supone que la discrecionalidad no debe dicho ejercerse sin mayor fundamento, y por el contrario, debe exigírsele motivación en normas legales. De igual manera, el ejercicio de tal potestad debe ser controlado, de modo que la administración sea racional y conforme a la ley.

La discrecionalidad administrativa, no es un poder absoluto, se configurarse no como tal, sino más que como una facultad dada por el ordenamiento jurídico que debe ser ejercida conforme a ciertos parámetros. Esto mismo se prueba, sobre todo, en su legitimidad, la que se traduce, como se mencionó en el párrafo precedente, se traduce principalmente en la sujeción total de las actuaciones al marco legal, motivación suficiente del acto y control de los emitidos en lo posterior. En esta perspectiva, Remotti (2021) sostiene que “la discrecionalidad requiere estar siempre vinculada a la legalidad, la motivación y el control” (p. 458), esto significa que la discrecionalidad no puede usarse de forma arbitrática, sino que debe basarse en normas, explicación y posibilidad de revisión. De lo contrario, pierde su legitimidad como instrumento administrativo.

En el caso ecuatoriano, “el principio de juridicidad tiene como fundamento el artículo 226 de la Constitución, que detalla que las instituciones del Estado ejercen sus competencias con sujeción a la Constitución, la ley y el derecho” (Pérez et al., 2024, p. 165) Normalmente, este representa el nivel más cercano al fundamento del principio jurídico. En la misma línea, el artículo 11, numeral 9, va más allá incluso al establecer que toda autoridad deberá fundamentar su determinación en la ley y que una norma general promulgada por una autoridad administrativa es nula si no se justifica.

En la Sentencia No. 1381-17-EP/22, la Corte Constitucional del Ecuador sentó un estándar jurisprudencial que fortalece el marco doctrinal expuesto anteriormente. En el caso en cuestión, el tribunal falló a favor del demandante, a quien se le negó la posibilidad de cambiar los detalles de su vida por parte del Registro Civil sin la debida justificación.

3.3. Análisis de la Sentencia No. 1381-17-EP/22 y el Principio de Legalidad

El control de la discrecionalidad administrativa en el Ecuador ha sido objeto de un desarrollo jurisprudencial importante, especialmente a partir de la Sentencia No. 1381-17-EP/22 de la Corte Constitucional. En este fallo, dictado en 2022, el Tribunal sostuvo que las autoridades públicas no pueden actuar sin justa causa ni de manera arbitraria cuando cuentan con un margen de decisión. Por el contrario, toda actuación discrecional debe estar fundada en una motivación suficiente, ajustarse al principio de proporcionalidad y respetar la dignidad de las personas.

La importancia de este fallo radica en que establece a la motivación como condición esencial para dotar de validez a los actos administrativos, al mismo tiempo que reafirma el deber de la administración de someterse al principio de legalidad. Con ello, la Corte sentó un precedente vinculante que obliga a las instituciones públicas a fundamentar sus decisiones en el interés general y a someterlas a un control judicial efectivo frente a eventuales abusos. Este criterio no solo refuerza la seguridad jurídica, sino que también confirma que la discrecionalidad constituye una potestad limitada, concebida para garantizar derechos fundamentales y no como un margen de actuación arbitraria.

La Sentencia No. 1381-17-EP/22, dictada en 2022 por la Corte Constitucional del Ecuador dentro de una acción de protección contra el Registro Civil, determina que la negativa injustificada a modificar datos personales vulnera el derecho a la identidad y al debido proceso. La Corte señala que la falta de motivación en los actos administrativos constituye arbitrariedad y reafirmó que la discrecionalidad debe ejercerse conforme a los principios de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad y control judicial. En este marco, establece que la motivación debe ser clara, objetiva y verificable, consolidando así un precedente que refuerza la exigencia de fundamentar las decisiones administrativas como garantía de transparencia, legalidad y protección de los derechos fundamentales.

