

Verdy Florentino Zambrano-Cedeño

<https://doi.org/10.35381/racj.v11i20.4998>

Control de legalidad de los actos administrativos en la administración pública ecuatoriana

Review of the legality of administrative acts in the Ecuadorian public administration

Verdy Florentino Zambrano-Cedeño
verdyzam8@live.com
Universidad del Zulia, Maracaibo, Zulia
Venezuela
<https://orcid.org/0009-0001-6708-2958>

Recepción: 18 de septiembre 2025
Revisado: 19 de octubre 2025
Aprobación: 12 de diciembre 2025
Publicación: 01 de enero 2026

Verdy Florentino Zambrano-Cedeño

RESUMEN

El objetivo general de la investigación fue analizar el control de legalidad de los actos administrativos en la administración pública ecuatoriana. El desarrollo del método consistió en la investigación, recolección y análisis crítico de documentos, y referencias bibliográficas. Se fundamentó en la exploración metódica, rigurosa y detallada de diferentes fuentes compuestas por leyes y artículos arbitrados. Se empleó como técnica la revisión documental. Se recurrió, además, al método inductivo-deductivo. El procedimiento metodológico comprendió la interpretación normativa, el análisis jurisprudencial crítico y la reconstrucción dogmática. Conclusión, la transición normativa impulsada por la Constitución de 2008 y la operatividad técnica del Código Orgánico Administrativo (2017) han configurado un sistema de garantías donde el acto administrativo es válido solo en la medida en que respeta la juridicidad integral, la motivación técnica y la eficiencia operativa. El control de legalidad en Ecuador se proyecta hacia el fortaleciendo de la ética en el derecho administrativo.

Descriptor: Legislación; derecho administrativo; administración pública. (Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

The overall objective of the research was to analyze the review of the legality of administrative acts within the Ecuadorian public administration. The methodology involved the research, collection, and critical analysis of documents and bibliographic references. It was based on a methodical, rigorous, and detailed examination of various sources, including laws and judicial decisions. A documentary review was employed as the research technique. The inductive-deductive method was also employed. The methodological procedure included normative interpretation, critical jurisprudential analysis, and dogmatic reconstruction. In conclusion, the normative transition driven by the 2008 Constitution and the technical operation of the Organic Administrative Code (2017) have established a system of guarantees in which an administrative act is valid only to the extent that it respects comprehensive legality, technical justification, and operational efficiency. The review of legality in Ecuador is geared toward strengthening ethics in administrative law.

Descriptors: Legislation; administrative law; public administration. (UNESCO Thesaurus).

Verdy Florentino Zambrano-Cedeño

INTRODUCCIÓN

El derecho administrativo en Latinoamérica ha dejado de ser una isla gobernada únicamente por el Estado para convertirse en un sistema que se encuentra bajo la supervisión de los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El control de convencionalidad es el principio fundamental, que requiere que todos los funcionarios administrativos confirmen que no están en desacuerdo con los acuerdos internacionales sobre derechos humanos (Wunder Hachem, 2022).

Por consiguiente, el control de legalidad en Ecuador ha dejado de ser una simple revisión de formas para convertirse en un examen jurídico integral. A partir de la Constitución de 2008, el sistema transitó de un Estado de Derecho a un Estado de Derechos y Justicia, donde la validez de la actuación administrativa depende de su coherencia con la norma suprema (Zambrano-Morán et al., 2022). Este control se ejerce sobre el acto administrativo, el cual debe cumplir con los requisitos de validez establecidos en el Código Orgánico Administrativo, norma que unificó el procedimiento administrativo en el país para dotar de seguridad jurídica al sistema (Núñez Torres, 2019).

En este sentido, Erazo-Andrade et al. (2023) destacan lo siguiente:

El acto administrativo es manifestación clara de la voluntad estatal dirigida hacia los administrados, como ejercicio de la carga pública por ellos llevadera, de acuerdo con las directrices constitucionales, legales y reglamentarias. La actuación administrativa cumple la finalidad para la cual fue concebida, cuando aplica ciertos requisitos legales, sin los cuales los administrados no pueden predicar ni su eficacia, ni su validez ni su ejecutoria. (p. 807).

Es posible apreciar que en la esfera conceptual del acto administrativo existen alcances superiores a la simple conceptualización del mismo, constituyéndose en el medio más eficaz por el cual la administración pública se vincula con el ciudadano o administrado (Gutiérrez-Núñez et al., 2023).

