

Jordán Fabián Salas-Vargas; Valeria Estefanía Vicuña-Pozo

[DOI 10.35381/cm.v11i4.2039](https://doi.org/10.35381/cm.v11i4.2039)

Control de legalidad en la actuación de los funcionarios públicos y la arbitrariedad administrativa

Control of legality in the actions of public officials and administrative arbitrariness

Jordán Fabián Salas-Vargas
dr.jordanfsv09@uniades.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Riobamba, Chimborazo
Ecuador
<https://orcid.org/0009-0006-8547-7538>

Valeria Estefanía Vicuña-Pozo
ur.valeriavp84@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Riobamba, Chimborazo
Ecuador
<https://orcid.org/0000-0002-1883-8384>

Recibido: 20 de agosto 2025
Revisado: 10 de octubre 2025
Aprobado: 15 de noviembre 2025
Publicado: 01 de diciembre 2025

Jordán Fabián Salas-Vargas; Valeria Estefanía Vicuña-Pozo

RESUMEN

El objetivo general de la investigación fue analizar el control de legalidad en la actuación de los funcionarios públicos y la arbitrariedad administrativa. La modalidad aplicada en el estudio fue cualitativa. Se apoyó en la técnica de recolección de datos documental, manejando la recaudación y análisis de una tipología documental-bibliográfica, mediante la cual se procedió a revisar las leyes, boletines oficiales y artículos científicos. Se aplicó además la técnica de entrevista. La cual se aplicó a funcionarios públicos profesionales expertos en Derecho Administrativo. Se concluye que, la arbitrariedad administrativa está directamente relacionada con el incumplimiento de controles legales, lo que pone en riesgo la transparencia y legitimidad de la gestión pública. Las entrevistas realizadas confirmaron que la ausencia de seguimiento y sanción a las irregularidades fomenta la discrecionalidad injustificada, lo que hace imprescindible la implementación de mecanismos de control más rigurosos y eficaces.

Descriptores: Derecho administrativo; control judicial de la administración; funcionario público (Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

The overall objective of the research was to analyze the control of legality in the actions of public officials and administrative arbitrariness. The study was qualitative in nature. It was based on the technique of documentary data collection, involving the collection and analysis of a documentary-bibliographic typology, through which laws, official gazettes, and scientific articles were reviewed. The interview technique was also applied. This was applied to professional public officials who are experts in administrative law. It was concluded that administrative arbitrariness is directly related to non-compliance with legal controls, which jeopardizes the transparency and legitimacy of public management. The interviews confirmed that the absence of monitoring and sanctions for irregularities encourages unjustified discretion, making it essential to implement more rigorous and effective control mechanisms.

Descriptors: Administrative law; judicial review of the administration; public official. (UNESCO Thesaurus)

Jordán Fabián Salas-Vargas; Valeria Estefanía Vicuña-Pozo

INTRODUCCIÓN

El principio de legalidad en la administración pública establece que los funcionarios solo pueden ejercer competencias expresamente otorgadas por la ley, lo que garantiza un marco normativo claro y preciso. En Ecuador, el artículo 226 de la Constitución dispone que los organismos y entidades del sector público deben actuar conforme a la Constitución y la ley, reforzando así la seguridad jurídica (Constitución de la República del Ecuador , 2008).

En esta situación, la supervisión de las decisiones tomadas por los funcionarios públicos se vuelve un instrumento crucial para asegurar que estén alineadas con los principios establecidos por la ley y la Constitución. Esta supervisión es esencial para fomentar una administración pública clara y eficiente, así como para evitar el uso desmedido del poder.

En este mismo orden, el principio de interdicción de la arbitrariedad es el que dispone que las autoridades públicas no tienen la posibilidad de actuar sin un fundamento o motivo legal, su meta final es establecer restricciones al abuso de autoridad, asegurándose de que cada decisión del poder esté debidamente justificada y no refleje el deseo personal del ocupante del cargo (Alvarado Onofre y otros, 2020).

En otro orden de ideas, el incumplimiento del control de legalidad por parte de los funcionarios públicos constituye una grave infracción administrativa. Para fomentar una cultura de obediencia a las normas y evitar el ocultamiento de ilegalidades, el artículo 41 de la Ley Orgánica del Servicio Público (2016) establece sanciones para los funcionarios públicos que toleren actos ilegales o irregulares, ya sea por acción u omisión.

De acuerdo con Rodríguez-Diestra. (2024) en ocasiones, los procedimientos sancionadores se convierten en métodos de recaudación o arbitrarios que perjudican derechos fundamentales como el derecho a la defensa y no ser penalizado dos veces por la misma causa.

