

**LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y
Humanidades, Asunción, Paraguay.**

ISSN en línea: 2789-3855, 2025, Volumen VI

Alcances y límites del control de legalidad en la Justicia Contencioso Administrativa en el Ecuador y sus principales desafíos

Scope and Limits of Legality Control in Administrative Litigation
Justice in Ecuador and Its Main Challenges

Omar Cobos Tandaz

omarecobos@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0008-6355-236X>

Universidad Nacional de Loja

Loja – Ecuador

Ana Gabriela Idrobo Paredes

ana.idrobo@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-9254-9089>

Universidad Nacional de Loja

Loja – Ecuador

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v6i4.4410>

Artículo recibido: 29 de junio de 2025

Aceptado para publicación: 26 de agosto
de 2025.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.


Redilat
Red de Investigadores
Latinoamericanos

NÚMERO

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v6i4.4410>

Alcances y límites del control de legalidad en la Justicia Contencioso Administrativa en el Ecuador y sus principales desafíos

Scope and Limits of Legality Control in Administrative Litigation Justice in Ecuador and Its Main Challenges

Omar Cobos Tandaz

omarecobos@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0008-6355-236X>

Universidad Nacional de Loja

Loja – Ecuador

Ana Gabriela Idrobo Paredes

ana.idrobo@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-9254-9089>

Universidad Nacional de Loja

Loja – Ecuador

Artículo recibido: 29 de junio de 2025. Aceptado para publicación: 26 de agosto de 2025.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen

Este estudio examina los alcances y límites del control de legalidad en la justicia contencioso-administrativa en Ecuador, desde una perspectiva jurídica, doctrinaria y comparada. El control de legalidad constituye un mecanismo clave para garantizar que los actos administrativos no solo se ajusten a la legalidad formal, sino también a principios sustantivos como la motivación, razonabilidad, proporcionalidad y tutela judicial efectiva. La investigación parte de la necesidad de delimitar conceptualmente este tipo de control frente al control de constitucionalidad y de identificar los factores que limitan su aplicación efectiva en la práctica judicial ecuatoriana. Se adoptó un enfoque cualitativo con diseño de estudio de caso instrumental. La recolección de datos incluyó revisión normativa y jurisprudencial, entrevistas semiestructuradas dirigidas a profesionales del ámbito jurídico-administrativo. El análisis temático permitió identificar tensiones normativas, prácticas judiciales contradictorias y desafíos institucionales. Los resultados revelan una brecha significativa entre el marco garantista que consagra el ordenamiento jurídico y una práctica judicial aún influenciada por el formalismo, la falta de motivación sustancial y la ausencia de criterios vinculantes. Se identifican como principales desafíos la dispersión normativa, la débil articulación entre los principios constitucionales y la justicia administrativa, la falta de especialización técnica, y la inexistencia de precedentes obligatorios que orienten la labor judicial. Se concluye que el fortalecimiento del control de legalidad exige reformas normativas al Código Orgánico General de Procesos, así como medidas institucionales que garanticen la aplicación efectiva de principios constitucionales. Entre ellas destacan la capacitación especializada y la consolidación de una jurisprudencia coherente y vinculante.

Palabras clave: control de legalidad, acto administrativo, proporcionalidad, justicia contencioso-administrativa, derechos fundamentales

Abstract

This study examines the scope and limits of legality control in Ecuador's administrative jurisdiction, from a legal, doctrinal, and comparative perspective. Legality control is a key mechanism to ensure that administrative acts comply not only with formal legality but also with substantive principles such as motivation, reasonableness, proportionality, and effective judicial protection. The research arises from the need to conceptually distinguish this form of control from constitutional review and to identify the factors that hinder its effective application within Ecuadorian judicial practice. A qualitative approach was adopted, using an instrumental case study design. Data collection included legal and jurisprudential review, as well as semi-structured interviews with professionals in the legal-administrative field. Thematic analysis enabled the identification of normative tensions, inconsistent judicial practices, and institutional challenges. The results reveal a significant gap between the rights-based framework enshrined in Ecuadorian law and a judicial practice still influenced by legal formalism, insufficient motivation in decisions, and the absence of binding precedents. Key challenges identified include normative dispersion, weak articulation between constitutional principles and administrative justice, lack of technical specialization, and the absence of uniform judicial criteria. It is concluded that strengthening legality control requires normative reforms to the Organic General Code of Procedures, as well as institutional measures to ensure the effective application of constitutional principles. Among these, specialized training and the development of coherent and binding jurisprudence are essential.

