

MENTOR

Revista de Investigación Educativa y Deportiva

Volume 5

Special
Issue 4

2026

Director: Ph.D. Richar Posso Pacheco

Email: rjposso@revistamentor.ec

Website: <https://revistamentor.ec/>

Editor-in-Chief: Ph.D. Susana Paz Viteri

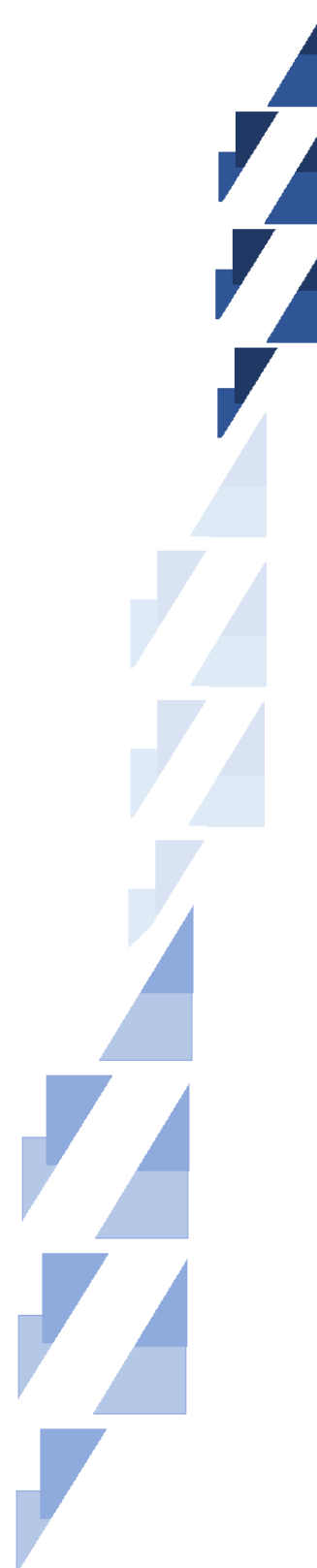
Editorial Coordinator: Ph.D. (c) Josue Marcillo Ñacato

Scientific Committee Coordinator: Ph.D. Laura Barba Miranda

Editorial Supervisor: Ph.D. Isidro Lapuente Álvarez

Editors' Committee Coordinator: Msc. María Gladys Cóndor Chicaiza

Reviewers' Board Coordinator: PhD. Javier Fernández-Rio



Articles

The Normative Paradox of Administrative Law in Ecuador: Implications for Educational Administration

La paradoja normativa del Derecho Administrativo en Ecuador: implicaciones para la administración educativa

Paola Lucía Granda Encalada ¹

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-5838-7504>

Universidad Central del Ecuador. Quito-Ecuador ¹

Corresponding autor

plgrandae@uce.edu.ec

Received: 03-05-2026

Accepted: 10-07-2026

Available online: 15-07-2026

Abstract

Ecuadorian administrative law has a legal framework aimed at guaranteeing legality, legal certainty, transparency, administrative effectiveness, and the protection of citizens' rights. However, its application does not always produce results consistent with these purposes, creating a paradox between normative strength and institutional practice. The objective of this critical review was to analyze how legal literature explains this paradox and its effects on the relationship between Public Administration and citizens, considering its implications for public management, including educational administration. A qualitative, documentary, and bibliographic study was conducted based on Ecuadorian regulations, specialized doctrine, and legal studies on legal certainty, administrative discretion, reasoning, procedural formalism, administrative silence, and institutional control. The review identified institutional gaps, uneven application of procedures, insufficient reasoning, and difficulties in controlling administrative powers. It is concluded that the effective protection of citizens requires reasoned, predictable, and controllable public action, principles that are also applicable to educational administration as part of public management.

Keywords: Administrative Law, Normative Paradox, Legal Certainty, Discretion, Public Administration, Education.

Resumen

El derecho administrativo ecuatoriano cuenta con un marco jurídico orientado a garantizar la legalidad, la seguridad jurídica, la transparencia, la eficacia administrativa y la protección de los derechos de los administrados. Sin embargo, su aplicación no siempre produce resultados coherentes con estas finalidades, lo que configura una paradoja entre la solidez normativa y la práctica institucional. El objetivo de esta revisión crítica fue analizar cómo la literatura jurídica explica esta paradoja y sus efectos en la relación entre la Administración Pública y los administrados, considerando sus implicaciones para la gestión pública, incluida la administración educativa. Se desarrolló una investigación cualitativa, documental y bibliográfica basada en normativa ecuatoriana, doctrina especializada y estudios jurídicos sobre seguridad jurídica, discrecionalidad, motivación, formalismo procedimental, silencio administrativo y control institucional. La revisión identificó brechas institucionales, aplicación desigual de procedimientos, motivación insuficiente y dificultades en el control de las potestades administrativas. Se concluye que la protección efectiva de los administrados requiere una actuación pública motivada, previsible y controlable, principios aplicables también a la administración educativa como parte de la gestión pública.

Palabras clave: Derecho Administrativo, Paradoja Normativa, Seguridad Jurídica, Discrecionalidad, Administración Pública, Educación.