Es importante, destacar las bases legales que ofrecen la transparencia de los actos administrativos en la administración pública ecuatoriana conformada por, el control de

Verdy Florentino Zambrano-Cedeño

legalidad en el ordenamiento ecuatoriano encuentra su génesis en el Artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), que sujeta la actuación administrativa a la competencia legal. Sin embargo, este control no es meramente formal; la exigencia de motivación (Art. 76.7.I) y la garantía de impugnación judicial (Art. 173) configuran un sistema de frenos al poder público, asegurando que la eficiencia administrativa (Art. 227) no atropelle la seguridad jurídica.

Igualmente, el Código Orgánico Administrativo (2017) establece las normas de operación para cada una de las organizaciones que integran el sector público. Su finalidad principal es asegurar que la gestión administrativa sea predecible, eficaz y, ante todo, respetuosa de los derechos de los ciudadanos. Define un sistema común para la responsabilidad del Estado, los contratos, el silencio administrativo, el acto administrativo y las sanciones.

En tal sentido, el control constitucional ha progresado hasta convertirse en integral, ya no es únicamente que la Corte Constitucional analice las leyes, sino que cualquier acción administrativa pública (como una resolución o una sanción) pueda ser sometida a un análisis para comprobar si infringe derechos esenciales (Zambrano-Moran et al., 2022). Por ende, el control de legalidad de un acto administrativo en servicios públicos debe garantizar que no se interrumpa el acceso a derechos básicos (agua, energía, telecomunicaciones) (Morales-Zúñiga et al., 2025).

Desde el punto de vista interpretativo, la Corte Constitucional del Ecuador (2024), en Sentencia 2-22-IA/24, estableció una distinción clara basada en la naturaleza del acto y su alcance:

- Actos de simple administración: Son actos internos de las instituciones (informes, dictámenes, memorandos) que no producen efectos jurídicos directos e inmediatos hacia el ciudadano, sino que sirven para preparar la voluntad de la administración. Al no ser normas jurídicas, no son objeto de control abstracto.
- Actos administrativos de efectos plurindividuales: Aunque afecten a un grupo de personas (por ejemplo, un acto de desvinculación masiva de servidores o una concesión específica), siguen siendo actos administrativos, no normas de carácter

Verdy Florentino Zambrano-Cedeño

general. Su control corresponde a la justicia ordinaria (Tribunales contenciosos administrativos) o, en casos de vulneración de derechos, a la vía constitucional subjetiva (Acción de protección), pero nunca al control abstracto.

- El sistema ecuatoriano garantiza un control especializado: mientras la Corte Constitucional depura el ordenamiento de normas generales, son los tribunales contenciosos los llamados a ejercer el control de legalidad sobre los actos administrativos, incluso aquellos que afectan a colectividades (Plurindividuales), evitando así la desnaturalización de las garantías constitucionales.

Luego de los argumentos planteados surge la siguiente interrogante de investigación: ¿De qué manera el control de legalidad de los actos administrativos en la administración pública en Ecuador garantiza su efectividad? Se plantea como objetivo general del estudio analizar el control de legalidad de los actos administrativos en la administración pública ecuatoriana.

MÉTODO

El enfoque que plantea el investigador para desarrollar el método consiste en la investigación, recolección y análisis crítico de documentos y referencias bibliográficas, se fundamenta en la exploración metódica, rigurosa y detallada de diferentes fuentes documentales compuestas por leyes y artículos arbitrados, exponiendo los descubrimientos realizados. En la investigación, se ha empleado como técnica la revisión documental, la cual permite obtener información relevante para encuadrar los acontecimientos, problemas y reacciones más usuales de personas y culturas que son objeto de análisis (Sánchez et al., 2021). Se recurre, además, al método inductivo-deductivo, el cual formula que para hallar una verdad se deben escudriñar los hechos y no basarse en meras especulaciones, igualmente a partir de afirmaciones generales para llegar a las específicas (Dávila, 2006). El procedimiento metodológico comprende la interpretación normativa, el análisis jurisprudencial crítico y la reconstrucción dogmática (Figura 1).

Verdy Florentino Zambrano-Cedeño



Figura 1. El método.
Elaboración: El autor.

RESULTADOS

En el siguiente apartado se muestran los resultados de la investigación.