En cuanto a la teoría, del análisis de la obra de Remotti (2021) se desprende que la discrecionalidad no debe entenderse como ausencia de control, sino como un margen de acción condicionado siempre por el respeto al ordenamiento jurídico. Esta interpretación encuentra eco en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, que ha señalado que la falta de motivación adecuada en un acto administrativo constituye una vulneración directa del artículo 76, numeral 7, literal I), de la Constitución de la República del Ecuador (2008), disposición que exige una fundamentación clara de los hechos y de los argumentos jurídicos que sustentan cada decisión pública.

En la perspectiva del Estado constitucional de derechos, la motivación adecuada de los actos administrativos no puede ser considerada como un acto meramente formal, sino que debe entenderse como una manifestación concreta de las exigencias de transparencia, participación, juridicidad y rendición de cuentas. Además, en los sistemas jurídicos democráticos, la discrecionalidad es legítima únicamente en la

medida en que sea instrumental a la satisfacción del interés general, compatible con los objetivos de la reglamentación pertinente y justificable objetivamente. Efectivamente, la Corte en este caso refuerza esta concepción al afirmar que incluso en materias que el derecho concede convencionalmente a la decisión técnica o política de la administración”, el respeto de los derechos y el principio de proporcionalidad no resulta renunciabile.

De este modo, la Sentencia No. 1381-17-EP/22 no solo reitera la importancia del principio de legalidad como eje de control del poder público, sino que sienta un precedente que plantea una línea jurisprudencial que abre una brecha hacia el fortalecimiento institucional y la profesionalización de los servidores públicos. Por ende, se hace necesario la implementación urgente de programas de formación continua sobre motivación administrativa y la utilización de herramientas tecnológicas –incluyendo algoritmos de verificación normativa-, a los fines de asegurar la coherencia del acto emitido y el marco jurídico aplicable. Ambas medidas permearían una cultura de legalidad que evite el uso arbitrario de la discrecionalidad, reconstruya la confianza ciudadana en las instituciones y haga verídicos los postulados del Estado de Derecho.

Con lo establecido en la Sentencia No. 1381-17-EP/22, queda de manifiesto un impacto relevante en la comprensión y regulación del ejercicio de la discrecionalidad administrativa en el Derecho ecuatoriano. La Corte Constitucional determina que las autoridades no pueden disponer de un amplio margen de apreciación; su ejercicio debe hallarse, en todo caso, sometido a criterios jurídicos objetivos y ha de estar suficientemente motivado para permitir su “revisibilidad” por los órganos de control interno o por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Este enfoque robustece el principio de legalidad como eje estructurante del actuar público, en el sentido de que cualquier decisión administrativa, inclusive aquella con margen de discrecionalidad, debe ser consecuente con los fines constitucionales y con los derechos fundamentales. Asimismo, Escala (2023) describe la concepción de que “la discrecionalidad es legítima siempre y cuando se someta a estándares racionales, transparentes y verificables, de modo que no devenga en arbitrariedad” (p. 15). Bajo esta misma tónica la discrecionalidad, en un Estado constitucional de derecho, no puede operar como complemento con cremallera respecto de los controles de legalidad, sino que debe ser entendida como una manifestación reglada de la voluntad administrativa.

3.4. Control judicial de la discrecionalidad en Derecho comparado

El control judicial de la discrecionalidad administrativa resulta en “uno de los mecanismos imprescindibles para garantizar la preservación del principio de legalidad y evitar que la actividad de la potestad pública basada en esta se extienda en la arbitrariedad” (Lara, 2021). Aunque la discrecionalidad implica un margen de decisión para la autoridad administrativa, este margen debe estar sometido a reglas jurídicas y puede ser objeto de control por los tribunales. En este sentido, se analizan como

referencia los ordenamientos jurídicos de España, Colombia y Alemania, ya que representan modelos consolidados de control judicial de la discrecionalidad dentro de un Estado constitucional de derecho. España y Colombia comparten una tradición jurídica similar a la europea basada en el derecho continental y en la existencia de tribunales contencioso-administrativos, mientras que Alemania destaca por contar con un modelo técnico y estructurado que delimita claramente los tipos de vicios en la actuación administrativa. Por ello, estos sistemas son modelos adecuados para su comparación con el caso ecuatoriano.