Introduction

El derecho administrativo ecuatoriano experimentó un proceso de transformación a partir de la Constitución de 2008 y de la entrada en vigor del Código Orgánico Administrativo (COA) en julio de 2018. Estos instrumentos fortalecieron el marco jurídico destinado a regular la actuación de las entidades públicas y a garantizar que el ejercicio de la función administrativa se someta a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, calidad, responsabilidad, transparencia y racionalidad. En particular, el COA constituyó un avance en la unificación del régimen administrativo y en el fortalecimiento de la seguridad jurídica en las relaciones entre la Administración Pública y los administrados (Alvarado, 2024). No obstante, la existencia de un marco normativo más desarrollado no ha eliminado las dificultades asociadas con su interpretación y aplicación en la práctica institucional.

Antes de la vigencia del COA, la administración pública ecuatoriana se encontraba regulada principalmente por el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva y por una diversidad de disposiciones sectoriales aplicables a ministerios, municipios y otras entidades estatales. Esta dispersión normativa generaba diferencias en los procedimientos, en los criterios de actuación y en las garantías reconocidas a los administrados. Frente a esta situación, el COA se configuró como la primera norma ecuatoriana de carácter orgánico destinada a regular integralmente el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público (COA, 2017, art. 1). Su promulgación respondió, por tanto, a la necesidad de establecer disposiciones comunes y supletorias que orientaran la actuación de las instituciones públicas y redujeran la fragmentación jurídica existente.

El derecho administrativo constituye una rama fundamental del ordenamiento jurídico porque regula la organización, el funcionamiento y las actuaciones de la Administración Pública, al mismo tiempo que establece límites para el ejercicio del poder estatal y garantías para la protección de los derechos de los administrados. Como construcción jurídica vinculada con las condiciones económicas, sociales y culturales de cada momento histórico, su adecuada aplicación repercute en la prestación de los servicios públicos, en la seguridad jurídica y en la calidad de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía (Pallares, 2021). Desde esta perspectiva, las normas administrativas no deben entenderse únicamente como instrumentos de organización institucional, sino como mecanismos orientados a impedir actuaciones arbitrarias y a asegurar que las decisiones públicas se adopten dentro de las competencias legalmente atribuidas.

La doctrina también ha destacado que la actuación administrativa debe sujetarse a los principios de legalidad, imparcialidad e interés general. El principio de legalidad obliga a las instituciones y autoridades públicas a actuar dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes, mientras que el interés general exige que las decisiones administrativas se orienten hacia el bien común y no hacia intereses particulares. El control jurisdiccional constituye, en este escenario, un mecanismo necesario para verificar el cumplimiento de las disposiciones vigentes y proteger a las personas frente a actuaciones administrativas contrarias al ordenamiento jurídico

(Rodríguez, 2022). Sin embargo, el reconocimiento formal de estos principios no garantiza por sí mismo su cumplimiento efectivo.

Los planteamientos revisados muestran perspectivas complementarias sobre el problema. Mientras Alvarado (2024) destaca el aporte del COA para la unificación del régimen administrativo y el fortalecimiento de la seguridad jurídica, Pallares (2021) sitúa al derecho administrativo dentro de las condiciones sociales y culturales que influyen en su funcionamiento. Por su parte, Rodríguez (2022) enfatiza la sujeción de la Administración a los principios de legalidad, imparcialidad e interés general. En conjunto, estos enfoques permiten advertir que la eficacia del derecho administrativo no depende únicamente de la existencia de normas, sino también de la forma en que estas son interpretadas, aplicadas y controladas por las instituciones y autoridades competentes.

En este contexto surge la paradoja normativa del derecho administrativo ecuatoriano. Por una parte, existe un ordenamiento jurídico diseñado para garantizar la legalidad, el debido proceso, la seguridad jurídica y la tutela efectiva de los derechos de los administrados. Por otra, determinadas prácticas administrativas pueden producir resultados contrarios a esos fines cuando las normas son omitidas, interpretadas de manera inadecuada o aplicadas deficientemente. Esta contradicción puede manifestarse en la insuficiente motivación de los actos administrativos, el ejercicio inadecuado de potestades discrecionales, la aplicación desigual de los procedimientos, la demora institucional o la adopción de decisiones alejadas de los principios constitucionales y administrativos.

La paradoja no se origina en la existencia de un mayor número de normas ni en el desarrollo de mecanismos jurídicos de protección. El problema se presenta cuando las garantías formalmente reconocidas no se materializan en la actuación cotidiana de la Administración Pública. En estos casos, la distancia entre el deber ser jurídico y la práctica administrativa debilita la legitimidad de los procedimientos, afecta la previsibilidad de las decisiones estatales y compromete la confianza de los administrados en las instituciones públicas. Por consiguiente, la robustez formal del ordenamiento puede coexistir con prácticas que reducen su eficacia protectora.

Aunque la literatura jurídica ha examinado el COA, la seguridad jurídica, la legalidad, la discrecionalidad administrativa, la motivación de los actos y la eficacia de la gestión pública, estos elementos suelen estudiarse de manera separada. Se encuentra menos desarrollada una explicación integradora sobre la forma en que tales dimensiones interactúan y producen una contradicción entre la amplitud de las garantías normativas y las limitaciones observadas en su aplicación. Este vacío dificulta comprender la paradoja normativa como un problema estructural que involucra no solo el contenido de las disposiciones, sino también las prácticas institucionales, los criterios interpretativos y los mecanismos de control de la actuación administrativa.