Keywords: legality control, administrative act, proportionality, administrative justice

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



Cómo citar: Cobos Tandaz, O., & Idrobo Paredes, A. G. (2025). Alcances y límites del control de legalidad en la Justicia Contencioso Administrativa en el Ecuador y sus principales desafíos. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 6 (4), 1971 – 1983.
<https://doi.org/10.56712/latam.v6i4.4410>

INTRODUCCIÓN

En el marco del Estado constitucional de derechos y justicia proclamado en la Constitución de la República del Ecuador (2008), el control judicial de los actos administrativos adquiere una función sustancial en la garantía de los derechos fundamentales y la preservación de la legalidad sustantiva. En este contexto, la jurisdicción contencioso-administrativa deja de ser un mecanismo meramente formal de revisión legal, para erigirse en un instrumento orientado a evaluar, desde una óptica constitucional, la razonabilidad, motivación y proporcionalidad de las decisiones adoptadas por la administración pública. Este tránsito hacia una justicia administrativa garantista exige que el juez contencioso no solo verifique la conformidad formal del acto con la ley, sino que también valore su coherencia con el bloque de constitucionalidad y los derechos de los administrados.

La literatura reciente ha abordado esta transformación desde diferentes enfoques. Cedeño Loor (2025) sostiene que la justicia contencioso-administrativa constituye un pilar esencial para la tutela de los derechos subjetivos frente a la autoridad pública, especialmente en un contexto de creciente judicialización del control administrativo. Por su parte, Moreta (2022) enfatiza la necesidad de establecer límites claros al accionar judicial para no comprometer la eficacia administrativa ni vulnerar el principio de separación de funciones. Carbonell (2017), en línea con esta visión, plantea que el juez debe verificar el cumplimiento normativo sin invadir la esfera técnica del Ejecutivo, respetando el equilibrio institucional del Estado. A nivel interamericano, la Corte IDH (Caso Claude Reyes vs. Chile, 2006) ha reiterado que un control judicial deficiente o excesivo constituye una amenaza tanto para los derechos de los ciudadanos como para la gestión pública eficaz.

No obstante, en el contexto ecuatoriano, el ejercicio del control de legalidad ha mostrado importantes contradicciones. Si bien existe un marco jurídico robusto, su aplicación presenta deficiencias derivadas de interpretaciones judiciales restrictivas, ausencia de motivación sustancial en las sentencias, escasa especialización técnica y débil articulación entre la justicia contenciosa y los principios constitucionales. Casos emblemáticos como las sentencias No. 11803-2015-00110, No. 11804-2019-00335 y No. 11803-2015-0082 (Corte Nacional de Justicia, 2015, 2019) reflejan omisiones graves en la valoración de pruebas, el respeto al debido proceso y la exigencia de motivación reforzada, lo que evidencia una aplicación limitada del control de legalidad como instrumento de garantía jurídica.

En atención a este escenario, el presente estudio se plantea como una investigación jurídica, doctrinaria y jurisprudencial sobre los alcances y límites del control de legalidad en la justicia contencioso-administrativa en el Ecuador, con énfasis en sus principales desafíos normativos, procesales e institucionales. El objetivo general es analizar críticamente el alcance del control judicial de los actos administrativos en el contexto ecuatoriano, mientras que los objetivos específicos se orientan a examinar el marco constitucional, legal y reglamentario que lo regula; establecer sus efectos jurídicos, limitaciones prácticas y consecuencias procesales; y formular recomendaciones normativas que fortalezcan su aplicación en el marco del Código Orgánico General de Procesos.

A partir de estas premisas, el estudio busca responder a preguntas como: ¿Garantiza el marco normativo vigente un control de legalidad efectivo que respete los principios constitucionales y proteja los derechos de los administrados?; ¿Cuáles son las contradicciones jurídicas y procesales que afectan la eficacia del control sobre actos administrativos ejecutoriados o inimpugnables?; ¿Qué elementos normativos y doctrinarios podrían incorporarse al COGEP para delimitar el alcance del control judicial sobre decisiones discrecionales y evitar interferencias indebidas en la esfera administrativa?; con las que se pretende dinamizar el pensamiento crítico en torno a esta problemática dentro de la justicia ecuatoriana.

METODOLOGÍA

El estudio adoptó un enfoque cualitativo, dado que se orientó a la comprensión profunda y contextualizada de las percepciones de actores clave respecto a los alcances, límites y desafíos del control de legalidad en la justicia contencioso administrativa ecuatoriana. Este enfoque se fundamenta en la necesidad de interpretar fenómenos jurídicos desde las experiencias, valoraciones y discursos de sus protagonistas (Creswell & Poth, 2018), y no únicamente desde parámetros normativos formales.