La motivación suficiente se configure como un requisito esencial: un acto que no exprese de manera clara sus fundamentos, o lo haga de forma meramente aparente, debe considerarse arbitrario e inválido (Samaniego-Quiguiri, 2023). Esta línea de control ha consolidado en España una tradición administrativa que exige justificaciones técnicas para la adopción de decisiones, incluso en materias como el urbanismo, la contratación pública y la potestad sancionadora.

En el caso colombiano, el control de la discrecionalidad se da, por un lado, por la Corte Constitucional, mediante la acción de tutela, y, por otro, en la jurisdicción contenciosa-administrativa, reconocida en el Consejo de Estado. La jurisprudencia colombiana ha dicho reiteradas veces que carecen de justificación objetiva los actos discrecionales, como la separación del servicio de los empleados de libre nombramiento y remoción cuando dicha figura se utiliza para fines ajenos a la razonabilidad. Así las cosas, Colombia ha dirigido su atención hacia un modelo en el que la discrecionalidad ha de ser ejercida dentro de un marco normado, acorde con los derechos fundamentales y los postulados de juridicidad.

Por otro lado, el Derecho Administrativo alemán ha desarrollado una estructura teórica sólida para controlar el Ermessen (discrecionalidad de la norma). Según lo expuesto por Rodríguez (2024), los tribunales administrativos alemanes reconocen tres tipos de vicios en su ejercicio:

El primero, es el Ermessensnichtgebrauch (no ejercicio de la discrecionalidad), que ocurre cuando la autoridad renuncia a utilizar la potestad que la norma le otorga. El segundo es el Ermessensüberschreitung (exceso en el ejercicio), presente cuando se sobrepasan los límites fijados por la ley. Y el tercero es el Ermessensmissbrauch (abuso o desviación), que se produce cuando la facultad discrecional se aplica con fines distintos a los previstos normativamente. Esta clasificación muestra cómo el sistema alemán ha logrado construir criterios precisos para evitar la arbitrariedad en la actuación administrativa (p. 380).

En el modelo francés de control de la discrecionalidad, el juez de lo administrativo puede llegar a sustituir la decisión de la administración cuando considera que esta resulta contraria a la legalidad o irrazonable. En la práctica, ello implica una intervención más amplia del juez, que no solo revisa la legalidad externa del acto, sino también su contenido, lo que le permite modificar o incluso reemplazar la decisión administrativa. A diferencia de este esquema, el modelo alemán no otorga al juez la

facultad de sustituir la decisión administrativa, sino que limita su labor a verificar si la autoridad actuó dentro del marco legal, orientada al interés público y con una evaluación racional del caso concreto. Esta fórmula germana resulta más estructurada y equilibrada, pues establece controles estrictos frente a posibles abusos, sin invadir la esfera propia de decisión de cada organismo de la administración pública.

A diferencia del modelo francés, el juez alemán no sustituye la decisión administrativa, sino que verifica si esta ha sido dictada conforme al marco legal, con orientación al interés público y con evaluación racional del caso. Esta propuesta germana parece superior al formato francés, ya que ofrece una fórmula más estructurada para el control judicial, evitando abusos sin interferir en la actividad propia de cada organismo dentro de la administración pública.

En comparación con lo anterior, el sistema ecuatoriano, sobre todo, tras la Constitución de 2008 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha sido secundado por los criterios antes aludidos. Así, la motivación, el control por desviación de poder y la revisión judicial de los actos discrecionales se orientan hacia el enfoque garantista. Así lo muestra, por ejemplo, la Sentencia No. 1381-17-EP/22 que establece que toda actuación discrecional debe ser razonada, proporcional y dirigida a la efectiva garantía de los derechos. Este fallo marca una directriz importante para los organismos de control y, en general, para la función pública.