A partir de este vacío se plantea la siguiente pregunta de revisión: ¿cómo explica la literatura jurídica la tensión entre el marco normativo administrativo ecuatoriano y su aplicación práctica en la relación entre la Administración Pública y los administrados? Responder esta interrogante resulta pertinente porque permite articular aportes doctrinales y normativos que se

encuentran dispersos, identificar las principales manifestaciones de la contradicción y establecer criterios analíticos para fortalecer la aplicación efectiva de las garantías administrativas. La revisión también puede contribuir a precisar los factores jurídicos e institucionales que limitan la eficacia del COA y a fundamentar propuestas orientadas a reducir la distancia entre la regulación formal y la gestión pública.

En correspondencia con esta problemática, el objetivo de esta revisión crítica fue analizar cómo la literatura jurídica explica la paradoja normativa del derecho administrativo ecuatoriano y sus efectos en la relación entre la Administración Pública y los administrados.

Para cumplir este objetivo, se desarrolló una revisión crítica de carácter documental y bibliográfico, sustentada en la búsqueda, recopilación, organización, valoración y análisis de información jurídica especializada (Hernández et al., 2014). Se consultaron normativa ecuatoriana, libros, artículos científicos y documentos académicos disponibles en Google Académico, Redalyc, Dialnet, SciELO y ScienceDirect, mediante las palabras clave derecho administrativo, paradoja normativa, seguridad jurídica, discrecionalidad y administración pública. Se priorizaron documentos relacionados directamente con el ordenamiento administrativo ecuatoriano y con contextos jurídicos comparables, y se excluyeron aquellos que no aportaban elementos pertinentes para explicar la tensión entre el marco normativo y su aplicación práctica.

Development

Bases normativas y función garantista del derecho administrativo ecuatoriano

El derecho administrativo regula la organización y la actuación de la Administración Pública, así como las relaciones jurídicas que esta mantiene con las personas. Su función no se limita a establecer competencias y procedimientos institucionales, sino que comprende también la protección de los administrados frente al ejercicio del poder público. En esta línea, Gordillo (2017) lo define como la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y los mecanismos de protección judicial existentes frente a ella. Esta concepción permite identificar dos dimensiones complementarias: una dimensión organizativa, relacionada con el funcionamiento de las entidades estatales, y una dimensión garantista, orientada a limitar la actuación administrativa y proteger los derechos de las personas.

Aunque Cuenca Boy (2006) sitúa antecedentes remotos de esta rama jurídica en las instituciones político-públicas del derecho romano, su configuración moderna se relaciona principalmente con la necesidad de someter la actuación del Estado a normas y controles jurídicos. En consecuencia, la relevancia histórica del derecho administrativo no reside únicamente en organizar la Administración, sino en transformar el ejercicio unilateral del poder en una función sujeta a competencias, procedimientos, responsabilidades y mecanismos de control.

En Ecuador, esta función encuentra su fundamento principal en la Constitución de la República de 2008. El artículo 227 concibe la administración pública como un servicio a la

colectividad y establece que su actuación debe regirse por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Estos principios no constituyen orientaciones abstractas, sino parámetros jurídicos que deben reflejarse en la organización institucional, en la tramitación de los procedimientos y en el contenido de las decisiones administrativas.

El mandato constitucional fue desarrollado mediante el Código Orgánico Administrativo, promulgado en 2017 y vigente desde julio de 2018. El artículo 3 del COA dispone que las actuaciones administrativas deben orientarse al cumplimiento de los fines atribuidos a cada órgano o entidad pública dentro del ámbito de sus competencias (Código Orgánico Administrativo, 2017). La aprobación de este cuerpo normativo buscó superar la dispersión existente entre estatutos, reglamentos y disposiciones sectoriales, mediante la formulación de reglas comunes para la actuación administrativa.

La codificación representó un avance en términos de sistematización, pero no eliminó automáticamente las dificultades vinculadas con la capacidad institucional para aplicar sus disposiciones. Núñez Torres (2019) advierte que la implementación del COA puso de manifiesto tensiones entre la codificación formal y las condiciones materiales, organizativas y técnicas requeridas para su ejecución. Esta observación permite distinguir entre la vigencia jurídica de una norma y su eficacia institucional: una disposición puede formar parte válida del ordenamiento y, al mismo tiempo, encontrar obstáculos para producir los efectos previstos.

A partir de las fuentes consultadas, el análisis se organizó en torno a las categorías de seguridad jurídica, discrecionalidad administrativa, motivación, formalismo procedimental, silencio administrativo, control judicial y eficacia de la actuación pública. La revisión también consideró las limitaciones de las fuentes, debido a que no todas presentan el mismo alcance ni la misma fuerza probatoria.

Tabla 1

Matriz de síntesis de las fuentes utilizadas en el desarrollo.