Se utilizó un diseño de estudio de análisis de caso instrumental, al considerar al sistema contencioso administrativo ecuatoriano como un caso que permite comprender una problemática jurídica más amplia vinculada al ejercicio del control judicial sobre la administración pública (Stake, 2005). El diseño fue de tipo no experimental, transversal y con alcance exploratorio-analítico, en tanto se propuso identificar elementos estructurales, normativos y prácticos que inciden en la eficacia del control de legalidad, sin manipulación.

La selección de participantes se realizó mediante muestreo intencional por criterio de experticia, lo cual es congruente con investigaciones jurídicas cualitativas en las que se requiere acceso a informantes con conocimiento especializado sobre la temática investigada (Patton, 2015). Participaron abogados litigantes, representantes de entidades públicas. Se consideraron como criterios de inclusión la experiencia profesional en procesos contenciosos, la vinculación institucional con el sistema de justicia administrativa y la disposición voluntaria para participar en la investigación.

Como técnica principal de recolección de información se empleó la entrevista semiestructurada, por su capacidad para captar discursos complejos y obtener información flexible pero focalizada (Kvale & Brinkmann, 2015). El instrumento fue diseñado en correspondencia con los objetivos específicos del estudio y estructurado en tres bloques temáticos: Marco normativo y conceptual; Alcances y limitaciones prácticas del control de legalidad; Desafíos institucionales y propuestas de reforma.

Las preguntas fueron abiertas, redactadas en lenguaje pertinente, para garantizar su pertinencia, coherencia y claridad. Las entrevistas se desarrollaron de forma individual y virtual, según la disponibilidad de los participantes. Previamente a cada entrevista se presenta el objetivo del estudio, se garantiza la confidencialidad de la información. La duración promedio de cada sesión fue de 45 minutos. Las entrevistas fueron grabadas en audio con autorización expresa de los informantes, y posteriormente transcritas de manera literal para su análisis.

Para el tratamiento y sistematización de la información se aplicó la técnica del análisis temático, entendida como un método inductivo que permite identificar, organizar y describir patrones de significado dentro de los datos cualitativos (Braun & Clarke, 2006). El proceso analítico se desarrolló a través de la familiarización con los datos, la codificación inicial la misma que fue manual, y la categorización se orientó por los objetivos de la investigación y los marcos teóricos y jurídicos previamente revisados. Se realizó además una triangulación de fuentes entre los datos empíricos, el marco doctrinario y la normativa vigente, a fin de garantizar la validez interna del análisis.

DESARROLLO

El Estado de Derecho conlleva la subordinación del poder público al marco normativo vigente estipulado en la supremacía constitucional, garantizando el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Este modelo de democracia Constitucional hace prevalecer el control a partir de mecanismos de fiscalización institucional, Ferrajoli (2021) destaca que en los Estados garantistas, el poder público no solo está limitado por la legalidad formal, sino también por la sustancial, exigiéndose que toda actuación estatal esté justificada materialmente desde un punto de vista de los derechos

fundamentales, esta visión implica el control judicial de las decisiones administrativas como garantía contra la arbitrariedad estatal.

Naturaleza y finalidad del control judicial en una democracia constitucional

García de Enterría y Fernández (2020), sostiene que el control judicial, es una exigencia para el principio de separación de poderes y se convierte en una herramienta efectiva para garantizar el principio de legalidad. Es decir, la naturaleza del control judicial en este contexto es dual, por un lado, se manifiesta como una garantía procesal para los ciudadanos y por otra, se configura como un control de constitucionalidad que vela por la coherencia del sistema normativo y de las decisiones administrativas con los principios constitucionales.

En el Ecuador esta naturaleza y finalidad están implícitas en varios principios constitucionales: el principio de legalidad del Artículo 226; la obligación de garantizar derechos, del artículo 11; el debido proceso el artículo 76; la responsabilidad del Estado el artículo 11.9.

El acto administrativo: objeto, intención y consecuencias

Diversos autores han definido el acto administrativo desde diferentes enfoques. Parada (2019) lo considera como una declaración unilateral de voluntad emanada de una autoridad administrativa en el ejercicio de sus competencias, con efectos jurídicos inmediatos, De Otto (2025) lo define como una forma de actuación institucionales sujeta a los principios de legalidad, eficacia, motivación y sometimiento al interés general. Agustín Gordillo (2013) amplía esta visión al señalar que el acto administrativo debe también cumplir con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad lo cual es esencial en los estados de derechos sustanciales. Finalmente, García de Enterría (2014) advierte que el acto administrativo debe ser controlado, no solo en su origen y forma, sino en su finalidad y efectos.

Acción subjetiva y objetiva en la justicia administrativa

Las acciones contenciosas son de naturaleza subjetiva cuando se enfocan en la protección de derechos individuales afectados, o pueden ser objetivos cuando el propósito es garantizar la legalidad del orden jurídico en abstracto. Esta distinción recogida por Carbonell (2017), amplía el espectro del control de legalidad y legitima la intervención del juez administrativo incluso cuando no hay afectación directa de un derecho, sino vulneración del orden normativo general.