Tabla 1

Resultados de normas internacionales de casos seleccionados

País	Mecanismo de Control	Requisitos para el acto discrecional	Vicios controlados	Modelo jurídico
España	Tribunal Supremo y jueces contencioso-administrativos	Motivación suficiente, legalidad, proporcionalidad, proscripción de desviación de poder	Falta de motivación, desviación de poder, arbitrariedad manifiesta	Garantista con fuerte tradición judicial de revisión
Colombia	Corte Constitucional (acción de tutela) y Consejo de Estado	Motivación, razonabilidad, concordancia con derechos fundamentales	Fines ajenos a la legalidad, uso indebido de la figura de libre remoción	Garantista con revisión doble: constitucional y administrativa
Alemania	Tribunales administrativos especializados	Ejercicio conforme al interés público, análisis racional, respeto al marco legal	No uso, exceso o desviación del ejercicio.	Modelo estructurado con control técnico de la discrecionalidad
Ecuador	Corte Constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa	Razonabilidad, proporcionalidad, motivación, garantía de derechos	Falta de motivación, desviación de poder, falta de razonabilidad	En transición hacia el modelo garantista estructurado

Nota: García de Enterría & Fernández (2013) y Tribunal Supremo de España (2020).

El estudio comparativo permite observar que, aunque en Ecuador, se han dado importantes pasos hacia una concepción más garantista de la discrecionalidad administrativa, existen aún importantes desafíos estructurales e institucionales que

dificultan su control efectivo. Mientras que en modelos como el alemán o el español el control judicial se encuentra fuertemente consolidado y respaldado por una doctrina jurisdiccional consolidada, el marco normativo, jurisprudencial y operativo ecuatoriano desde luego todavía presenta debilidades en esos aspectos.

En España, el Tribunal Supremo ha garantizado una cultura jurídica consolidada en la que la discrecionalidad está siempre sometida a control judicial, muchas veces respaldada por el principio de la motivación suficiente, la proporcionalidad y la proscripción de la desviación de poder, definiendo con precisión los límites entre discrecionalidad y arbitrariedad, términos que han permeado en la propia administración pública y en la actuación judicial. En contraposición, Ecuador no dispone de una doctrina administrativa tan consolidada ni de una práctica judicial homogénea, lo cual dificulta la aplicación coherente del principio de legalidad.

En cambio, Colombia presenta un modelo dual de control a través de la acción de tutela ante la Corte Constitucional y por la jurisdicción contencioso-administrativa en cabeza del Consejo de Estado; lo que también permite un dinamismo y especialización del control, además la norma colombiana 1437 que contiene regulación motivación en actos discrecionales subjetiva de los méritos, lo que refuerza la responsabilidad de las autoridades. En el caso ecuatoriano, hay presupuesto de norma que demanda motivación; sin embargo, suele ser disparatejo y la acción de protección no siempre se convierte en un mecanismo idóneo para frenar la arbitrariedad del poder.

En oposición al caso italiano, Alemania adopta un modelo más técnico y estructurado, en el que se distinguen de manera expresa tres tipos de vicios en el ejercicio de la discrecionalidad: Ermessensnichtgebrauch (no ejercicio), Ermessensüberschreitung (exceso) y Ermessensmissbrauch (abuso o desviación). Esta clasificación no solo delimita conceptualmente la actuación administrativa, sino que también facilita un control judicial más claro, pues el juez puede identificar con precisión el defecto y aplicar el correctivo adecuado. Además, este sistema logra un equilibrio entre el respeto a la autonomía administrativa y la exigencia de sujeción al derecho, evitando que el control jurisdiccional se convierta en una intromisión indebida en la esfera de decisión de la administración.

Tabla 2
Análisis de cotejamiento de artículos en la materia

Autor(es) / Año	Tema central	Problema identificado	Propuesta o hallazgo principal
Mendoza-Armijos et al., (2023)	Discrecionalidad y control jurisdiccional en Ecuador	Falta de límites claros a la discrecionalidad; riesgo de arbitrariedad	Control jurisdiccional como garantía de legalidad y derechos
Chauca-Torres et al. (2025)	Discrecionalidad en procesos de naturalización y debido proceso	Uso excesivo de la discrecionalidad en la concesión de la nacionalidad	Necesidad de motivación reforzada y control judicial en naturalización
Pita-Arizaga, (2024)	Legitimidad y eficiencia del procedimiento	Inseguridad jurídica por ambigüedad del	Reforma legal para reforzar legitimidad procedimental

	administrativo sancionador	procedimiento sancionador	
Granda & Parra (2025)	Discrecionalidad en multas por contrabando y seguridad jurídica	Multas impuestas sin justificación adecuada; vulneración del principio de legalidad	Aplicación estricta del principio de proporcionalidad y motivación
Mora & Rojas (2023)	Cambio de precedente en motivación de actos administrativos	Desigual aplicación del estándar de motivación en actos administrativos	Uniformar criterios jurisprudenciales sobre motivación

Nota: Mendoza-Armijos et al., (2023); Chauca-Torres et al. (2025). Pita-Arizaga, (2024). Granda-Granda & Parra-Vicuña (2025). Mora Bernal & Rojas Yerovi (2023).