Fuente	Aporte principal	Categoría de análisis	Limitación
Constitución de la República del Ecuador (2008)	Establece los principios rectores de la administración pública.	Legalidad, eficacia, transparencia y servicio público.	Es una fuente normativa y no demuestra por sí misma el nivel de cumplimiento institucional.
Código Orgánico Administrativo (2017)	Unifica principios, competencias y procedimientos de la actuación administrativa.	Seguridad jurídica, procedimiento, motivación y eficacia.	Su contenido prescribe cómo debe actuar la Administración, pero no permite determinar automáticamente cómo actúa en la práctica.
Cuena Boy,(2006)	Aporta antecedentes históricos sobre la sujeción	Fundamento conceptual.	Su análisis no se refiere específicamente al contexto ecuatoriano.

	del poder público al derecho.		
Gordillo (2017)	Vincula la función administrativa con la protección judicial frente al poder público.	Función garantista y control judicial.	Corresponde a doctrina general y requiere contextualización para Ecuador.
Núñez Torres (2019)	Señala tensiones entre la codificación administrativa y la capacidad institucional para aplicarla.	Capacidad institucional y eficacia normativa.	Debe complementarse con evidencia institucional y jurisprudencial más reciente.
Pérez (2012)	Utiliza la paradoja como enfoque crítico para revisar la seguridad jurídica.	Seguridad jurídica y paradoja normativa.	Su aporte es principalmente conceptual.
Doménech Pascual (2025)	Explica la tensión entre los ideales normativos y los resultados institucionales.	Concepto de paradoja normativa.	Su formulación es general y debe aplicarse con cautela al caso ecuatoriano.
Almeida (2022)	Analiza las dificultades de operatividad del silencio administrativo en el ámbito arbitral ecuatoriano.	Silencio administrativo.	Su alcance se concentra en un ámbito jurídico específico.
LexLatin (2018)	Advierte sobre la posible complejidad procedimental derivada de la codificación.	Formalismo y dilaciones.	Es una fuente divulgativa y solo puede utilizarse como apoyo complementario.

La paradoja normativa como tensión entre validez y eficacia

La noción de paradoja normativa permite examinar la distancia existente entre los propósitos declarados por el ordenamiento jurídico y los efectos que se producen durante su aplicación. No se trata necesariamente de una contradicción lógica entre dos normas, sino de una incongruencia entre la finalidad protectora o garantista del sistema y los resultados institucionales que se derivan de su funcionamiento.

Pérez (2012) plantea que el enfoque paradójico permite cuestionar ideas jurídicas asumidas como estables y revisar críticamente el funcionamiento de la seguridad jurídica. Desde esta perspectiva, la paradoja no invalida por sí misma el ordenamiento, pero revela zonas en las que sus principios no se articulan adecuadamente con las prácticas institucionales.

Doménech Pascual (2025) profundiza esta idea al señalar que las paradojas jurídicas expresan conflictos entre los ideales normativos y la realidad institucional que el derecho pretende ordenar. Aplicada al derecho administrativo ecuatoriano, esta noción permite analizar cómo un sistema diseñado para garantizar eficacia, juridicidad, motivación y protección de derechos puede generar, en determinadas condiciones, incertidumbre, demoras, decisiones insuficientemente justificadas o dificultades para obtener una tutela efectiva.

La paradoja normativa no debe interpretarse como una oposición absoluta entre legalidad y eficacia. La legalidad constituye una condición indispensable de la actuación administrativa, mientras que la eficacia exige que las decisiones produzcan resultados compatibles con los fines públicos. El problema surge cuando el cumplimiento formal de requisitos no se acompaña de una solución materialmente adecuada, o cuando la búsqueda de rapidez y eficiencia conduce a reducir las garantías procedimentales. Por ello, la tensión central no se encuentra entre cumplir o incumplir la norma, sino entre aplicar sus exigencias de manera meramente formal y materializar los principios que justifican su existencia.

Causas estructurales de la paradoja normativa

Una primera causa se relaciona con la distancia entre la densidad del marco regulatorio y las capacidades institucionales disponibles para aplicarlo. La Constitución y el COA establecen obligaciones de eficacia, coordinación, transparencia y calidad; sin embargo, su cumplimiento requiere personal con formación jurídica, procedimientos internos coherentes, infraestructura tecnológica, sistemas de información y mecanismos de evaluación. Núñez Torres (2019) permite advertir que la codificación no sustituye estas condiciones organizativas. Por tanto, no resulta suficiente promulgar disposiciones comunes si las entidades no cuentan con recursos y criterios institucionales para implementarlas de manera uniforme.

Esta brecha puede producir interpretaciones diferentes entre entidades públicas, aplicación desigual de procedimientos y dificultades para cumplir los plazos administrativos. No obstante, la revisión documental realizada no permite cuantificar la extensión de estas deficiencias en todo el sector público ecuatoriano. En consecuencia, deben entenderse como tensiones identificadas por la doctrina y no como resultados empíricos generalizables a todas las instituciones.

Una segunda causa se encuentra en la fragmentación normativa y en la persistencia de prácticas administrativas anteriores a la codificación. El COA procuró establecer un régimen común, pero su aplicación convive con leyes especiales, reglamentos, ordenanzas y procedimientos institucionales propios. Esta coexistencia no es necesariamente contraria a la seguridad jurídica, debido a que la especialidad normativa puede resultar necesaria. La dificultad aparece cuando no existe claridad sobre la relación entre la norma general y las disposiciones sectoriales, o cuando las prácticas institucionales mantienen criterios incompatibles con los principios del código.

