

Derecho

**Tesis previa a la obtención de título de
Abogado.**

AUTOR: Michael Alejandro Giraldo Córdova

TUTOR: Msc. Jativa Moya Pablo Andrés

Límites a la discrecionalidad administrativa en la
declaración de utilidad pública: Un análisis de la Sentencia
No. 1149-19-JP/21

CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA

Yo, Michael Alejandro Giraldo Córdova, con cédula de ciudadanía 1724493653, declaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi autoría; que no ha sido presentado anteriormente para ningún grado o calificación profesional y que se ha consultado la bibliografía detallada.

Cedo mis/nuestros derechos de propiedad intelectual a la Universidad Internacional del Ecuador, para que sea publicado y divulgado en internet, según lo establecido en la Ley de Propiedad Intelectual, su Reglamento y demás disposiciones Legales.

A handwritten signature in black ink, reading "Michael A. Giraldo C." with a stylized flourish at the end.

FIRMA AUTOR



Certificación de autoría

Declaramos bajo juramento que el presente trabajo es de mi autoría; que se han consultado las fuentes bibliográficas detalladas en este documento y se han empleado éticamente herramientas tecnológicas.

A handwritten signature in black ink, reading 'Michael J. Giraldo C.', is written over a horizontal line.

Firma del estudiante
GIRALDO CÓRDOVA MICHAEL
ALEJANDRO



DEDICATORIA

Este trabajo va dedicado a Dios, a mi novia Emily Carvajal y a la memoria de mi abuelito (+), quien fue inspiración y guía constante a lo largo de mi vida. Su ejemplo de esfuerzo y sabiduría permanece como un faro en cada paso que doy. Asimismo, dedico estas páginas a todas las personas que confiaron en mí y me brindaron su apoyo incondicional; a ellos pertenece este esfuerzo, pues sin su confianza y aliento no habría sido posible llegar hasta aquí.



AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi más profundo agradecimiento a Dios, fuente de fortaleza y guía en cada etapa de este camino. A mi novia, Emily Carvajal, por su compañía, paciencia y apoyo constante, que han sido un sostén invaluable en los momentos más desafiantes. A la memoria de mi abuelito (+), cuya inspiración y ejemplo de esfuerzo y sabiduría iluminan cada paso que doy y permanecen como legado imborrable en mi vida.

Extiendo también mi gratitud a todas las personas que confiaron en mí y me brindaron su apoyo incondicional. Su confianza, aliento y palabras de ánimo fueron el motor que me impulsó a seguir adelante y a culminar este esfuerzo académico. Este logro no me pertenece únicamente: es fruto de la fe, el respaldo y la motivación que recibí de cada uno de ustedes.

Tabla de contenido

RESUMEN	7
INTRODUCCION	9
Planteamiento del problema jurídico	11
III. Discrecionalidad Administrativa y la Utilidad Pública	12
3.1. Evolución histórica de la discrecionalidad administrativa y utilidad publica	13
3.2. Fundamentos de la Discrecionalidad Administrativa	15
3.3. Conceptualización de Utilidad publica	16
3.4. La Falacia de la Inmunidad Justiciable en los Actos de Gravamen Especial	17
IV. Límites constitucionales al derecho administrativo en el Ecuador	18
4.1. Evolución histórica-constitucional: Del antropocentrismo al biocentrismo	20
4.2. Los Derechos de la Naturaleza dentro del marco normativo e infra constitucional	21
4.3. Principios constitucionales ambientales derivados del neoconstitucionalismo	23
4.3.1. Principio de precaución y prevención	23
4.3.2. El principio mandatorio <i>in dubio pro-natura</i>	24
4.4. La transmutación del estándar de motivación en la actividad administrativa ambiental	25
4.5. Tensiones y divergencias en la aplicación del principio de prevención	26
V. Parámetros De Validez Del Acto Administrativo Y Control Judicial De La Discrecionalidad.	28

5.1 El estándar de motivación reforzada en actos que afectan a la Naturaleza	28
5.2 El procedimiento administrativo del COA a la luz de los Principios de Juridicidad y Proporcionalidad	30
5.3. Análisis Jurisprudencial de la Sentencia No. 1149-19-JP/21 (Caso Los Cedros)	32
5.4. Control judicial de la discrecionalidad administrativa	33
VI. LA RUPTURA EPISTEMOLÓGICA DEL BIOCENTRISMO Y EL DIÁLOGO INTERCULTURAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO-----	34
6.1. Del Antropocentrismo Utilitarista al Biocentrismo Jurídico	34
6.2. El diálogo intercultural y la resignificación del Buen Vivir (<i>Sumak Kawsay</i>).....	36
VI. CONCLUSIONES-----	38
REFERENCIAS-----	40
Doctrina.....	40
Normativa nacional	41
Jurisprudencia nacional.....	41



“Límites a la discrecionalidad administrativa en la declaración de utilidad pública: Un análisis de la Sentencia No. 1149-19-JP/21”