Subía Guerra (2020), en su investigación, considera que el estudio es importante porque contribuye a entender cómo el control de legalidad puede ser una herramienta efectiva para prevenir el abuso en la administración pública ecuatoriana. El propósito de analizar las actividades arbitrarias y valorar la eficacia de los sistemas de supervisión es ofrecer recomendaciones para mejorar la administración pública y promover la transparencia en el proceso de tomar decisiones.

En este estudio crítico de trabajos anteriores permite identificar los puntos fuertes y débiles del sistema administrativo actual, lo cual proporciona fundamentos sólidos para futuras reformas e investigaciones en el ámbito del Derecho Administrativo. Para luchar contra la arbitrariedad administrativa, cuando se revisa la literatura existente y se detectan las deficiencias en el conocimiento, es imprescindible implementar estrategias más efectivas.

Por lo tanto, los principios fundamentales de la administración pública en Ecuador, como la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia, son el fundamento para controlar la arbitrariedad administrativa. De acuerdo con los artículos 3 y 31 del Código Orgánico Administrativo (2017), es necesario que las acciones administrativas sean emitidas por la autoridad competente, motivadas y proporcionales, siguiendo las leyes aplicables.

A pesar de que la legislación ecuatoriana tiene varios mecanismos de supervisión, como los procedimientos de fiscalización interna y las auditorías hechas por la Contraloría General del Estado, su ejecución es deficiente en numerosas instituciones públicas. Se observó, especialmente, que los procedimientos administrativos sancionadores no siempre conducen a acciones correctivas que sean efectivas y, por lo tanto, se repiten las conductas irregulares.

Según Transparency International, la corrupción y la impunidad son dos caras de la

Jordán Fabián Salas-Vargas; Valeria Estefanía Vicuña-Pozo

misma moneda. La falta de consecuencias para los actos de corrupción alimenta la impunidad y perpetúa el ciclo de ilegalidad (Transparency International, 2023).

Se plantea como objetivo general de la investigación analizar el control de legalidad en la actuación de los funcionarios públicos y la arbitrariedad administrativa.

MÉTODO

La modalidad aplicada en el estudio es cualitativa. Según Molina (2019), el diseño cualitativo permite comprender fenómenos sociales y las personas implicadas en este, situación que se ha pretendido con el desarrollo de esta investigación. Apoyándose en la técnica de recolección de datos documental, manejando la recaudación y análisis de una tipología documental-bibliográfica (Hernández Sampieri et al., 2014), mediante la cual se procede a revisar las leyes, boletines oficiales y artículos científicos. La presente investigación se aplica además la técnica de entrevista. La entrevista a funcionarios públicos profesionales del derecho constituye una fuente primaria de información que permite conocer la percepción y experiencia de los actores directamente involucrados en la administración pública, expertos en Derecho Administrativo y funcionarios públicos, quienes aportaron su perspectiva y experiencia sobre el tema.

RESULTADOS

Se presentan a continuación las entrevistas realizadas a los informantes.

Tabla 1.
Entrevistas.

Interrogante	Informante 1 Dr. Marcelo Bolívar Treviño, procurador	Informante 2 Abg. Víctor Hugo Erazo Zela,	Informante 3 Dr. Iván Andrade Arrieta, docente de
---------------------	--	---	---

Jordán Fabián Salas-Vargas; Valeria Estefanía Vicuña-Pozo

	síndico del GAD Municipal del cantón Riobamba 2025	procurador síndico del GAD Municipal del cantón Guano 2025	la Universidad UNIANDES y funcionario público del GAD municipal del cantón Riobamba
1.Desde su experiencia profesional, ¿cómo se han aplicado los mecanismos de control de legalidad dentro de la administración pública y qué efectos han generado en la toma de decisiones de los funcionarios?	El control de legalidad se basa en la revisión exhaustiva de documentos antes de su aprobación para evitar irregularidades. Sin embargo, en muchas decisiones administrativas intervienen funcionarios sin formación jurídica, lo que genera riesgos de ilegalidad o arbitrariedad.	El control de legalidad se fundamenta en la competencia (materia, territorio, tiempo y grado), lo que permite emitir actos administrativos válidos. Es esencial que las resoluciones administrativas cumplan con los requisitos del artículo 99 del COA para evitar arbitrariedad.	El control de legalidad verifica que la actuación administrativa se realice conforme a la ley, evitando decisiones arbitrarias. La Contraloría General del Estado es el ente encargado de supervisar el cumplimiento del principio de legalidad a través de exámenes periódicos.
2. ¿Qué desafíos han identificado en la implementación de los procedimientos administrativos para garantizar que las actuaciones de los servidores públicos se ajusten a los principios de legalidad y transparencia?	La falta de capacitación, la interferencia política y la burocracia dificultan la correcta aplicación de la normativa. Un caso concreto en el municipio de Riobamba evidenció cómo la falta de control de legalidad llevó a un conflicto entre la alcaldía y la concejalía, derivando en problemas legales.	La interferencia política es uno de los principales problemas, ya que influye en la designación de funcionarios y su capacidad de aplicar la normativa correctamente. Muchos servidores públicos ingresan sin conocimientos en administración pública, lo que provoca interpretaciones	La falta de capacitación en el Código Orgánico Administrativo (COA) genera confusión en los procedimientos administrativos. Persisten problemas con normas derogadas que aún son aplicadas erróneamente por algunos funcionarios y abogados.