Control de legalidad de los actos administrativos

El acto administrativo tiene la presunción de ser legítimo y ejecutable. Esto implica que, después de ser notificado, debe ejecutarse sin demora y se asume legalmente, aunque el administrado no esté de acuerdo, sin necesidad de ir a un juez para su validación (autotutela ejecutiva). La ejecución necesita estar siempre precedida por un título ejecutorio (el acto administrativo en firme) y una notificación previa. Si no se cumple con alguno de estos pasos, se vuelve una vía de hecho, lo que es una violación a la que puede ser impugnada ante los tribunales contenciosos por el ciudadano (Campaña Muñoz et al., 2022).

En tal sentido, la administración pública tiene la autoridad de imponer sanciones, cierres o suspensiones. Una sanción no debe ser un acto de voluntad del funcionario, sino la consecuencia de un proceso administrativo que se rige de manera estricta por el COA. El control de legalidad posibilita comprobar si la administración obtuvo las pruebas de manera legal (Arteaga-Huilca et al., 2025). En la tabla 1 se describe las normativas que soportan legalmente los actos administrativos en la administración pública ecuatoriana.

Verdy Florentino Zambrano-Cedeño

Tabla 1.
Normas.

Instrumento	Artículo	Obligación	Fundamento
Constitución de la República del Ecuador (2008)	Artículo 226	Principio de Legalidad. Establece que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Todo acto fuera de este margen es ilegal.	De control
	Artículo 227	Principios de la Administración. Determina que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.	De control
	Artículo 76	Derechos de Protección. En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso.	Garantías del Debido Proceso
	Artículo 173	Impugnación. Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los órganos de la Función Judicial, conforme a las facultades establecidas en la ley. Este artículo es el que abre la puerta a la acción subjetiva y objetiva ante los Tribunales Contenciosos.	Control Judicial de la Administración
	Artículo 188	Jurisdicción Contencioso Administrativa. Establece que los tribunales de lo contencioso administrativo tienen competencia para conocer y resolver las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares por la violación de normas legales o derechos subjetivos.	Control Judicial de la Administración
	Artículo 11 Numeral 9	El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o adecuada administración de justicia... así como por la violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y violaciones de los principios y reglas del debido proceso.	Responsabilidad del Estado

Verdy Florentino Zambrano-Cedeño

Instrumento	Artículo	Obligación	Fundamento
	Artículo 233	Ningún servidor público estará exento de responsabilidad por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones.	Responsabilidad del Estado
Código Orgánico Administrativo (2017)	Artículo 99	Requisitos de Validez del Acto. Para que un acto sea legal, debe cumplir con cinco elementos: competencia, objeto, voluntad, motivación y forma. La falta de cualquiera de estos vicia el acto.	Control de Legalidad
	Artículo 100	El Derecho a la Motivación. El COA obliga a la administración a explicar los fundamentos de hecho y de derecho de cada decisión. Un acto sin motivación es ilegal y nulo.	Control de Legalidad
	Artículos 207 y ss.	Silencio Administrativo. Regula los efectos de la inacción estatal. El silencio administrativo positivo se convierte en un acto administrativo firme, mientras que el negativo permite la impugnación judicial.	Control de Legalidad
	Artículos 237 y ss.	Ejecución de Oficio. Define los límites para que la administración obligue al cumplimiento de sus actos, prohibiendo la ejecución si no hay un acto administrativo previo y debidamente notificado.	Control de Legalidad
Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2014)	Artículo 1	El recurso contencioso administrativo puede interponerse por las personas naturales o jurídicas contra los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública o de las personas jurídicas semipúblicas, que causen estado, y vulneren un derecho o interés directo del demandante.	Derechos
	Artículo 2	También puede interponerse el recurso contencioso - administrativo contra resoluciones administrativas que lesionen derechos particulares establecidos o reconocidos por una ley, cuando tales resoluciones hayan sido adoptadas como consecuencia de alguna disposición de carácter general, si con ésta se infringe la ley en la cual se originan aquellos derechos.	Derechos

Elaboración: El autor.

Administración pública ecuatoriana

La eficiencia no es una sugerencia para el funcionario, sino un deber establecido por la ley. Cuando hay obstáculos burocráticos o silencios prolongados, se crea una

Verdy Florentino Zambrano-Cedeño

inseguridad jurídica que impide que el ciudadano obtenga una respuesta a tiempo, convirtiendo la gestión administrativa en un acto arbitrario e ineficaz (Sánchez-Paredes et al., 2025).

En este orden, el procedimiento administrativo dejó de ser un simple conjunto de trámites burocráticos y se transformó en una garantía para el ciudadano. El COA no solo establece la forma en que se dicta un acto, sino que también garantiza el respeto de principios como la transparencia, la eficiencia, la eficacia y, especialmente, el debido proceso administrativo (Núñez Torres, 2019).