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objeto de estudio los límites constitucionales e infra constitucionales que condicionan la discrecionalidad administrativa en la declaratoria de utilidad pública en el ámbito del ordenamiento jurídico ecuatoriano. A partir de la Constitución de 2008 y del modelo neoconstitucional biocéntrico, se estudia la subordinación de la tradicional noción de utilidad pública, antes vinculada a fines extractivos y económicos, a la preservación de los derechos de la Naturaleza. El análisis gira en torno a la Sentencia No. 1149-19-JP/21 de la Corte Constitucional, llamado el Caso Bosque Protector Los Cedros, que fijó estándares de motivación reforzada y la aplicación obligatoria de principios como la prevención, la precaución y el mandato hermenéutico in dubio pro-natura. Estos parámetros evitan que la utilidad pública se convierta en una prerrogativa onnipotente, y obligan a la Administración a fundamentar técnicamente y científicamente sus decisiones, asegurando la protección de los ecosistemas frente a riesgos graves o irreversibles. De igual modo, se aclara que la discrecionalidad administrativa no es un ámbito de inmunidad, sino una facultad reglada y sometida al control judicial efectivo. Los jueces constitucionales tienen a su disposición herramientas procesales, como la acción de protección, para revisar y anular actos estatales que vulneren los derechos de la Naturaleza, imponiendo medidas de reparación integral. En conclusión, el estudio evidencia que el Derecho Administrativo ecuatoriano ha experimentado una transformación paradigmática: la utilidad pública ya no puede prevalecer automáticamente por encima del interés ecológico, sino que debe armonizarse con los principios de justicia ambiental y biocentrismo, consolidando un modelo jurídico en el que la protección de la naturaleza constituye un límite infranqueable a la discrecionalidad estatal.



PALABRAS CLAVE: Discrecionalidad administrativa, Utilidad pública, Derechos de la Naturaleza, Neoconstitucionalismo, Biocentrismo, Principio de precaución, Principio de prevención, In dubio pro-natura, Corte Constitucional del Ecuador, Justicia ecológica.



INTRODUCCION

La discrecionalidad administrativa constituye una de las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo contemporáneo, pues permite a la Administración Pública adoptar decisiones dentro de los márgenes que el ordenamiento jurídico le confiere para la satisfacción del interés general. Tradicionalmente, esta potestad ha sido entendida como un espacio de apreciación otorgado a los órganos administrativos para elegir entre diversas alternativas jurídicamente válidas, atendiendo criterios de oportunidad, mérito y conveniencia. Sin embargo, el ejercicio de dicha facultad no es absoluto, ya que se encuentra sometido a límites derivados de la Constitución, la ley y los principios generales del Derecho, con el propósito de evitar actuaciones arbitrarias incompatibles con el Estado de Derecho.

Dentro de este contexto, la declaración de utilidad pública representa una de las manifestaciones más relevantes del ejercicio de la potestad administrativa. Históricamente, esta figura ha permitido justificar la intervención estatal sobre determinados bienes o derechos privados cuando existe un interés colectivo que así lo exige. No obstante, la evolución del constitucionalismo contemporáneo ha generado nuevos cuestionamientos respecto de los alcances de esta institución, particularmente cuando su aplicación puede producir afectaciones significativas al ambiente y a los ecosistemas.

En el Ecuador, la Constitución de la República de 2008 introdujo una transformación paradigmática al reconocer a la Naturaleza como sujeto de derechos, incorporando una visión biocéntrica que modificó sustancialmente las relaciones entre desarrollo económico, actividad estatal y protección ambiental. Como consecuencia, la discrecionalidad administrativa y la declaración de utilidad pública pasaron a estar condicionadas por límites constitucionales más rigurosos orientados a garantizar la protección efectiva de los derechos de la Naturaleza.



La relevancia jurídica del presente estudio radica en la necesidad de determinar cómo estos nuevos parámetros constitucionales inciden en el ejercicio de las potestades administrativas y en la configuración de la utilidad pública como fundamento de actuación estatal. Esta problemática adquiere especial importancia en aquellos casos en los que las decisiones administrativas involucran actividades extractivas, proyectos de infraestructura o intervenciones susceptibles de generar impactos ambientales significativos.

La Sentencia No. 1149-19-JP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador, conocida como Caso Bosque Protector Los Cedros, constituye un precedente de especial trascendencia para el Derecho Administrativo ecuatoriano. Mediante esta decisión, la Corte desarrolló criterios interpretativos que redefinen la relación entre utilidad pública, discrecionalidad administrativa y derechos de la Naturaleza, estableciendo estándares de control más estrictos respecto de las decisiones estatales que puedan afectar ecosistemas protegidos.

El presente ensayo tiene como objetivo analizar los límites constitucionales e infraconstitucionales que condicionan el ejercicio de la discrecionalidad administrativa en la declaración de utilidad pública, a partir del estudio de la Sentencia No. 1149-19-JP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador.

Para el desarrollo de la investigación se emplea una metodología jurídico-dogmática basada en el análisis de normativa constitucional y legal, doctrina especializada y jurisprudencia constitucional relevante.



Planteamiento del problema jurídico

La declaración de utilidad pública constituye una de las herramientas jurídicas más relevantes de las que dispone la Administración Pública para satisfacer necesidades colectivas y ejecutar políticas de interés general. Sin embargo, el reconocimiento constitucional de los derechos de la Naturaleza ha introducido nuevos límites al ejercicio de las potestades administrativas, particularmente cuando las decisiones estatales pueden afectar ecosistemas protegidos o generar daños ambientales irreversibles.

La Sentencia No. 1149-19-JP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador representa un punto de inflexión en esta materia, al establecer parámetros constitucionales que condicionan el ejercicio de la discrecionalidad administrativa en actuaciones justificadas por razones de utilidad pública. En consecuencia, surge la necesidad de determinar de qué manera estos estándares modifican el alcance de las facultades administrativas tradicionalmente reconocidas al Estado.