La acción subjetiva se orienta a la protección de derechos e intereses legítimos de los particulares frente a la administración, esta modalidad reafirma la función del proceso como un mecanismo de defensa personal ante posibles arbitrariedades estatales. Para Carbonell (2017), esta acción reconoce al ciudadano como sujeto activo del control institucional, convirtiendo al juez en garante de la justicia individual y del principio de legalidad. En cambio, la acción objetiva trasciende al interés individual para enfocarse en la protección del orden jurídico en abstracto, permitiendo al juez administrativo intervenir incluso sin afectación directa a derechos particulares, en los casos que vulneran de manera generalizada el principio de legalidad, a la moral pública o al interés colectivo.

Jurisdicción contencioso administrativa y control de legalidad en el Ecuador

Para Rivero (2010), la jurisdicción contencioso administrativa es la encargada de controlar la legalidad de los actos administrativos emitidos por la administración pública. Surge como un mecanismo de equilibrio entre el poder estatal y los derechos de los ciudadanos, con base en el principio de legalidad y el derecho a la tutela judicial efectiva. En tal sentido, Ferrajoli (2021) sostiene que el juez contencioso-administrativo debe actuar como garante institucional del principio de judicialidad, apegado a una legalidad material que incluya el respeto a los fines constitucionales. Este aspecto resulta

especialmente relevante en el Ecuador, donde el control judicial muchas veces se ejerce de forma formalista, sin atender a principios como la motivación, razonabilidad y proporcionalidad, generando vacíos en la protección de derechos fundamentales.

Naturaleza y finalidad del control judicial en una democracia constitucional.

En Ecuador, el control contencioso-administrativo lo ejercen los jueces especializados en materia contenciosa a través de unidades judiciales de lo Contencioso Administrativo, Cortes provinciales y Salas de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Esta se encuentra subyacente en la Constitución de la República del Ecuador (2008, art.167) y regulada en el Código Orgánico de la Función Judicial, bajo un principio de independencia judicial, pero con la obligatoriedad de garantizar el control de legalidad sobre los actos administrativos bajo el respeto a los derechos.

Ferrajoli (2011) sostiene que los jueces contencioso-administrativos son “garantes institucionales del principio de juridicidad” y deben actuar conforme a criterios de independencia, imparcialidad y sujeción al ordenamiento jurídico. Concepto, objeto y fines del control de legalidad

En el contexto ecuatoriano este objeto se extiende también hacia los actos ejecutoriados en vulneraciones de derechos fundamentales, fallos en el debido proceso, ejercicio de poder o cualquier manifestación unilateral de voluntad por parte de la administración pública con efectos jurídicos individuales o grupales.

Control constitucional vs control de legalidad

El control de legalidad se ejerce sobre actos administrativos bajo la jurisdicción contencioso administrativa, el control de constitucionalidad recae sobre normas, leyes y políticas públicas con efectos generales, siendo competencia exclusiva de la Corte Constitucional (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009) en el Artículo 3 sobre competencias exclusivas de la Corte Constitucional.

El control de constitucionalidad, en cambio, se orienta a garantizar la supremacía constitucional, revisando normas de carácter general, políticas públicas o actos normativos que puedan contravenir derechos fundamentales. Esta atribución es exclusiva de la Corte Constitucional, conforme lo estipula la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009).

Doctrina comparada en el control de legalidad.

Autores como García de Enterría y Fernández (2020) destacan que el control de legalidad en Europa continental parte de una tradición de codificación y jurisdicción administrativa especializada, en la cual el juez administrativo no se limita a anular actos, sino que puede reconocer derechos y establecer directrices de actuación a la administración. En América Latina, esta figura se ha consolidado con matices derivados del proceso de constitucionalización del derecho administrativo, así como de los avances en el garantismo procesal y la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos (Ferrajoli, 2011; Carbonell, 2017).

Modelo español: el control de legalidad encuentra su fundamento en el artículo 106 de la Constitución Española, que establece que “los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa”. El sistema jurídico español se caracteriza por una jurisdicción contencioso-administrativa robusta, con competencia para revisar tanto actos reglados como discrecionales, siempre que estos puedan implicar desviación de poder o vulneración de principios constitucionales.

La doctrina exige la motivación adecuada de los actos administrativos como condición de validez, siendo esta exigencia consolidada en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Además, el juez contencioso puede declarar la inactividad ilegal de la administración y ordenar medidas para restituir derechos, lo que denota un modelo judicial proactivo y garantista (De Otto, 2005).