En este sentido, el repaso a los documentos académicos de fecha más reciente permite poner de manifiesto una inquietud compartida por el uso indebido o excesivo de la discrecionalidad en la doctrina ecuatoriana cuando el control judicial y en particular la motivación de los actos administrativos resulta insuficiente: delimitar esta cuestión en ámbitos tan diversos como la naturalización, la multa o la sanción comparte esta condición de fondo: el ejercicio disfuncional de la discrecionalidad pone en peligro principios cardinales como la legalidad, la motivación, el derecho de defensa y la seguridad jurídica.

El estudio de Mendoza-Armijos et al., (2023) constituye una base sólida para comprender la evolución conceptual de la discrecionalidad en el Estado constitucional ecuatoriano, destacando la necesidad de un control jurisdiccional eficaz que garantice la protección de los derechos de las personas. En un sentido complementario, el análisis de Chauca-Torres et al. (2025) evidencia que la discrecionalidad aplicada en la concesión de cartas de naturalización puede derivar en arbitrariedad cuando no existe una motivación suficiente y verificable. La ausencia de reglas uniformes en este ámbito debilita el debido proceso administrativo y genera un margen de actuación que carece de límites claros.

De manera similar, Pita-Arizaga, (2024) plantean que el proceso administrativo sancionador en el Ecuador carece de principios claros y de estándares procedimentales, lo que propicia un uso arbitrario del poder sancionador estatal. Según su análisis, esta falta de bases normativas sólidas genera una crisis de confianza institucional que debilita la legitimidad del sistema sancionador, en especial en el ámbito de la administración pública.

En concordancia, Granda y Parra (2025) sostienen que, en los procesos relacionados con el contrabando, con frecuencia se aplican sanciones económicas sin una motivación suficiente ni criterios técnicos claramente definidos. Esta práctica provoca que tales medidas carezcan de un respaldo constitucional sólido y se perciban como un uso punitivo de la discrecionalidad administrativa que sobrepasa los límites legales establecidos.

Por lo que respecta al ámbito judicial y desde la jurisprudencia, cabe destacar el trabajo de Mora y Rojas (2023). Estos autores señalan que aspectos como los cambios de precedente en el estándar de motivación de los actos administrativos pueden generar una falta de control, no por laxitud de la norma, sino por la ausencia

de coherencia jurisprudencial. Esta inestabilidad en los criterios judiciales habilita el uso discrecional sin un control efectivo y debilita la función orientadora del precedente, afectando la igualdad ante la ley y generando incertidumbre sobre la previsibilidad de las decisiones administrativas.

4. Discusión

El análisis crítico de la discrecionalidad administrativa en el Ecuador, particularmente en marcos punitivos como el régimen de multas por contrabando, muestra un problema estructural relacionado con la falta de parámetros normativos claros para la modulación de su ejercicio. La ausencia de motivación reforzada, la falta de criterio de proporcionalidad, la variabilidad en la aplicación del derecho y la debilidad del control jurisdiccional crean un clima de incerteza y riesgos de arbitrariedad. Tales imperfecciones son inconsistentes con el estado constitucional de derechos y justicia proclamado por la Constitución del Ecuador.

Ante este panorama, es aconsejable modificar el marco normativo vigente en Ecuador, en particular en lo relativo a la potestad sancionadora de la administración pública. La reforma debería consistir en una disposición que obligue a todo órgano administrativo, al ejercer atribuciones discrecionales con fines sancionadores, a justificar de manera reforzada la decisión adoptada. Esta justificación debe observar parámetros técnicos contrastables, principios constitucionales como la legalidad, la necesidad y la proporcionalidad, y criterios objetivos que permitan controlar la arbitrariedad. Asimismo, sería pertinente tipificar de forma expresa los vicios de la discrecionalidad —la omisión en su uso, la desmesura en su aplicación o el abuso mediante desviación de poder—, tomando como referencia modelos consolidados en el derecho comparado, como el alemán y el español.