Problema jurídico:

¿Cuáles son los límites constitucionales e infraconstitucionales que la Sentencia No. 1149-19-JP/21 establece para el ejercicio de la discrecionalidad administrativa en la declaración de utilidad pública?



III. Discrecionalidad Administrativa y la Utilidad Pública

La discrecionalidad administrativa y la utilidad pública constituyen dos pilares fundamentales del Derecho Administrativo que, dentro del contexto nacional, han atravesado un proceso de transformación profunda y compleja. Históricamente, la discrecionalidad fue concebida como un margen de libertad otorgado a la Administración para decidir en aquellos espacios donde la ley guardaba silencio, permitiéndole actuar conforme a criterios de oportunidad, mérito y conveniencia.

La utilidad pública, por su parte, se entendió como la causa final que legitimaba la intervención estatal en la esfera privada, especialmente con la figura de la expropiación de bienes, bajo la premisa de que el bienestar colectivo justificaba el sacrificio individual. Sin embargo, estas categorías, que en sus orígenes operaban bajo un paradigma utilitarista y han sido replanteadas radicalmente en el país a partir de la Constitución de 2008 y de la jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional, como es la Sentencia No. 1149-19-JP/21 (Caso Bosque Protector Los Cedros) en temas de sectores estratégicos.

En este nuevo escenario, la discrecionalidad administrativa ya no puede ser entendida como un espacio de inmunidad frente a los derechos de los particulares, ni la utilidad pública como una cláusula expansiva del poder estatal. Ambas instituciones se encuentran hoy subordinadas a principios como la legalidad, la proporcionalidad, la razonabilidad en tema administrativo en el tema ambiental son la prevención, la precaución y el mandato in dubio pro-natura. La discrecionalidad se configura como una potestad reglada, cuyo ejercicio depende de la capacidad de la Administración para justificar técnica y científicamente sus decisiones, demostrando que estas no comprometen los derechos fundamentales en principal énfasis que no intervengan en los ciclos vitales de la Naturaleza. La utilidad pública, por su parte, ha dejado de ser un concepto jurídico indeterminado para convertirse en una institución condicionada por las normas fundamentales, que obliga a la Administración a demostrar que sus proyectos de infraestructura, minería o desarrollo estratégico no generan daños graves o irreversibles a los ecosistemas.



Este capítulo se propone analizar de manera exhaustiva la interacción entre discrecionalidad administrativa y utilidad pública en el Ecuador, abordando su evolución histórica, sus fundamentos y su conceptualización. Se examinará cómo la discrecionalidad pasó de ser concebida como una figura usada sin fundamento a una potestad estrictamente regulada por principios constitucionales, y cómo la utilidad pública, antes vinculada exclusivamente a fines extractivos y económicos, se ha transformado en un concepto subordinado a las normas fundamentales.

En suma, la relación entre discrecionalidad administrativa y utilidad pública en el Ecuador constituye un fenómeno donde confluyen las tensiones entre poder estatal y derechos fundamentales, entre tradición antropocéntrica y paradigma biocéntrico. Analizar esta relación no solo permite comprender la reconfiguración del Derecho Administrativo, sino también proyectar los desafíos que enfrenta la Administración Pública en un Estado constitucional de derechos y justicia que ha decidido colocar a la Naturaleza en el ordenamiento jurídico.

3.1. Evolución histórica de la discrecionalidad administrativa y utilidad pública

El concepto de discrecionalidad administrativa ha transitado por un largo proceso de cambio y supresión doctrinal que refleja la evolución misma del Estado. En sus primeras acepciones conceptuales, la discrecionalidad fue entendida como una esfera de libertad o un poder de prerrogativa inmune al control judicial. Bajo esta concepción, clásica el acto discrecional se sustentaba en el binomio de la oportunidad y conveniencia, siempre dentro de un marco de legalidad (Pérez, 2021).

Como recuerda Gordillo (2017), esta facultad surge precisamente en los espacios donde la norma guarda silencio; aclarando que *“no por ello se convierte en un poder ilimitado”*. A pesar de que esta naturaleza permitía justificar la actuación administrativa en escenarios carentes de reglamentos o disposiciones normativas, tradicionalmente se consideraba una esfera inmune al control jurisdiccional, lo cual favorecía la existencia de espacios de arbitrariedad.



Posteriormente, con la consolidación de la teoría del control judicial de los actos públicos, autores como Cassagne desarrollaron una visión marcadamente restrictiva y científica de esta potestad. Cassagne sostiene que la discrecionalidad no representa un ámbito de libertad absoluta o ajeno al bloque de legalidad, sino una modalidad de ejercicio de la función administrativa en la cual el ordenamiento otorga al órgano la facultad de elegir entre diversas alternativas igualmente válidas para alcanzar el interés público. Esta evolución doctrinal permitió superar la antigua e imprecisa identificación entre discrecionalidad y ausencia de control, afianzando la teoría de que toda actuación administrativa, por más amplia que sea su libertad estimativa, debe encontrarse estrictamente subordinada a los principios generales del derecho, la razonabilidad y la proporcionalidad.

En un sentido paralelo, la noción de utilidad pública experimentó una transformación material idéntica. Originalmente, este concepto estuvo constreñido a criterios de carácter infraestructural y económico: la construcción de carreteras, la edificación de infraestructura estatal o la explotación minera eran asimiladas automáticamente como sinónimos del bienestar general. Esta categoría jurídica legitimaba la restricción unilateral de los derechos individuales, operando como la causa final del acto expropiatorio. No obstante, a medida que el constitucionalismo contemporáneo incorporó las agendas sociales y ecológicas, la utilidad pública dejó de interpretarse de forma abstracta. Siguiendo la línea de Cassagne, esta institución se transformó en un elemento reglado del fin del acto administrativo, obligando a la Administración a justificar objetivamente que el bienestar colectivo pretendido guarde armonía con el catálogo de derechos vigentes.