Modelo colombiano: el control de legalidad se enmarca en los artículos 29 y 228 de la Constitución Política, así como en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437/2011). La jurisdicción de lo contencioso-administrativo es ejercida principalmente por el Consejo de Estado y permite impugnar actos, omisiones, contratos y fallos de responsabilidad fiscal emitidos por la administración.

El juez contencioso colombiano puede declarar la nulidad de los actos, ordenar indemnizaciones y emitir sentencias estructurales. Según Uprimny (2008), este modelo se ha fortalecido gracias a la articulación con la Corte Constitucional y la incorporación de estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La motivación y la razonabilidad del acto son requisitos imprescindibles, y la inactividad o demora injustificada puede ser sancionada con medidas jurisdiccionales.

Modelo mexicano: aunque históricamente limitado por un enfoque formalista, ha evolucionado hacia un control más sustancial, especialmente a partir de la consolidación del juicio contencioso-administrativo federal y estatal. Conforme al artículo 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el principio de legalidad rige toda actuación estatal. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene competencia para anular actos definitivos que afecten derechos subjetivos, revisando tanto la legalidad formal como el material de los mismos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado una jurisprudencia que exige una motivación razonada, explícita y adecuada de los actos administrativos, en línea con el principio pro persona y la doctrina del control difuso de constitucionalidad (Fix-Zamudio, 2006).

Comparación con el modelo ecuatoriano: el control de legalidad se encuentra consagrado en los artículos 226, 76 y 82 de la Constitución, con una estructura jurisdiccional especializada conforme al Código Orgánico General de Procesos (COGEP). El modelo ecuatoriano comparte con los países analizados la exigencia de motivación, la posibilidad de revisar actos discrecionales y la protección de derechos fundamentales. Sin embargo, a diferencia de España y Colombia, el juez contencioso ecuatoriano aún presenta ciertas limitaciones en cuanto al alcance de sus sentencias, especialmente en la implementación de medidas estructurales o reparaciones colectivas. La doctrina nacional reconoce la necesidad de fortalecer el rol del juez como garante del equilibrio entre legalidad y autonomía administrativa. Ferrajoli (2022) plantea que el Estado constitucional requiere un juez con poder suficiente para controlar el abuso del poder administrativo, algo que, aunque presente en Ecuador, necesita una aplicación más sistemática. Comparativamente, el modelo ecuatoriano se encuentra en proceso de consolidación, con desafíos relativos a la independencia judicial, la capacitación técnica y la articulación con el sistema constitucional de garantías.

Rol de la jurisprudencia en el control contencioso

La jurisprudencia en el ámbito contencioso administrativo constituye una fuente indirecta de derecho, desempeñando un papel clave en la interpretación normativa y en la consolidación de criterios uniformes sobre la actuación estatal.

Sentencia No. 11803-2015-00110

Esta sentencia analizó la sanción administrativa impuesta a un servidor público, quien alegó vulneración al debido proceso y carencia de pruebas suficientes. El Tribunal declaró la nulidad de una sanción disciplinaria impuesta a un servidor público por carecer de motivación objetiva, vulnerar el

debido proceso (art. 76 CRE) y afectar la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Esta sentencia refuerza el principio de legalidad al exigir motivaciones fundadas, evidencias suficientes y respeto al derecho de defensa como condiciones mínimas para la validez de una decisión sancionadora. El tribunal concluyó que el acto sancionador carecía de motivación objetiva y de prueba suficiente. No se acreditó debidamente la infracción ni se respetó la proporcionalidad de la sanción. Se vulneraron los artículos 76 (debido proceso) y 82 (seguridad jurídica) de la Constitución. El fallo anuló la sanción por falta de motivación y violación al derecho de defensa.

Se afirma que el juez contencioso puede revisar la razonabilidad de sanciones disciplinarias, especialmente cuando la administración no cumple con estándares constitucionales de motivación y legalidad (García de Enterría & Fernández, 2020).

Sentencia No. 11804-2019-00335

Este proceso abordó la legalidad de la terminación unilateral de un contrato por parte de una institución pública, justificada por una supuesta “necesidad institucional”. El Tribunal declaró la nulidad de una sanción disciplinaria impuesta a un servidor público por carecer de motivación objetiva, vulnerar el debido proceso (art. 76 CRE) y afectar la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Esta sentencia refuerza el principio de legalidad al exigir motivaciones fundadas, evidencias suficientes y respeto al derecho de defensa como condiciones mínimas para la validez de una decisión sancionadora.

La Corte encontró que el acto no estaba respaldado por hechos verificables ni documentación técnica. La falta de motivación sustancial, junto con la omisión del derecho de contradicción, resultó en la nulidad del acto. Se constató vulneración del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), del debido proceso (art. 76 CRE) y de la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE).