Al respecto, el derecho administrativo contemporáneo en Ecuador no tiene la posibilidad de restringirse a los reglamentos que ya están establecidos. Andrade Ureña (2022), sugiere que hay principios como la ética pública, la buena fe, la confianza legítima o la prohibición de la arbitrariedad. A pesar de que en ocasiones se les considera abstractos, son herramientas aplicables directamente para salvaguardar al ciudadano.

Sin embargo, se puede presentar el silencio administrativo negativo, que se produce cuando la autoridad pública no emite un pronunciamiento tras dejar transcurrir el plazo legal para contestar una solicitud. El silencio negativo es una ficción jurídica que, a diferencia del silencio positivo (que se basa en la suposición de que la respuesta es "sí"), le da al ciudadano la posibilidad de comprender que su solicitud no fue aceptada, lo cual le permite acudir a los jueces para defender su caso (Gil Betancourt, 2025).

DISCUSIÓN

El análisis de los resultados muestra que el control de legalidad en la administración pública del Ecuador ha evolucionado de un modelo rigurosamente formalista a uno con un enfoque sustancial en términos jurídicos. Esta transición, fundamentada en la Constitución de 2008 y en funcionamiento a través del Código Orgánico Administrativo (2017), establece al acto administrativo no solo como un ejercicio de poder, sino también como un muro ante las acciones del Estado.

Verdy Florentino Zambrano-Cedeño

Los hallazgos coinciden con lo expuesto por Campaña Muñoz et al. (2022), al reconocer que la presunción de legitimidad y ejecutividad otorga a la administración la capacidad de actuar sin previa validación judicial. Sin embargo, la discusión técnica permite advertir que esta autotutela no es absoluta. La tabla 1 sistematiza con claridad cómo los Artículos 99 y 100 del COA actúan como frenos preventivos: un acto que carece de motivación o que ignora el procedimiento de ejecución de oficio (Art. 237) degenera en una vía de hecho. Esto sugiere que la legalidad del acto administrativo en Ecuador ya no se mide solo por su origen (competencia), sino por la integridad de su ejecución y notificación previa.

En lo que respecta a la actividad sancionatoria, los resultados refuerzan la tesis de Arteaga-Huilca et al. (2025), quienes sitúan al debido proceso como una garantía de defensa ante el ius puniendi estatal. La discusión aquí es profunda: el control de legalidad no se limita a revisar la sanción per se, sino la licitud de la prueba. Esto vincula directamente el control administrativo con el Artículo 76 de la Constitución, elevando el estándar probatorio en sede administrativa al mismo nivel de exigencia que en la sede judicial, lo cual representa un avance significativo en la protección de los derechos de los establecimientos regulados.

Un punto crítico en la discusión es la contraposición entre la eficiencia y la inacción. Mientras Sánchez-Paredes et al. (2025) y Núñez Torres (2019) definen la eficiencia como una obligación legal y una garantía ciudadana, la realidad normativa del silencio administrativo negativo Gil Betancourt (2025) revela una contradicción. El silencio negativo, aunque permite el acceso a la justicia, es en esencia la materialización de una ineficiencia que vulnera la seguridad jurídica.

Se discute, por tanto, que el sistema ecuatoriano ofrece una solución procesal pero no resuelve la patología de fondo: el retardo injustificado que el Artículo 11 numeral 9 de la Constitución sanciona. Esta discrepancia sugiere que el control de legalidad debe ser más efectivo al sancionar la omisión administrativa, y no solo limitarse a habilitar la vía judicial.

Verdy Florentino Zambrano-Cedeño

Por consiguiente, la ética y la confianza legítima propuesta por Andrade Ureña (2022), se establece que el control de legalidad actual en Ecuador es permeable a principios abstractos pero vinculantes. Esto significa que un acto administrativo puede cumplir con todos los requisitos del Art. 99 del COA, pero si viola la buena fe o la confianza legítima del administrado, es susceptible de ser anulado. Este enfoque neo-constitucionalista del derecho administrativo ecuatoriano marca una distancia definitiva con el positivismo legalista del pasado.

CONCLUSIONES

La transición normativa impulsada por la Constitución de 2008 y la operatividad técnica del Código Orgánico Administrativo (2017) han configurado un sistema de garantías donde el acto administrativo es válido solo en la medida en que respeta la juridicidad integral, la motivación técnica y la eficiencia operativa. El control de legalidad en Ecuador se proyecta hacia el fortalecimiento de la ética en el derecho administrativo, donde la validez de la actuación estatal depende de su coherencia con los estándares internacionales de derechos humanos y la transparencia.