En el Ecuador, esta confluencia evolutiva alcanzó su punto de inflexión más alto con la promulgación de la Constitución de 2008. El nuevo texto fundamental no solo positivó límites procesales a la actividad discrecional, sino que introdujo un cambio ontológico al reconocer a la Naturaleza como sujeto de derechos dotado de valor intrínseco.



Como bien sostiene Gudynas (2014), el reconocimiento constitucional de la Naturaleza implica una transición irreversible desde el antropocentrismo utilitarista hacia una concepción biocéntrica del Derecho.

A partir de este hito, la discrecionalidad de la Administración Pública para declarar la utilidad pública de un proyecto quedó jurídicamente condicionada por los principios de sostenibilidad y justicia ecológica, un cambio radical que fue ratificado y desarrollado con rigurosidad por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 1149-19-JP/21 (Caso Bosque Los Cedros).

3.2. Fundamentos de la Discrecionalidad Administrativa

Para comprender la discrecionalidad administrativa se debe entender la validez del acto administrativo en el Ecuador actual, es imperativo desglosar los fundamentos doctrinarios que legitiman la existencia de esta. La justificación de esta potestad reside en la propia naturaleza del legislativo; él legislador es fácticamente incapaz de prever la totalidad de las contingencias, variables técnicas y mutaciones de la realidad social que la Administración debe resolver en el día a día. Por tanto, el ordenamiento jurídico confiere de manera intencional un margen de apreciación para que la autoridad configure la solución más idónea en el caso concreto.

No obstante, la doctrina contemporánea resalta que nunca es absoluta, sino que coexiste en una tensión permanente con el principio de legalidad. En todo acto discrecional es posible identificar una estructura dual compuesta por elementos reglados y elementos discrecionales. Los elementos reglados constituyen la frontera del acto y son inalterables por el funcionario: la competencia del órgano (quién puede actuar), el procedimiento administrativo (cómo se debe actuar), la forma del acto (la exteriorización de la voluntad) y el fin público (para qué se actúa). La discrecionalidad propiamente dicha se reduce únicamente a la elección de la oportunidad o al juicio de valor técnico entre las opciones lícitas que ofrece el sistema.



Carlos Cassagne (1998) identifica que esta facultad se manifiesta a través de un catálogo de potestades esenciales indispensables para la gestión pública, entre las que destacan la potestad reglamentaria destinada a dictar normas de carácter general para una administración ágil, la potestad imperativa, la potestad sancionadora y la potestad ejecutiva.

Al estar configuradas por una norma previa bajo el principio de legalidad, estas facultades son irrenunciables e inalienables. Por consiguiente, la discrecionalidad administrativa encuentra su fundamento no como un quiebre de la legalidad, sino como una herramienta funcional y reglada, cuyo ejercicio legítimo depende de su aptitud para materializar el interés general sin conculcar los derechos fundamentales ni los ciclos naturales garantizados por la Constitución.

3.3. Conceptualización de Utilidad pública

En el ordenamiento jurídico nacional, la utilidad pública se define como un concepto jurídico indeterminado que brinda la facultad legítima de intervenir en la esfera de los derechos de los particulares para asegurar la prevalencia del interés colectivo. La Constitución de la República del Ecuador:

Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, pago y trato justo, de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Finalmente, con el cambio constitucional a conceptualización de la utilidad pública ha tenido que asimilar el impacto. El interés colectivo o general ya no puede ser medido de forma exclusiva mediante variables económicas o de desarrollo extractivo



La obligatoriedad de armonizar la utilidad pública con el "manejo sustentable del ambiente" expresamente previsto en el mandato del artículo 323 de la Constitución implica que una declaratoria de esta naturaleza deviene en ilegítima si para construir una obra o explotar un sector estratégico se condena a la extinción a un ecosistema protegido.

La utilidad pública, por ende, ha dejado de ser una cláusula expansiva del poder estatal para convertirse en una institución procesal y sustantivamente condicionada por los derechos de la naturaleza y la justicia ecológica.

3.4. La Falacia de la Inmunidad Justiciable en los Actos de Gravamen Especial

Uno de los mitos más persistentes en la doctrina tradicional del Derecho Administrativo es la supuesta inmunidad o impermeabilidad de los actos que declaran la utilidad pública frente al control jurisdiccional de fondo. Bajo la influencia del positivismo formalista, se ha sostenido con frecuencia que, una vez que la autoridad competente cumple con los requisitos procedimentales explícitos de la ley esto es, la emisión formal del acto, la delimitación geográfica del predio y la asignación presupuestaria para el justo precio, la decisión política de expropiar o intervenir un espacio territorial se vuelve intocable para los jueces ordinarios. Se argumentaba que el juicio de oportunidad política sobre qué es "útil" o "necesario" para la nación pertenece de forma exclusiva a la función ejecutiva, y que los juzgadores carecen de la legitimidad democrática y de la capacidad técnica para revertir dicha valoración fundamental.