El juez puede revisar si la invocación del interés público o necesidad institucional es real, comprobable y legalmente suficiente. La motivación no puede ser un formalismo vacío, especialmente cuando se afecta el patrimonio de particulares (Parada, 2019).

Sentencia No. 11803-2015-00082

En este caso, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo conoció una demanda contra una resolución adoptada en sede de contratación pública. La controversia se originó por la terminación anticipada de un contrato, invocando supuestos errores administrativos no imputables al contratista.

En este caso, se declaró la nulidad de una resolución administrativa basada en errores técnicos no imputables al contratista. El juez consideró que la administración no respetó el derecho de contradicción ni justificó adecuadamente su decisión, transgrediendo los principios de legalidad (art. 226 CRE), debido proceso y motivación. Esta sentencia ilustra que incluso actos basados en criterios técnicos están sujetos a control si afectan derechos o carecen de sustento suficiente.

La Corte verificó que el acto administrativo adolece de falta de motivación sustancial y que no se había otorgado al contratista una oportunidad real de contradicción. Se determinó que la decisión vulnera el principio de legalidad (art. 226 CRE), el derecho a la defensa (art. 76 CRE), y la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE). En consecuencia, se declaró la nulidad del acto. El fallo refuerza que incluso actos basados en criterios técnicos deben motivarse y ser controlables si afectan derechos (Carbonell, 2017).

Este caso evidencia que el juez puede controlar actos aparentemente discrecionales cuando no están motivados o resultan lesivos de garantías constitucionales. Estas sentencias evidencian con claridad que, aunque el sistema ecuatoriano dispone de una base constitucional y legal adecuada, su implementación carece de directrices sustantivas claras, lo que genera resultados judiciales dispares,

limitados y, en algunos casos, ineficaces. Esta falta de uniformidad y profundidad en el control judicial confirma la hipótesis central del problema de investigación: es necesario delimitar de forma precisa los alcances y límites del control de legalidad, incorporando herramientas normativas, doctrinales y jurisprudenciales que garanticen: La motivación sustancial y no meramente formal de los actos; El control intensificado de la discrecionalidad administrativa cuando esta afecta derechos fundamentales; La aplicación del principio pro administrado sin comprometer la eficacia administrativa ni la seguridad jurídica. De este modo, el análisis comparado, la revisión doctrinal y los casos jurisprudenciales seleccionados permiten fundamentar académicamente la necesidad de reformas normativas y doctrinales que fortalezcan el papel del juez contencioso como garante de derechos, equilibrio institucional y eficacia estatal.

RESULTADOS

A partir de las entrevistas semiestructuradas realizadas a tres profesionales; un abogado con más de diez años de experiencia en libre ejercicio, una funcionaria de la Contraloría General del Estado (Loja) y una funcionaria de la Contraloría General del Estado (Quito), empleándose la técnica de análisis temático para sistematizar los hallazgos. A continuación, se describen las categorías y los principales temas identificados:

Bloque 1: Marco normativo y conceptual ¿Considera usted que el marco constitucional y legal actual permite un control de legalidad eficaz sobre las resoluciones de la administración pública? Abogado litigante: Señala que el marco constitucional es amplio y garantiza el debido proceso, sin embargo, considera que existe una débil aplicación práctica por falta de motivación y escasa interpretación sustancial. Funcionaria C.G.E. Loja: Afirma que el marco legal es suficiente, pero mal aplicado por los operadores judiciales, quienes no valoran adecuadamente los principios de razonabilidad ni la motivación. Funcionaria C.G.E. Quito: Coincide en que el marco es adecuado, pero que su eficacia depende de una correcta aplicación judicial, especialmente al evaluar las resoluciones administrativas bajo criterios objetivos y no meramente formales. ¿Qué principios jurídicos considera indispensables para la correcta aplicación del control de legalidad en Ecuador? Abogado litigante: Legalidad, proporcionalidad, motivación y debido proceso. Funcionaria C.G.E. Loja: Principio pro administrado, razonabilidad y legalidad sustancial. Funcionaria C.G.E. Quito: Destaca el principio dispositivo como esencial, junto con la seguridad jurídica y el respeto al debido proceso.