Por otro lado, en el ámbito jurisprudencial es considerado indispensable que tanto la Corte Constitucional como la Corte Nacional de Justicia, emitan criterios interpretativos unificados sobre los límites de la discrecionalidad, la obligatoriedad de la motivación suficiente y la necesidad de asegurar un uso racional y controlable. Asimismo, con respecto a la posibilidad de cambio de precedentes administrativos o judiciales, este debería estar debidamente motivado y comunicado a las partes, a objeto de asegurar coherencia en el derecho.

Se propone, además, la elaboración de una Guía Técnica Nacional sobre el Uso de la Discrecionalidad Administrativa, a cargo de la Procuraduría General del Estado. En esta guía se deberán establecer procedimientos estándares, parámetros objetivos de actuación, modelos de motivación reforzada, y formatos de resolución como referente para las entidades del sector público. Más allá de un instrumento normativo, esta publicación será una herramienta pedagógica para contribuir a la calidad de la actuación administrativa.

Otro elemento fundamental de la presentación es la educación continua de la función pública. De hecho, aun cuando los programas educativos de la Escuela de Administración Pública fortalecieran la educación y entrenamiento de estos nuevos principios constitucionales, análisis jurisprudencial, redacción motivada de actos de autoridad y control judicial, los errores disminuirían en el mediano plazo, se fortalecería la profesionalización del servicio y la cultura jurídica garantista se extendería al resto de las instituciones en el largo plazo.

5. Conclusiones

En este sentido, la administración discrecional en el Ecuador posee vacíos estructurales en los límites normativos y doctrinales, ya que puede ser ejercida previo a juicio sin el debido control y pronóstico. Aunque la Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales admiten el control judicial de este tipo de actividad, la falta de desarrollo legislativo en cuanto a los límites de la discrecionalidad deja abiertos espacios de arbitrariedad en el actuar administrativo.

Los resultados empíricos y documentales han demostrado una sistémica violación del principio de legalidad y de motivación acorde en la administración de la discrecionalidad, en particular, durante los procedimientos de imposición de sanciones y multas. La carga de la prueba en la mayoría de los casos cumple con los estándares pero la justificación y proporcionalidad de los actos administrativos en muchas ocasiones son nulos, minando la seguridad del control legal e impidiendo la protección completa de los derechos de los ciudadanos.

En cuanto a la jurisprudencia, uno de los precedentes obligatorios más importantes es la sentencia N.º 1381-17-EP/22, que establece los criterios de motivación reforzada, proporcionalidad y racionalidad por los que se debe restringir lo arbitrario del aparato administrativo. Sin embargo, su aplicación a la vida práctica es ambivalente, por una proliferación insuficiente a nivel institucional y la falta de enlace entre la jurisprudencia constitucional y la esfera de la regulación, lo que no le permite cambiar la cultura del aparato administrativo.

En términos de comparación internacional, España, Colombia, y Alemania proporcionan ejemplos de cómo el desarrollo judicial de las doctrinas y guías jurisprudenciales establece criterios y límites para el alcance de los poderes de las autoridades y su agencia. En el caso de Ecuador, sin embargo, no existe una única doctrina y no se proporcionan herramientas técnicas para el control retrospectivo y el control prospectivo.

CONFLICTO DE INTERESES

“Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses”.