Esta postura conceptual, que en la praxis blindaba al extractivismo y a las grandes obras de infraestructura frente a los reclamos de las comunidades y de los defensores del ambiente, constituye una falacia constitucional en el Estado de Derechos y Justicia. En el Ecuador, la sumisión de la Administración Pública al principio de juridicidad (consagrado en el artículo 226 constitucional y ratificado en el artículo 14 del COA) implica que no existen zonas exentas de control. Los actos de gravamen especial, entre los cuales la declaratoria de utilidad pública es el más invasivo por su capacidad



de extinguir el dominio privado o alterar el uso del suelo, están sujetos a una doble dimensión de validez: la legalidad formal y la legitimidad sustancial.

El control judicial no puede limitarse a verificar el cumplimiento de una check-list de pasos administrativos. Si la motivación de la declaratoria adolece de una manifiesta desproporcionalidad, o si los informes técnicos subyacentes ignoran deliberadamente los impactos ecológicos de la intervención, el acto está viciado de nulidad absoluta por desviación de poder. La discrecionalidad no es sinónimo de soberanía absoluta; es una competencia estrictamente acotada por los derechos fundamentales y los derechos de la naturaleza.

Por lo tanto, el control del juez constitucional y del juez contencioso-administrativo debe penetrar en el núcleo del razonamiento técnico de la autoridad para fiscalizar si el fin perseguido justifica realmente la restricción del derecho al entorno sano y a la intangibilidad de los ecosistemas frágiles.

IV. Límites constitucionales al derecho administrativo en el Ecuador

El Derecho Administrativo ecuatoriano, desde la Constitución de 2008, ha sufrido una transformación radical, al instaurar un modelo neoconstitucional y biocéntrico sin precedentes en la región. En este nuevo paradigma, la validez de los actos administrativos ya no depende solo de la subsunción formal a la ley, como ocurría en el positivismo clásico, sino de su coherencia material con el bloque de constitucionalidad y, de forma inédita, con los derechos de la Naturaleza. Con este giro epistémico, la discrecionalidad administrativa, que tradicionalmente se entendía como un margen de libertad de la Administración, está ahora sujeta a límites sustantivos y hermenéuticos que evitan que se ejerza de manera arbitraria.

La razón de interés público, que históricamente justificaba la intervención del Estado en la propiedad privada y en los sectores estratégicos, ha pasado de ser una cláusula expansiva del poder estatal a ser una institución sujeta a la justicia ecológica y a la preservación de los ciclos vitales del ecosistema.



En este capítulo se realiza un análisis detallado de los límites constitucionales que limitan la acción administrativa en el Ecuador, ilustrando cómo la transición del antropocentrismo al biocentrismo ha modificado la relación entre Estado, sociedad y Naturaleza. Se comenzará por abordar la evolución histórico-constitucional, mostrando cómo las constituciones anteriores concebían al medio ambiente como un objeto de protección subordinado al bienestar humano, mientras que la Constitución de Montecristi lo reconoce como sujeto de derechos autónomo. En segundo lugar, se analizará la incorporación de los derechos de la Naturaleza al marco normativo e infra constitucional, resaltando el papel del Código Orgánico Administrativo y del Código Orgánico del Ambiente como instrumentos que operan las garantías constitucionales.

Por último, se tratarán los principios ambientales que emergen del neoconstitucionalismo como precaución, prevención e in dubio pro-natura, que operan como límites infranqueables a la discrecionalidad administrativa, obligando a la Administración a justificar sus decisiones con motivación reforzada y a resolver toda duda a favor de la conservación de los ecosistemas.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente en el Caso Bosque Protector Los Cedros, ha venido consolidando ese entramado normativo, al establecer que la discrecionalidad administrativa no puede ser concebida como un espacio de inmunidad frente al control judicial. Los jueces constitucionales, en cambio, disponen de las herramientas procesales adecuadas para examinar, limitar y anular actos administrativos que vulneren los derechos de la Naturaleza, imponiendo medidas de reparación integral que prioricen la restauración ecológica sobre las pulsiones extractivas del Estado.

Así, el Derecho Administrativo ecuatoriano resulta ser un verdadero dique frente a la arbitrariedad estatal, al subordinar la utilidad pública a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y justicia ambiental. En resumen, los límites constitucionales al Derecho Administrativo ecuatoriano reflejan una metamorfosis paradigmática que pone a la Naturaleza en el centro del ordenamiento jurídico.



El análisis de estos límites no solo permite comprender la evolución del Derecho administrativo ecuatoriano, sino también proyectar los desafíos que enfrenta la Administración en un Estado constitucional de derechos y justicia que ha optado por un modelo biocéntrico, donde la discrecionalidad y la utilidad pública están subordinadas a la protección de la Pachamama como sujeto de derechos.

4.1. Evolución histórica-constitucional: Del antropocentrismo al biocentrismo

Para comprender la dimensión disruptiva del constitucionalismo ecuatoriano resulta imprescindible analizar la forma en que los recursos naturales fueron abordados en los textos constitucionales previos. La Constitución de la República de 1998, aunque incluyó por primera vez el derecho fundamental a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, se basó en un paradigma estrictamente antropocéntrico y utilitarista. En dicho modelo el medio ambiente era tutelado no por su valor intrínseco, sino en función del bienestar, la salud y la calidad de vida del ser humano. La naturaleza se encontraba bajo la categoría jurídica de “objeto de protección” o “patrimonio del Estado”, una reserva de recursos económicos orientada principalmente a llenar las arcas públicas a través de lógicas extractivistas.