Bloque 2: Alcances y limitaciones prácticas: Desde su experiencia, ¿cuáles son los principales alcances del control de legalidad ejercido por los jueces contencioso-administrativos? Abogado litigante: La posibilidad de anular actos administrativos ilegales o sin motivación, y la defensa de los derechos del administrado. Funcionaria C.G.E. Loja: Señala que el control permite verificar la validez del acto frente al bloque de legalidad, pero critica que se lo use con fines punitivos más que garantistas. Funcionaria C.G.E. Quito: Resalta que el control de legalidad es clave para preservar el orden jurídico, siempre que se interprete dentro de los límites de la norma aplicable y se respeten los actos firmes. ¿Cree usted que debería existir ciertas limitaciones en la aplicación práctica del control de legalidad? Abogado litigante: Sí, especialmente para no invadir el ámbito de discrecionalidad técnica de la administración. Funcionaria C.G.E. Loja: Considera que deben respetarse los actos administrativos firmes y no vulnerar la intangibilidad procesal. Funcionaria C.G.E. Quito: Las limitaciones deben corresponderse con los actos propuestos por las partes y sujetarse a la norma vigente. ¿Considera que los jueces contencioso-administrativos cuentan con suficiente independencia, formación técnica y herramientas procesales para ejercer este tipo de control? Abogado litigante: En algunos casos sí, pero aún falta especialización y criterios uniformes. Funcionaria C.G.E. Loja: Existe independencia formal, pero no suficiente formación técnica ni herramientas procesales claras. Funcionaria C.G.E. Quito: Los jueces deben procurar tener uniformidad de criterios que garanticen seguridad jurídica.

Bloque 3: Desafíos y reformas necesarias: Desde su perspectiva, ¿cuáles son los principales desafíos actuales del sistema contencioso-administrativo en el ejercicio del control de legalidad? Abogado litigante: Falta de criterios vinculantes, dispersión normativa y excesiva carga procesal. Funcionaria C.G.E. Loja: Inconsistencia jurisprudencial, deficiencia en la motivación de las sentencias y escasa capacitación. Funcionaria C.G.E. Quito: El principal desafío es garantizar la independencia judicial frente a presiones externas y falta de homogeneidad interpretativa. ¿Qué mecanismos adicionales (formación, precedentes obligatorios, control interno) podrían mejorar la eficacia del control judicial sobre la administración pública? Abogado litigante: Establecer jurisprudencia obligatoria, capacitación constante y mejores herramientas procesales. Funcionaria C.G.E. Loja: Crear precedentes vinculantes, incluir control previo de legalidad y fortalecer el conocimiento sobre principios constitucionales. Funcionaria C.G.E. Quito: Formación especializada, mecanismos de evaluación judicial y uso de precedentes obligatorios que aseguren coherencia en la interpretación.

DISCUSIÓN

Las respuestas a la pregunta sobre la eficacia del marco constitucional y legal para ejercer el control de legalidad reflejan una coincidencia crítica: aunque el marco es amplio, su aplicación es débil. El abogado en libre ejercicio lo atribuye a la falta de compromiso judicial; la funcionaria de la Contraloría en Loja señala una aplicación incorrecta por parte de los jueces, mientras que desde Quito se indica que su eficacia depende de la aplicación judicial. Esta problemática se relaciona con lo planteado por Ferrajoli (2022), quien insiste en que el control judicial debe ser eficaz sin invadir el ámbito técnico-administrativo, y con Carbonell (2017), quien propone una visión sustancial del principio de legalidad.

Respecto a los principios indispensables, los tres entrevistados destacan legalidad, debido proceso, motivación, proporcionalidad y razonabilidad. También se alude al principio pro administrado y al principio dispositivo, subrayando su papel en garantizar derechos y seguridad jurídica. Estas respuestas coinciden con la doctrina de Carbonell (2017) y con el enfoque garantista de Ferrajoli (2022).

En cuanto a los fines del control de legalidad, se menciona la anulación de actos ilegales, la verificación de validez jurídica y la preservación del orden jurídico. Tales fines coinciden con el objetivo de proteger al administrado frente al poder público, como señalan los autores citados.

Sobre las limitaciones del control judicial, todos los participantes coinciden en la necesidad de respetar la esfera discrecional de la administración, evitar la revisión arbitraria de actos firmes y ajustarse a la norma vigente. Este equilibrio es crucial, como lo advierten Moreta (2022) y la Corte IDH en el caso *Claude Reyes vs. Chile* (2006).

Finalmente, en relación con la formación de los jueces, se identifica una insuficiencia en herramientas, formación técnica y criterios uniformes. Esta deficiencia impacta directamente en la motivación y razonabilidad de las decisiones judiciales, como demuestran las sentencias 11803-2015-00110, 11804-2019-00335 y 11803-2015-00082, donde se evidenció falta de motivación y debilidad argumentativa.

CONCLUSIONES

El sistema jurídico ecuatoriano reconoce formalmente el control de legalidad como una competencia esencial de la justicia contencioso-administrativa. No obstante, la coexistencia de normas dispersas (Constitución, COA, COGEP, normativa sectorial) sin articulación sistemática ha generado un escenario de inseguridad jurídica, ambigüedad interpretativa y falta de uniformidad en la actuación judicial. Esta fragmentación debilita la capacidad del juez para ejercer un control sustantivo y proporcional, especialmente frente a actos administrativos con componentes discrecionales. Por tanto, se requiere

una reforma legislativa integral que unifique criterios, defina los alcances del control sobre actos administrativos y garantice una jurisprudencia vinculante.