La fragmentación puede producir interpretaciones heterogéneas sobre competencias, plazos, recursos y requisitos. De este modo, la norma existe y es formalmente aplicable, pero su alcance puede resultar incierto frente a regulaciones especiales o prácticas consolidadas. La paradoja consiste en que un código creado para unificar el régimen administrativo puede coexistir con niveles de dispersión que limitan su propósito integrador.

Una tercera causa se relaciona con el ejercicio de la potestad discrecional. La discrecionalidad es necesaria porque la normativa no puede anticipar todas las circunstancias que debe resolver la Administración. Las autoridades requieren un margen de valoración para seleccionar, entre varias alternativas jurídicamente admisibles, aquella que resulte más adecuada

para cumplir el interés general. Sin embargo, este margen no equivale a libertad absoluta ni excluye la obligación de motivar la decisión.

La tensión aparece cuando la discrecionalidad se ejerce sin una explicación suficiente de los hechos, las normas aplicables, los criterios técnicos considerados y la relación entre la decisión adoptada y el fin público perseguido. En estos casos, la decisión puede conservar una apariencia formal de legalidad, pero presentar debilidades para demostrar su razonabilidad. La paradoja se produce porque una potestad concebida para adaptar la actuación pública a circunstancias concretas puede generar incertidumbre cuando no está acompañada por motivación, transparencia y control.

Una cuarta causa se encuentra en el formalismo procedimental. Las formas administrativas cumplen una función garantista: ordenan el procedimiento, permiten ejercer el derecho a la defensa, delimitan las competencias y facilitan el control de las decisiones. Por consiguiente, no todo requisito formal representa burocracia innecesaria. El problema se presenta cuando los requisitos dejan de estar vinculados con una finalidad jurídica verificable y se transforman en obstáculos que prolongan el procedimiento sin mejorar la protección de los derechos ni la calidad de la decisión.

LexLatin (2018) advierte, desde una fuente de carácter divulgativo, que la codificación exhaustiva puede generar complejidades que ralentizan determinados procedimientos. Esta apreciación debe utilizarse con cautela, pues no constituye evidencia suficiente para afirmar que el COA haya producido de manera general una mayor lentitud administrativa. Sin embargo, permite introducir una cuestión relevante: la regulación detallada puede fortalecer la seguridad jurídica, pero también puede dificultar la gestión cuando se aplica mediante interpretaciones rígidas, duplicación documental o controles que no guardan proporcionalidad con el objeto del trámite.

Las decisiones administrativas pueden estar condicionadas por tensiones entre principios jurídicos. La eficacia, la celeridad, la legalidad, la transparencia, la participación y el debido proceso deben operar de manera articulada, pero su aplicación conjunta puede exigir ponderaciones. Una decisión rápida no es legítima si elimina garantías esenciales, mientras que un procedimiento excesivamente prolongado tampoco satisface el deber de buena administración. La paradoja surge cuando se privilegia un principio de forma aislada y se debilita el equilibrio requerido por el ordenamiento.

Manifestaciones de la paradoja normativa

Una de las principales manifestaciones se presenta en los actos administrativos formalmente válidos pero materialmente ineficaces. Una decisión puede haber sido emitida por una autoridad competente y cumplir determinados requisitos externos, pero no alcanzar el objetivo público que la justifica. Esto puede ocurrir cuando la motivación es insuficiente, la medida no puede ejecutarse, la institución carece de recursos para aplicarla o el contenido de la decisión no responde adecuadamente al problema planteado.

La validez y la eficacia no son conceptos equivalentes. La primera se refiere a la conformidad jurídica del acto con las reglas de competencia, procedimiento, objeto y forma; la segunda se relaciona con su capacidad para producir efectos y cumplir la finalidad administrativa. La paradoja aparece cuando la Administración concentra su actuación en demostrar el cumplimiento formal, pero no verifica si la decisión resuelve efectivamente la situación que dio origen al procedimiento.

Otra manifestación se relaciona con la motivación de los actos discrecionales. La motivación permite que el administrado conozca las razones de la decisión y pueda cuestionarla mediante los recursos correspondientes. También posibilita que los órganos de control examinen si la autoridad actuó dentro de sus competencias y si la medida adoptada guarda relación con los hechos y las normas aplicables.

Cuando la motivación se reduce a la transcripción de disposiciones jurídicas o a expresiones generales sobre el interés público, el acto puede cumplir aparentemente una exigencia formal sin explicar la decisión concreta. Esta situación debilita la seguridad jurídica porque impide identificar el razonamiento seguido por la autoridad. La paradoja consiste en que existe una obligación de motivar, pero su cumplimiento exclusivamente retórico puede impedir que la motivación cumpla su función de control.

El silencio administrativo constituye otra expresión relevante de la tensión entre obligación estatal y protección jurídica. La Administración tiene el deber de responder las peticiones presentadas por las personas dentro de los plazos establecidos. Cuando no lo hace, el ordenamiento atribuye determinadas consecuencias jurídicas a esa inactividad mediante el silencio administrativo.