El texto constitucional de 2008 rompe radicalmente con esta tradición: el biocentrismo jurídico. El cambio de la naturaleza como objeto de apropiación a la naturaleza como sujeto de derechos redefine los cimientos conceptuales del Derecho administrativo. La Naturaleza ya no necesita la intermediación del deterioro del ser humano para poner en marcha las garantías jurisdiccionales del Estado.

Este quiebre epistemológico confiere a los ecosistemas prerrogativas autónomas y separadas de la utilidad económica que puedan ofrecer a la sociedad. No obstante, la doctrina nacional e internacional ha puesto en evidencia las profundas tensiones que genera la convivencia de este catálogo de derechos vanguardistas con un modelo económico que sigue siendo profundamente dependiente de la explotación de los hidrocarburos y minerales.



Autores como Gudynas señalan que este fenómeno conduce a un “*extractivismo benevolente o de izquierda*”, donde el Estado recurre a la utilidad pública y el desarrollo nacional para justificar intervenciones agresivas en la biosfera, bajo la promesa de redistribuir la riqueza económica. Frente a las pulsiones industriales que animan al propio aparato estatal, el Derecho Administrativo queda en el epicentro del debate obligado a mutar sus categorías tradicionales para operar como un dique de contención.

La introducción del biocentrismo alteró de forma directa la relación jerárquica entre la Administración Pública y los administrados. Las instituciones tradicionales del Derecho Administrativo, como la declaratoria de utilidad pública o la concesión minera, ya no pueden ser entendidas como mecanismos de explotación unilateral sustraídos del control constitucional.

El reconocimiento de los Derechos de la Naturaleza opera como un límite material absoluto que restringe la discrecionalidad del Estado.

En consecuencia, la evolución histórica-constitucional en el Ecuador demuestra que la utilidad pública ha dejado de ser un concepto puramente financiero o de infraestructura estatal para transformarse en una categoría jurídica condicionada por la sostenibilidad, donde la preservación de la vida en todas sus formas constituye la máxima prioridad del ordenamiento jurídico.

4.2. Los Derechos de la Naturaleza dentro del marco normativo e infra constitucional

El reconocimiento constitucional de la Naturaleza como sujeto de derechos exige un proceso continuo de traducción y acoplamiento dentro del ordenamiento jurídico infra constitucional para evitar que los mandatos de la Carta Suprema se reduzcan a meras declaraciones retóricas. Como señala Simón (2013), este reconocimiento supone una ruptura epistemológica que obliga a la Administración a replantearse sus categorías tradicionales y a incorporar la protección ambiental como eje transversal de toda actuación pública.



En el sistema normativo ecuatoriano, esta transición ha configurado un bloque de legalidad en el que el Derecho Administrativo resulta muy estricto en el sentido de las normas y con un enfoque ambiental.

Dentro del sistema normativo ecuatoriano, esta evolución ha configurado un bloque de legalidad en el cual el Derecho Administrativo se muestra muy rígido en cuanto a las normas y con una orientación hacia el medio ambiente. La Constitución le otorga a la Pachamama (Madre Tierra) derechos específicos en los artículos 71 al 74, disponiendo que cualquier persona, comunidad o pueblo puede exigir el cumplimiento de estos derechos a la autoridad.

Sin embargo, son a través de normas como el Código Orgánico Administrativo (COA) y el Código Orgánico del Ambiente (COAM) que estos mandatos adquieren una dimensión operativa e imperativa para la burocracia estatal. En segundo lugar, los principios de proporcionalidad (artículo 16) y razonabilidad (artículo 18) imponen que las decisiones del Estado guarden una debida correspondencia entre los medios empleados y los fines perseguidos, prohibiendo que la utilidad pública se traduzca en cargas desmedidas o destructivas contra el entorno natural. Así, el COA se vuelve una herramienta de contención que subordina la discrecionalidad técnica a la justicia ecológica.

Por su parte, el Código Orgánico del Ambiente desarrolla de manera específica las obligaciones específicas de la Administración en el control de las actividades antrópicas. Esta normativa establece los sistemas de evaluación de impacto ambiental, planes de manejo y auditorías, haciendo de la prevención un requisito procedimental de validez del acto administrativo. Una entidad del Estado que pretende emitir una declaratoria de utilidad pública para ejecutar una obra de infraestructura o autorizar la explotación de un sector estratégico no puede eludir este marco regulatorio. El marco infra constitucional ecuatoriano exige que la utilidad pública demuestre, previa y documentadamente, su compatibilidad en este caso con los ciclos vitales del ecosistema, consolidando un régimen donde la viabilidad ambiental prima sobre la viabilidad económica o política de las decisiones estatales.



4.3. Principios constitucionales ambientales derivados del neoconstitucionalismo

El neoconstitucionalismo ecuatoriano ha reconfigurado el valor de los principios en el sistema de fuentes del Derecho. Los principios no se conciben ya como simples pautas auxiliares de interpretación aplicables únicamente ante la ausencia de una regla expresa, sino como normas jurídicas vinculantes de aplicación directa dotadas de una jerarquía superior y que condicionan la validez de todo el entramado legal e institucional.

Este bloque axiológico e interpretativo forma parte, principalmente, del ámbito de la justicia ecológica y el biocentrismo y está integrado por los principios de precaución, prevención e in dubio pro-natura. Estos principios actúan como directrices obligatorias que redefinen el ejercicio de las potestades discrecionales del Estado, obligando a los funcionarios de la Administración Pública a anteponer la preservación de la vida silvestre y los ecosistemas frente a los intereses extractivos o de rentabilidad económica.