Jordán Fabián Salas-Vargas; Valeria Estefanía Vicuña-Pozo

		erróneas de la normativa y sanciones posteriores.	
3. ¿Cómo influyen los criterios jurídicos y administrativos en la interpretación y aplicación de las normas dentro de su institución, y de qué manera esto puede generar riesgos de arbitrariedad?	Los servidores públicos no deberían interpretar las normas, sino aplicarlas directamente, ya que la interpretación jurídica corresponde a entidades especializadas como la Procuraduría General del Estado. La discrecionalidad en la interpretación de normas puede llevar a decisiones arbitrarias que favorecen intereses particulares sobre el interés general.	Existen diferencias entre el derecho privado y el derecho público, lo que causa interpretaciones incorrectas cuando los abogados no están especializados en derecho administrativo. La falta de especialización puede generar actos administrativos nulos, lo que provoca procesos judiciales y pérdidas para el Estado.	En derecho público, solo se puede hacer lo que está expresamente permitido por la ley, por lo que la interpretación subjetiva de normas genera riesgos de arbitrariedad. La falta de formación técnica y jurídica en los servidores públicos propicia errores en la aplicación de la normativa.
4. ¿De qué forma considera que las acciones de control interno y externo impactan en la gestión pública y en la prevención de decisiones que puedan ser catalogadas como arbitrarias?	El cumplimiento de las recomendaciones de la Contraloría es obligatorio y ayuda a corregir errores administrativos. Se han implementado mecanismos de control interno, como la reducción de burocracia y la exigencia de revisiones previas, para agilizar la	La ausencia de normativa interna clara en algunas instituciones genera desorden y sanciones a posteriori. Cuando existen regulaciones internas (ordenanzas, reglamentos), los servidores deben aplicarlas correctamente para evitar	Los gobiernos autónomos descentralizados interpretan erróneamente la autonomía como una licencia para tomar decisiones discrecionales. La eliminación progresiva de auditorías internas debilita los controles preventivos, dejando la revisión de la legalidad solo

Jordán Fabián Salas-Vargas; Valeria Estefanía Vicuña-Pozo

	gestión y evitar decisiones arbitrarias.	incumplimientos y sanciones.	en manos de la Contraloría después de que ocurren los hechos.
5.En su experiencia, ¿qué factores considera que pueden debilitar o fortalecer el control de legalidad en la administración pública y cómo esto impacta en la gestión institucional?	Debilitan el control: falta de conocimiento normativo, burocracia excesiva y prescripción de procedimientos administrativos. Fortalecen el control: capacitación continua de los servidores públicos y aplicación estricta de la normativa sin interpretaciones subjetivas.	Factores que fortalecen: capacitación constante de los servidores públicos y actualización en normativas que evolucionan con el tiempo. Factores que debilitan: la carga burocrática y el ingreso de funcionarios por influencias políticas, lo que impide la profesionalización y eficiencia en la administración pública.	Factores que fortalecen: capacitación continua, conocimiento del marco normativo y articulación entre el derecho y la técnica. Factores que debilitan: desconocimiento normativo, falta de control preventivo y ausencia de un principio ético en la gestión pública.

Elaboración: Los autores.

La tabla 1 refleja distintas apreciaciones y experiencias de cada uno de los entrevistados en relación con el control de legalidad en el sistema administrativo ecuatoriano, abordando casos concretos de arbitrariedad administrativa y su impacto en la transparencia y eficiencia de la gestión pública.

DISCUSIÓN

Un elemento esencial del Derecho Administrativo es la supervisión de la legalidad en el desempeño de los funcionarios públicos, pues esta asegura que sus actuaciones se alineen con el marco normativo actual y previene la arbitrariedad administrativa.