Almeida (2022), al estudiar el silencio administrativo en el arbitraje nacional ecuatoriano, identifica dificultades relacionadas con su operatividad y con la necesidad de verificar requisitos sustantivos y procedimentales antes de reconocer sus efectos. La paradoja reside en que el incumplimiento del deber de resolver da lugar a una ficción jurídica destinada a proteger al administrado y evitar que la inactividad estatal paralice indefinidamente el ejercicio de sus derechos. Sin embargo, si la aplicación del silencio exige nuevos procedimientos o genera dudas sobre sus requisitos, el mecanismo creado para superar la inactividad puede convertirse en una nueva fuente de controversia.

También se manifiesta una tensión entre los privilegios de la Administración y los derechos de los administrados. La autotutela permite que determinadas decisiones administrativas sean ejecutadas sin una autorización judicial previa. Esta potestad responde a la necesidad de garantizar la continuidad y eficacia de la función pública, pero coloca a la Administración en una posición jurídica distinta de la que ocupan los particulares.

La existencia de esta potestad exige contrapesos efectivos, como la legalidad, la motivación, la proporcionalidad, los recursos administrativos y el control judicial. La paradoja aparece cuando una prerrogativa creada para proteger el interés general produce un desequilibrio

que dificulta la defensa del administrado. En consecuencia, la autotutela no puede analizarse de forma aislada, sino en relación con la efectividad de las garantías disponibles para impugnar la actuación estatal.

El control judicial constituye precisamente uno de esos contrapesos. Conforme a la concepción de Gordillo (2017), la protección frente al ejercicio de la función administrativa forma parte del propio objeto del derecho administrativo. No obstante, el control de decisiones discrecionales enfrenta una dificultad particular: el órgano judicial debe verificar la legalidad, la motivación y la razonabilidad del acto sin reemplazar indebidamente a la Administración en valoraciones técnicas que pertenecen a su ámbito competencial.

Esta delimitación puede generar tensiones cuando los criterios de revisión son demasiado restrictivos o cuando el administrado no dispone de los elementos probatorios necesarios para demostrar la arbitrariedad. Por ello, la mera existencia de vías administrativas y judiciales de impugnación no garantiza por sí sola una tutela efectiva. Su eficacia depende de la duración del proceso, el acceso a la información, la distribución de las cargas probatorias y la posibilidad real de corregir los efectos del acto cuestionado.

El manuscrito original vinculaba esta problemática con una supuesta “inflación de acciones constitucionales” y sostenía que ciudadanos y abogados optaban de forma generalizada por evitar la vía administrativa y contencioso-administrativa. Sin embargo, las fuentes revisadas no permiten establecer la magnitud de ese fenómeno ni demostrar una relación causal entre la percepción de ineficacia de la vía ordinaria y el uso de las acciones de protección. Lo que puede sostenerse con prudencia es que la concurrencia entre justicia constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa plantea problemas de delimitación que deben examinarse mediante jurisprudencia constitucional, datos judiciales y estudios especializados. Sin ese respaldo, no corresponde presentar la saturación o desnaturalización de las garantías como un hallazgo demostrado.

Efectos sobre la seguridad jurídica y los administrados

La primera consecuencia de las tensiones analizadas es la reducción de la previsibilidad de la actuación pública. La seguridad jurídica requiere que las personas puedan conocer las normas aplicables, anticipar razonablemente el procedimiento que seguirá la institución y comprender las razones de la decisión. Cuando distintas entidades interpretan de manera divergente una misma disposición o exigen requisitos no claramente establecidos, aumenta la incertidumbre sobre la respuesta administrativa.

La falta de previsibilidad no implica necesariamente ausencia de normas. Por el contrario, puede producirse en sistemas con una elevada densidad regulatoria cuando existen superposiciones, excepciones, prácticas institucionales divergentes o criterios inestables de interpretación. En estos casos, la paradoja se expresa en la coexistencia entre abundancia normativa e incertidumbre práctica.

Un segundo efecto es el debilitamiento de la tutela administrativa. El procedimiento debería permitir que los administrados obtengan una respuesta motivada dentro de un plazo razonable, ejerzan su derecho a la defensa y accedan a mecanismos de impugnación. Cuando el procedimiento se prolonga, la decisión carece de motivación suficiente o la ejecución del acto no resuelve el problema, la garantía formal pierde efectividad.

Un tercer efecto corresponde al incremento de los costos temporales, económicos y organizativos. Las dilaciones, la repetición de trámites y la necesidad de acudir a instancias adicionales pueden imponer cargas a los administrados y a las propias instituciones públicas. Sin embargo, el corpus revisado no proporciona datos suficientes para cuantificar esos costos. Por esta razón, deben presentarse como consecuencias razonablemente derivadas del análisis jurídico, pero pendientes de comprobación mediante estudios empíricos e informes institucionales.

La aplicación desigual o ineficaz del ordenamiento puede afectar la confianza ciudadana. La legitimidad de la Administración no depende solamente de que sus decisiones se fundamenten en normas, sino de que sean comprensibles, oportunas, coherentes y susceptibles de control. Cuando existe una distancia persistente entre las garantías declaradas y la experiencia del administrado, se debilita la percepción de que el procedimiento administrativo constituye una vía efectiva para proteger derechos y resolver controversias.