FINANCIAMIENTO

No monetario.

AGRADECIMIENTO

A la universidades del Perú, por motivar el desarrollo de la Investigación.

REFERENCIAS CONSULTADAS

Andrade Ureña, R. (2022). Principios constitucionales no convencionales de aplicación en el derecho administrativo y énfasis en el derecho electoral ecuatoriano. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 1(14), 37-55. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n14.2022.241

Verdy Florentino Zambrano-Cedeño

- Arteaga-Huilca, D., Merino-Sánchez, W., y Comas-Rodríguez, R. (2025). Procedimiento administrativo sancionador en establecimientos regulados por el Ministerio de Gobierno en Ecuador. *Noesis*, 7(esp1), 22-37. <https://doi.org/10.35381/noesisin.v7i1.368>
- Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008. <https://n9.cl/sia>
- Asamblea Nacional Constituyente. (2014). *Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Ley 35. Registro Oficial 338 de 18-mar.-1968. Última modificación: 10-feb.-2014. Estado: Vigente. <https://n9.cl/rckxs>
- Asamblea Nacional República del Ecuador. (2017) *Código Orgánico Administrativo*. Suplemento del Registro Oficial 623, 21-I-2022. <https://n9.cl/0jo2f>
- Campaña Muñoz, L., Prado Calderón, E., Bósquez Remache, J., y Vega Castillo, C. (2022). Modos de ejecución en los actos administrativos. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(6), 397-403. <https://n9.cl/mjt4h>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2024). *Sentencia 2-22-IA/24. Los actos de simple administración y de efectos plurindividuales no son objeto de control abstracto de constitucionalidad*. <https://n9.cl/fv9lu>
- Dávila Newman, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. *Laurus*, 12(Ext), 180-205. <https://n9.cl/nx847>
- Erazo-Andrade, E. D., Vaca-Acosta, P. M., Castro-Sánchez, F. D. J., y Jacho-Chicaiza, D. (2023). La validez del acto administrativo expedido por medios electrónicos, dentro de la legislación ecuatoriana. *IUSTITIA SOCIALIS*, 8(1), 805-815. <https://doi.org/10.35381/racj.v8i1.2978>
- Gil Betancourt, A. (2025). Juridicidad y silencio administrativo negativo: Contraloría General del Estado. *Foro: Revista de Derecho*, (44), 105-123. <https://doi.org/10.32719/26312484.2025.44.6>
- Gutiérrez-Núñez, F. A., Vaca-Acosta, P. M., Castro-Sánchez, F.-D.-J., y Secaira-Durango, P. (2023). Las condiciones de validez e invalidez de los actos administrativos en la legislación ecuatoriana. *IUSTITIA SOCIALIS*, 8(1), 816-825. <https://doi.org/10.35381/racj.v8i1.2979>

Verdy Florentino Zambrano-Cedeño

- Morales-Zúñiga, M., Jácome-Ordoñez, M., y Castro-Sánchez, F. (2025). La relación jurídica entre los usuarios de los servicios públicos y los concesionarios. *Noesis*, 7(esp1), 95-110. <https://doi.org/10.35381/noesisin.v7i1.372>
- Núñez Torres, K. (2019). La evolución del procedimiento administrativo y el COA en el Ecuador. *Revista San Gregorio*, 1(33). <https://n9.cl/hhz0k>
- Sánchez Bracho, M., Fernández, M., y Díaz, J. (2021). Técnicas e instrumentos de recolección de información: análisis y procesamiento realizado por el investigador cualitativo. *Revista Científica UISRAEL*, 8(1), 107-121. <https://doi.org/10.35290/rcui.v8n1.2021.400>
- Sánchez-Paredes, J., Proaño-Reyes, G., y Lach-Tenecota, W. (2025). Dilaciones en las actuaciones administrativas que vulneran el principio de eficiencia. *Noesis*, 7(esp1), 4-21. <https://doi.org/10.35381/noesisin.v7i1.364>
- Wunder Hachem, D. (2022). La convencionalización del Derecho Administrativo en Latinoamérica. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 9(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.14409/redoeda.v9i2.12550>
- Zambrano-Moran, A., Ronquillo-Riera, O., y Moreno-Arvelo, P. (2022). Evolución del control constitucional en el Ecuador. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas*, 7(12), 64-68. <https://doi.org/10.35381/racji.v7i12.1574>