Referencias Bibliográficas

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República*. Montecristi-Ecuador: Registro Oficial No. 449. Registro Oficial 449: <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-06/CONSTITUCION%202008.pdf>
- 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*, 1(34), 75–118. <https://doi.org/10.18601/21452946.n34.04>
- Barzola-Plúas, Y. (2022). *Reformas constitucionales en Ecuador: Impacto y perspectivas*. *Revista Científica Zambos*, 1(1), 86–101. <https://doi.org/10.69484/rcz/v1/n1/23>
- Castro, C. (2023). El control judicial de la discrecionalidad administrativa. *Revista chilena de derecho y ciencia política*, 14(2), 1-19. <https://doi.org/10.7770/rchdcp-v14n1-art337>
- Chauca, V., Taxi, A., Alvarado, L., & Carvajal, J. (2025). Discrecionalidad estatal y debido proceso en carta de naturalización en Ecuador: Análisis normativo y doctrinal. *Código Científico*, 6(1), 77–99. <https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v6/n1/876>
- Corte Constitucional del Ecuador. (22 de agosto de 2022). *Sentencia No. 1381-17-EP/22*. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBIdGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOiczMGMyOGU1Ny00NTA5LTQ0MzAtODdmYy00M2ZhMzJiZGQ3ZTMucGRmJ30
- Escala, M. (2023). El principio de legalidad y la discrecionalidad administrativa en la administración pública. *Revista Cathedra*, 1(19), 11-22. <https://doi.org/10.37594/cathedra.n19.878>
- Ferrajoli, L. (2009). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*. Editorial Trotta. https://www.egepud.edu.pe/archivos/Derecho%20y%20Raz%C3%B3n.%20Teor%C3%ADa%20del%20Garantismo_EGEPUD.pdf
- García de Echerría, E., & Fernandez, T.-R. (2005). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Tomo 1. Parte general*. Fundación de Derecho Administrativo. https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf
- Granda, M., & Parra, R. (2025). La discrecionalidad en la imposición de multas por contravenciones de contrabando y su impacto en la seguridad jurídica en Ecuador. *Journal Scientific*, 9(2), 22. <https://doi.org/10.56048/MQR20225.9.2.2025.e735>
- Lara Mafla, B. I. (2021). *La tutela judicial efectiva como fundamento para el establecimiento de judicaturas especializadas en acciones de garantías jurisdiccionales* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede

Ecuador]. Repositorio Institucional UASB-Digital.
<http://hdl.handle.net/10644/8051>

- Mendoza-Armijos, H. E., Camacho-Medina, B. M., & García-Segarra, H. G. (2023). Análisis de la justicia restaurativa como alternativa al sistema penal tradicional en América Latina. *Revista Científica Ciencia Y Método*, 1(3), 58-69. <https://doi.org/10.55813/gaea/rcym/v1/n3/20>
- Mora, A., & Rojas, F. (2023). El cambio de precedente en la garantía de la motivación en el Ecuador. *Estudios Constitucionales*, 21(2), 90-116. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002023000200090>
- Pérez, J., Mendoza, E., Hernandez, V., & Alvear, M. (2024). Formulación normativa de los fines del Estado Constitucional de Derechos y Justicia en Ecuador: Contextualización dogmático-constitucional. *Revista de San Gregorio*, 1(1), 160–169. https://doi.org/10.36097/rsan.v1iEspecial_1.3149
- Pita-Arizaga, A. E. (2024). Integración de la perspectiva de género en la jurisprudencia constitucional latinoamericana. *Revista Científica Ciencia Y Método*, 2(4), 14-25. <https://doi.org/10.55813/gaea/rcym/v2/n4/49>
- Redrobán, W. (2021). Los Principios del Estado Constitucional de Derechos y Justicia en el procedimiento legislativo en Ecuador. *Sociedad y Tecnología*, 4(51), 226–239. <https://doi.org/10.51247/st.v4iS1.131>
- Remotti Carbonell, J. C. (2021). Reflexiones sobre la subsidiaridad y el margen de discrecionalidad en el ámbito de actuación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En N. Saura i Freixes (Coord.), *Derechos humanos, derecho constitucional y derecho internacional: Sinergias contemporáneas* (pp. 451–468). Tecnos <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8723260>
- Rodríguez, J. (2024). El sistema de derecho administrativo alemán. *Revista de Administración Pública*, 222, 339-463. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9698264>
- Samaniego-Quiguiri, D. (2023). Acceso a la justicia y equidad en el sistema legal ecuatoriano. *Revista Científica Zambos*, 2(2), 50–62. <https://doi.org/10.69484/rcz/v2/n2/45>