Propuestas analíticas para reducir la paradoja normativa

Las medidas de mejora deben derivarse directamente de las debilidades identificadas. Frente a la brecha entre codificación y capacidad institucional, se requiere fortalecer la formación técnico-jurídica de los servidores públicos y los sistemas internos de gestión. La capacitación no debería limitarse a exponer el contenido del COA, sino incluir análisis de casos, elaboración de actos motivados, gestión de plazos, aplicación de principios y resolución de conflictos entre normas generales y especiales.

Las entidades públicas podrían establecer programas periódicos de actualización dirigidos a sus unidades jurídicas, responsables de procedimientos, autoridades decisoras y órganos de control interno. Estos programas deberían articularse con protocolos institucionales que definan responsabilidades, plazos, criterios documentales y mecanismos de supervisión. De este modo, la formación se vincularía con cambios verificables en la gestión y no se reduciría a actividades aisladas.

Frente a las debilidades de motivación y al riesgo de arbitrariedad en el ejercicio discrecional, resulta necesario institucionalizar criterios mínimos para la elaboración de los actos administrativos. Estos criterios deberían exigir la identificación clara de los hechos comprobados, las normas aplicables, las alternativas consideradas, los criterios técnicos utilizados y la relación de proporcionalidad entre la medida adoptada y el fin público perseguido.

La estandarización no supone utilizar formularios idénticos para todas las decisiones, pues ello podría producir motivaciones aparentes. Su finalidad debe ser asegurar que cada acto responda

de manera individualizada al caso concreto. Las unidades jurídicas y de control interno podrían revisar preventivamente decisiones de especial complejidad o impacto, sin sustituir la competencia de la autoridad responsable.

En relación con el silencio administrativo, la respuesta no debe concentrarse únicamente en regular los efectos jurídicos de la falta de pronunciamiento. También es necesario prevenir la inactividad mediante sistemas de seguimiento de expedientes, alertas de vencimiento, identificación de responsables y registro de las causas de incumplimiento. La utilización de herramientas digitales puede contribuir a controlar los plazos, siempre que esté acompañada por reglas claras de trazabilidad, acceso y responsabilidad institucional.

Ante el formalismo excesivo, la simplificación procedimental debe realizarse sin eliminar garantías esenciales. No toda reducción de requisitos representa una mejora, así como no toda formalidad protege efectivamente al administrado. Por ello, las instituciones deberían revisar sus procedimientos para determinar qué documentos son indispensables, cuáles se encuentran duplicados, qué información ya está disponible en registros públicos y qué controles pueden efectuarse de forma simultánea en lugar de sucesiva.

La simplificación debe apoyarse en auditorías normativas y procedimentales que identifiquen contradicciones, duplicidades y exigencias carentes de una finalidad verificable. La digitalización puede reducir tiempos y facilitar el seguimiento, pero no debe trasladar barreras tecnológicas a personas con acceso limitado a medios digitales. La eficiencia administrativa debe armonizarse con accesibilidad, debido proceso y protección de datos.

El fortalecimiento del control administrativo y judicial requiere criterios claros para revisar la motivación, la razonabilidad y la proporcionalidad de las decisiones. Los órganos de control interno pueden intervenir de manera preventiva mediante auditorías, revisiones de cumplimiento y recomendaciones institucionales. Por su parte, el control judicial debe preservar el margen técnico legítimo de la Administración, pero examinar de manera suficiente si la decisión se apoya en hechos verificables, respeta el procedimiento y mantiene una relación razonable con el fin perseguido.

También resulta necesario fortalecer la transparencia. Las entidades deberían publicar criterios interpretativos, procedimientos, requisitos actualizados y decisiones relevantes, con las restricciones necesarias para proteger información personal o reservada. La publicidad de estos elementos puede reducir la variabilidad de las actuaciones, facilitar el control ciudadano y mejorar la previsibilidad de las decisiones.

Finalmente, la reducción de la paradoja normativa requiere una cultura institucional orientada al servicio público. El cumplimiento no debe entenderse como la producción mecánica de documentos o la satisfacción aparente de requisitos, sino como la aplicación responsable de las normas para proteger derechos y alcanzar fines públicos. Esta cultura exige ética institucional, rendición de cuentas, evaluación de resultados y mecanismos que permitan corregir prácticas reiteradas que se aparten de los principios constitucionales.

Síntesis integradora

Se converge en que el derecho administrativo cumple simultáneamente funciones de organización, limitación del poder y protección de los administrados. La Constitución de 2008 y el Código Orgánico Administrativo fortalecieron el marco normativo ecuatoriano mediante la formulación de principios y procedimientos comunes. Sin embargo, las fuentes también permiten identificar una tensión entre esa estructura normativa y las condiciones institucionales necesarias para materializarla.

La paradoja normativa no se explica por una ausencia general de regulación, sino por la interacción entre densidad normativa, capacidades institucionales desiguales, fragmentación regulatoria, ejercicio insuficientemente motivado de la discrecionalidad, formalismo procedimental y limitaciones de los mecanismos de control. Sus manifestaciones comprenden la existencia de actos formalmente válidos pero materialmente ineficaces, dificultades en la operatividad del silencio administrativo, motivaciones aparentes, dilaciones y problemas de previsibilidad.