4.3.1. Principio de precaución y prevención

El principio de precaución es uno de los límites materiales más estrictos a la potestad discrecional de la Administración Pública. Al revés que el principio de prevención que se aplica cuando existen riesgos ciertos, mensurables y científicamente demostrados obligando a la autoridad a tomar medidas técnicas para evitar un daño previsible, la precaución actúa en situaciones de profunda incertidumbre científica.

La jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido que el principio de precaución obliga a que, cuando existe una sospecha o posibilidad de que una actividad estatal o privada cause un daño grave o irreversible a un ecosistema, la Administración no pueda invocar la falta de certeza científica absoluta como motivo para posponer la adopción de medidas efectivas de protección o para emitir actos autorizatorios.

En el plano del Derecho Administrativo, la aplicación del principio de precaución altera el funcionamiento ordinario de los actos de autorización. La autoridad administrativa se encuentra obligada a abstenerse de emitir registros ambientales,



licencias o declaratorias de utilidad pública cuando los estudios técnicos de los interesados no logren demostrar fehacientemente la inocuidad de la actividad proyectada sobre los ciclos vitales de la naturaleza. Paralelamente, el principio de prevención complementa este blindaje al actuar frente a los riesgos comprobables, imponiendo a la Administración la obligación de anticiparse a la degradación mediante políticas estrictas, estudios de impacto ambiental y mecanismos de fiscalización previa.

La Constitución del Ecuador, en su artículo 73, constitucionaliza este mandato al prescribir de forma imperativa que el Estado aplicará medidas de precaución y restricción para aquellas actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de sus ciclos naturales. Por consiguiente, tanto la prevención como la precaución se transforman en parámetros de validez del acto administrativo, subordinando la utilidad pública tradicional al mantenimiento del equilibrio ecológico

4.3.2. El principio mandatorio *in dubio pro-natura*

El principio *in dubio pro-natura* se configura como un límite absoluto hermenéutico y sustantivo frente al ejercicio de la discrecionalidad administrativa.

En términos operativos, este mandato significa que cuando un funcionario público o un juzgador se encuentra con una situación en la que existe duda normativa, probatoria o técnica acerca del alcance de una disposición o de los efectos reales de una actividad en el medio ambiente, debe optar obligatoriamente por la interpretación o la decisión que sea más favorable a la conservación y restauración de los ecosistemas. Este principio, como explica Gudynas, implica sin duda una carga interpretativa biocéntrica, pues obliga a resolver toda ambigüedad u oscuridad del ordenamiento legal siempre a favor de la Naturaleza, en su condición de sujeto de derechos.

El bloque de constitucionalidad ecuatoriano le dio fuerza normativa directa a esta regla, mediante el artículo 395, numeral 4 de la Constitución de la República, al establecer taxativamente que, en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.



De manera vinculante, la Corte Constitucional consolidó este principio en la Sentencia No. 1149-19-JP/21 (Caso Bosque Los Cedros), señalando que el principio in dubio pro-natura impide que la Administración valga de la vaguedad de los conceptos jurídicos indeterminados, como la utilidad pública, para justificar intervenciones destructivas en ecosistemas frágiles.

Así, la in dubio pro-natura deja de ser una simple sugerencia filosófica para convertirse en una obligación dentro del proceso administrativo; si los estudios técnicos plantean dudas sobre si una obra pública afectará de forma irreversible un bosque protector, la duda no favorece al interés económico del Estado ni a la eficiencia de la obra, sino que obliga a la Administración a detener la acción y dar prioridad a la indemnidad de la naturaleza.

4.4. La transmutación del estándar de motivación en la actividad administrativa ambiental

La motivación es el requisito de validez del acto administrativo por excelencia, erigiéndose como la principal frontera que separa a la potestad discrecional del abismo de la arbitrariedad. El artículo 76, numeral 7, literal I de la Constitución de la República sanciona con nulidad absoluta e inmediata a todo acto del poder público que carezca de una debida enunciación de las normas y principios jurídicos en que se funda, así como de la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. No obstante, cuando la actividad estatal interfiere con los ciclos vitales de la naturaleza, el estándar ordinario de motivación sufre una mutación cualitativa, elevándose hacia lo que la doctrina y la jurisprudencia denominan motivación reforzada.

En el procedimiento administrativo general, un acto se considera motivado si demuestra una coherencia lógica mínima entre la norma aplicable y el hecho fáctico. En contraste, cuando la decisión administrativa puede desencadenar un impacto ambiental significativo, el estándar de suficiencia se vuelve extremadamente riguroso. La autoridad ya no puede cumplir esta obligación constitucional mediante el uso de fórmulas dogmáticas, abstractas o meramente repetitivas de la ley. La motivación reforzada exige que el expediente contenga un análisis científico interdisciplinario exhaustivo que valore



de forma explícita cada una de las variables ambientales puestas en juego. Esto implica que, si una institución del Estado pretende declarar la utilidad pública de un predio ubicado en una zona de alta sensibilidad ecológica para la construcción de una obra civil o la explotación de un recurso natural, debe justificar de manera pormenorizada por qué el beneficio social alegado prevalece éticamente sobre el derecho a la existencia del ecosistema.

Asimismo, está obligada a responder, de forma técnica y documentada, a cada una de las objeciones presentadas por la ciudadanía y por los informes científicos independientes durante las fases de participación o consulta ambiental. La ausencia de un análisis detallado sobre los efectos sinérgicos y acumulativos del proyecto en la flora y fauna locales vicia el acto por falta de motivación, puesto que la Administración no puede decidir de forma libre sobre aquello que la Constitución ha blindado con un estatus de protección absoluta.