Las sentencias No. 11803-2015-00110, No. 11804-2019-00335 y No. 11803-2015-00082 reflejan deficiencias sistemáticas en la motivación de actos administrativos y en la valoración de pruebas por parte de la administración pública. En los tres casos, la Corte declaró la nulidad de los actos por vulneración de los artículos 75 (tutela judicial efectiva), 76 (debido proceso) y 82 (seguridad jurídica) de la Constitución. Estas decisiones confirman que los jueces están habilitados para revisar no solo la legalidad formal, sino también la razonabilidad y suficiencia de los fundamentos cuando se afectan derechos de los administrados. El control judicial, por tanto, no puede ser meramente formal, sino garantista y orientado a la protección efectiva de derechos.

El objetivo central de este estudio ha sido analizar hasta dónde se extienden los alcances del control judicial de legalidad y cuándo este puede extralimitarse. Los hallazgos muestran que el control se vuelve lesivo cuando el juez sustituye la valoración técnica propia de la administración sin un fundamento legal suficiente. Esta extralimitación rompe el equilibrio de funciones y puede vulnerar derechos constitucionales, en particular la seguridad jurídica, al introducir criterios subjetivos o contradictorios que afectan la previsibilidad de las decisiones. Por ello, el control de legalidad debe respetar los márgenes de discrecionalidad legítima, pero ser firme frente a actos que carezcan de motivación objetiva o afecten derechos fundamentales, tal como lo establecen los principios de legalidad sustancial y pro administrado.

Debilidades institucionales y ausencia de criterios vinculantes: Más allá de las limitaciones normativas, el ejercicio del control de legalidad enfrenta obstáculos institucionales como la falta de especialización de algunos jueces, la escasa disponibilidad de herramientas técnicas, y la inexistencia de una doctrina judicial consolidada. Esta carencia de precedentes vinculantes y uniformes conduce a resoluciones contradictorias, debilitando la predictibilidad del derecho administrativo y la confianza ciudadana en la tutela judicial efectiva.

REFERENCIAS

- Carbonell, M. (2017). **Los principios del derecho constitucional contemporáneo**. Editorial Porrúa.
- Carbonell, M. (2017). **Teoría del derecho**. Editorial Trotta.
- Cedeño Llor, F. (2025). La jurisdicción contencioso administrativa y el principio de legalidad en el Ecuador. **Revista de Derecho Público y Estado**, 12(1), 45–68.
- Cedeño, J. (2025). **Fundamentos del control judicial en el Ecuador contemporáneo**. Ediciones Jurídicas del Litoral.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). **Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008**.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1986). **Opinión Consultiva OC-6/86. La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**. <https://doi.org/10.46997/oc-6-1986>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). **Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de fondo, reparaciones y costas del 19 de septiembre de 2006**. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
- Corte Nacional de Justicia. (2015). **Sentencia No. 11803-2015-00110**.
- Corte Nacional de Justicia. (2015). **Sentencia No. 11803-2015-0082**.
- Corte Nacional de Justicia. (2019). **Sentencia No. 11804-2019-00335**.
- De Cabo, C. (2018). **Principios del Derecho Constitucional. Garantías, interpretación y aplicación**. Editorial Trotta.
- De Otto, I. (2005). **Derecho administrativo**. Thomson-Civitas.
- Ferrajoli, L. (2011). **Derecho y razón: Teoría del garantismo penal**. Trotta.
- Ferrajoli, L. (2021). **Derecho y razón: Teoría del garantismo penal (Edición actualizada)**. Trotta.
- Ferrajoli, L. (2022). **La democracia a través de los derechos**. Trotta.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2014). **Curso de Derecho Administrativo I (Ed. actualizada)**. Civitas.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2020). **Curso de Derecho Administrativo I (Última ed.)**. Civitas.
- Gordillo, A. (2013). **Tratado de Derecho Administrativo**. Fundación de Derecho Administrativo.
- Gordillo, A. (2018). **Tratado de Derecho Administrativo (Vol. 2)**. Fundación de Derecho Administrativo.
- Moreta, L. (2022). Control de legalidad y eficacia administrativa: Límites judiciales y separación de funciones. **Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo**, 30(2), 88–110.
- Parada, R. (2019). **Derecho Administrativo General**. Ediciones Jurídicas.
- Rivero, J. (2010). **Derecho Administrativo**. Ediciones Jurídicas.

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