No obstante, la revisión también presenta límites. Las fuentes disponibles permiten construir una explicación conceptual y doctrinal de la paradoja, pero no determinar su frecuencia ni generalizar sus manifestaciones a toda la Administración Pública ecuatoriana. Algunas afirmaciones, especialmente las relacionadas con la utilización de garantías constitucionales, la contratación pública y el desempeño de los órganos judiciales, requieren jurisprudencia sistematizada, estadísticas institucionales e investigaciones empíricas adicionales.

En respuesta al objetivo de la revisión, puede sostenerse que la literatura jurídica explica la paradoja normativa como una distancia entre la validez formal del ordenamiento administrativo y su eficacia material en la relación entre la Administración Pública y los administrados. Reducir esa distancia exige articular reforma normativa, fortalecimiento institucional, motivación suficiente, simplificación procedimental, control efectivo y cultura de servicio, evitando tanto el formalismo que paraliza la gestión como la búsqueda de eficiencia que debilita las garantías jurídicas.

Conclusions

La paradoja normativa del derecho administrativo ecuatoriano se configura cuando la actuación de la Administración cumple formalmente con el ordenamiento, pero no garantiza de manera efectiva decisiones motivadas, oportunas, comprensibles y orientadas a la protección de los administrados. En consecuencia, la juridicidad administrativa no puede valorarse únicamente por la existencia de normas o por el cumplimiento externo de procedimientos, sino también por la correspondencia entre la decisión adoptada, el interés público y los derechos involucrados.

La relación entre la Administración Pública y los administrados se debilita cuando la discrecionalidad, el formalismo y la inactividad institucional reducen la capacidad de las personas para anticipar, comprender o impugnar las decisiones públicas. La seguridad jurídica requiere, por

tanto, una actuación administrativa coherente, motivada y verificable, en la que las potestades estatales se ejerzan dentro de límites claros y mediante procedimientos que no conviertan las garantías legales en obstáculos para el acceso efectivo a los derechos.

El aporte de esta revisión consiste en comprender la paradoja normativa como un problema de articulación entre el contenido jurídico, la práctica institucional y los mecanismos de control. Su reducción exige que la legalidad, la eficacia y la tutela de los administrados operen de manera integrada, de modo que la Administración no se limite a justificar formalmente sus actuaciones, sino que demuestre que sus decisiones son razonables, proporcionales y compatibles con los fines constitucionales del servicio público.

References

- Almeida Vintimilla, G. E. (2022). El silencio administrativo en el arbitraje nacional ecuatoriano: ¿Novedad o paradoja en el artículo 5 del Reglamento a la Ley de Arbitraje y Mediación? *Revista Ecuatoriana de Arbitraje*, 13, 35–56. <https://doi.org/10.18272/rea.i13.3438>
- Alvarado-Vélez, J. A. (2024). Derecho administrativo en el Ecuador: Un análisis bibliométrico desde la entrada en vigor del Código Orgánico Administrativo. *Jurídicas*, 21(1), 257–272. <https://doi.org/10.17151/jurid.2024.21.1.13>
- Código Orgánico Administrativo, Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31, 7 de julio de 2017 (Ecuador). <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador [Const.], Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008 (Ecuador). https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Corral B., F. (2025, 1 de mayo). Constitución: Paradojas. *Forbes Ecuador*. <https://www.forbes.com.ec/columnistas/constitucion-paradojas-n71548>
- Cuena Boy, F. (2006). [Reseña del libro *Derecho administrativo histórico*, 16 y 17 de junio de 2005, dirigido por A. Fernández de Buján]. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 28, 682–692. <https://doi.org/10.4067/S0716-54552006000100034>
- Doménech Pascual, G. (2025, 19 de marzo). Sobre las paradojas en el derecho. *Almacén de Derecho*. <https://almacenederecho.org/sobre-las-paradojas-en-el-derecho>

- Fraga, G. (2000). *Derecho administrativo* (40.^a ed.; M. Fraga, rev. y act.). Porrúa.
<https://bibliotecavirtualceug.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/06/derecho-administrativo.pdf>
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Tomo 1. Parte general* (1.^a ed., 1.^a reimp.). Fundación de Derecho Administrativo.
https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. del P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.^a ed.). McGraw-Hill Education.
- Pallares Alzamora, L. (2021, 10 de noviembre). Derecho administrativo contemporáneo. *Derecho Ecuador*. <https://derechoecuador.com/derecho-administrativo-contemporaneo/>
- Pérez Luño, A.-E. (2012). La seguridad jurídica y sus paradojas actuales. *Teoría & Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico*, 12, 124–140.
<https://teoriayderecho.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/article/view/166>
- Real Academia Española. (s. f.). Paradoja. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 10 de julio de 2026, de <https://dle.rae.es/paradoja>
- Rodríguez-Arana, J. (2012). El interés general en el derecho administrativo: Notas introductorias. *AÍDA. Ópera Prima de Derecho Administrativo*, 11, 69–96. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/article/viewFile/1485/1385>

Funding

The authors received no funding for the development of the research.

Conflict of Interest

The authors declare that they have no conflicts of interest.

Author Contributions

The authors contributed to the development of the manuscript.