Jordán Fabián Salas-Vargas; Valeria Estefanía Vicuña-Pozo

La falta de mecanismos de control adecuados puede resultar en una discrecionalidad excesiva, lo que impacta negativamente la legitimidad y la transparencia en el ejercicio del poder público, según se ha evidenciado en este estudio. La exigencia de conservar un equilibrio entre la autonomía de los funcionarios y la responsabilidad que deben tener en el desempeño de sus funciones es lo que hace necesario establecer medidas efectivas de supervisión.

En este sentido, el control de legalidad se convierte en un componente esencial para consolidar un sistema administrativo que sea eficaz y fiable, en el cual la conformidad con la normativa jurídica evite que se violen los derechos y asegure una gestión pública que sea transparente y efectiva.

Las entrevistas realizadas a expertos en Derecho Administrativo y a funcionarios públicos corroboraron que, aunque el marco jurídico de Ecuador tiene regulaciones exactas, su implementación real se ve determinada por factores como la capacitación de los funcionarios, los recursos dedicados al control y la voluntad política. La mayoría de los entrevistados concuerdan en que la ausencia de sanciones y el seguimiento frente a las irregularidades son las razones por las que se presenta arbitrariedad en la gestión pública, estos hallazgos indican que es importante implementar métodos de control más rigurosos y eficaces.

Además, las respuestas obtenidas revelaron que existe una notoria diferencia entre la teoría y la práctica en el control de legalidad. Esto resalta lo relevante que es mejorar la formación técnica de los funcionarios públicos y garantizar que las instituciones de control tengan los medios necesarios para cumplir con su función. Es indispensable formar a los funcionarios de manera adecuada; para reducir los márgenes de error y la interpretación normativa, así como para promover una administración que sea más eficiente y esté alineada con las regulaciones de buen gobierno.

En una democracia, la acción administrativa de nulidad es un apoyo fundamental. Si no existiera un sistema eficaz que pudiera cancelar las acciones perjudiciales del

Jordán Fabián Salas-Vargas; Valeria Estefanía Vicuña-Pozo

Ejecutivo, el ciudadano quedaría completamente desprotegido, lo cual posibilitaría que la administración actuara por encima de la ley.

La tutela administrativa debe ser real y no meramente teórica para frenar los abusos de poder. (Chirinos Soriano,2025).

CONCLUSIONES

La arbitrariedad administrativa está directamente relacionada con el incumplimiento de controles legales, lo que pone en riesgo la transparencia y legitimidad de la gestión pública. Las entrevistas realizadas confirmaron que la ausencia de seguimiento y sanción a las irregularidades fomenta la discrecionalidad injustificada, lo que hace imprescindible la implementación de mecanismos de control más rigurosos y eficaces.

FINANCIAMIENTO

No monetario.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes, en el desarrollo de la investigación.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- Alvarado Onofre, H., Paucar Paucar, C., & Arandia Zambrano, J. (2020). El principio de interdicción de la arbitrariedad: fin al abuso de poder. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(4), 223-229. <https://n9.cl/gsmu6>
- Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008. <https://n9.cl/sia>
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2016). Ley Orgánica de Servicio Público. LOSEP Ley 0 Registro Oficial Suplemento 294 de 06-oct.-2010. Última modificación: 28-mar.-2016. Estado: Vigente. <https://n9.cl/9lzt9>

- Asamblea Nacional República del Ecuador. (2017) Código Orgánico Administrativo. Suplemento del Registro Oficial 623, 21-I-2022. <https://n9.cl/0jo2f>
- Chirinos Soriano, M. E. (2025). Acción administrativa por nulidad de actos lesivos y vulneración de derechos causada por el Ejecutivo. *Revista Tribunal*, 5(12), 874-891. <https://doi.org/10.59659/revistatribunal.v5i12.243>
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2014). Metodología de la Investigación. (Quinta Edición ed.). México: McGraw-Hill.
- Molina, M. (2020). Hay otros mundos, pero están en este. Investigación cualitativa. *Revista Electrónica AnestesiaR*, 11(6),2. <https://doi.org/10.30445/rear.v11i6.780>
- Rodríguez-Diestra, F. (2024). Tutela de los derechos del administrado y los procedimientos sancionadores en los gobiernos locales, Perú. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas*, 9(16), 63-80. <https://doi.org/10.35381/racji.v8i16.3152>
- Subía Guerra, J., y Matilla Garcés, D. (2020). Cambios en la administración pública y su impacto en el sistema de control en el Ecuador. *Economía y Negocios UTE*, 11(1), 73-92. <https://n9.cl/00ip9n>
- Transparency International. (2023). Retrieved from Índice de Percepción de la Corrupción 2023. <https://n9.cl/j4ylq>