4.5. Tensiones y divergencias en la aplicación del principio de prevención

La construcción pretoriana de los límites a la discrecionalidad administrativa a través de los derechos de la naturaleza no ha estado exenta de intensos debates y discrepancias en el seno de la propia Corte Constitucional del Ecuador. La Sentencia No. 1149-19-JP/21, si bien consolidó una postura biocéntrica mayoritaria de ruptura, expuso las fisuras dogmáticas que persisten en la academia y en la judicatura respecto al alcance operativo del principio de prevención ambiental frente a las competencias regulatorias del Estado.

El examen del voto salvado concurrente y disidente de la Jueza Constitucional, Dra. Carmen Corral Ponce, deviene en un elemento analítico indispensable para comprender que la delimitación del riesgo ecológico y el ejercicio de las potestades de control estatal constituyen un asunto que dista de estar completamente clarificado en la praxis jurisprudencial.

La postura disidente plantea una crítica sustancial a la forma en que la decisión de la mayoría abordó la eficacia de las herramientas tradicionales de gestión pública,



sugiriendo que una aplicación excesivamente laxa o indeterminada de los principios ambientales podría derivar en un escenario de inseguridad jurídica generalizada que anule la predictibilidad del Derecho Administrativo.

El núcleo radica en dilucidar si los actos administrativos previos como el otorgamiento de concesiones o licencias iniciales de prospección adolecen de un vicio de nulidad radical por el simple hecho de ubicarse en zonas de vulnerabilidad biológica, o si, por el contrario, el ordenamiento jurídico provee mecanismos moduladores de control sucesivo que la Administración puede activar sin necesidad de destruir la confianza legítima de los administrados de manera retroactiva. El voto salvado rescata la importancia de diferenciar rigurosamente la naturaleza jurídica de cada fase procedimental dentro de los sectores estratégicos. Desde una perspectiva técnica, las actividades mineras o hidrocarburíferas no se ejecutan como un bloque monolítico, sino que se subdividen en etapas claramente diferenciadas: prospección, exploración inicial, exploración avanzada, explotación y remediación.

La discrepancia dogmática radica en que, mientras la mayoría de la Corte consideró que los principios de prevención y precaución obligan a bloquear la actividad desde sus albores ante la mera posibilidad del daño, la postura del voto salvado argumenta que el estándar de fiscalización debe ser progresivo y proporcional a la fase ejecutiva real.

Impedir el ejercicio de potestades administrativas de investigación científica o exploración inicial basándose en estándares aplicables exclusivamente a la fase de explotación masiva desnaturaliza la función planificadora del Estado y restringe la discrecionalidad técnica más allá de lo razonable. Asimismo, esta vertiente minoritaria introduce una advertencia fundamental sobre los efectos del "veto biológico" en el andamiaje institucional. Si cualquier duda técnica o insuficiencia de información en los estudios de impacto ambiental preexistentes es interpretada automáticamente como una causa de nulidad absoluta del acto de autorización, el principio de presunción de legitimidad y ejecutoriedad de las decisiones administrativas, consagrado en el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo, quedaría completamente vaciado de contenido. La Administración operaría en un estado de parálisis permanente ante el temor de que



sus resoluciones técnicas sean revocadas de manera directa bajo interpretaciones en favor de la naturaleza.

El voto salvado sugiere, por tanto, que el verdadero reto del constitucionalismo no consiste en anular la discrecionalidad técnica de los ministerios sectoriales, sino en armonizarla con un sistema de auditorías continuas y condicionamientos suspensivos que permitan corregir los cursos de acción administrativa a medida que la certidumbre científica evoluciona, garantizando un equilibrio real entre la sustentabilidad de la biosfera y el principio fundamental de seguridad jurídica que rige el Estado de Derechos.

V. Parámetros De Validez Del Acto Administrativo Y Control Judicial De La Discrecionalidad.

5.1 El estándar de motivación reforzada en actos que afectan a la Naturaleza

La doctrina clásica del Derecho Administrativo ha considerado tradicionalmente que el "interés general" constituye un concepto jurídico indeterminado cuyo núcleo de certeza y zona de penumbra son delimitados por la Administración Pública a través del ejercicio de potestades discrecionales.

Cassagne (1998) define a la discrecionalidad no como una libertad absoluta situada al margen del ordenamiento, sino como una atribución legal que confiere a los órganos administrativos un margen de apreciación para elegir entre dos o más soluciones igualmente válidas y justas, con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas. En esta línea interpretativa tradicional, robustecida por Ochoa Rodríguez (2025) en sus análisis sobre la arquitectura organizativa del Estado, la instrumentalidad de la Administración Pública se orienta de manera unívoca a la materialización de políticas públicas de desarrollo económico y social, donde la declaración de utilidad pública actúa como la prerrogativa de poder público por excelencia para justificar la expropiación forzosa o el sacrificio patrimonial de derechos individuales en aras de un beneficio colectivo.



No obstante, la Sentencia No. 1149-19-JP/21 dictada por la Corte Constitucional del Ecuador subvierte esta lógica utilitarista al confrontar la noción clásica de interés general con el bloque de constitucionalidad biocéntrico plasmado en la Carta Magna de 2008. El máximo organismo de control constitucional determina de manera vinculante que la invocación retórica o dogmática de la "utilidad pública" como la explotación minera de un sector estratégico o la construcción de infraestructura estatal ya no goza de una presunción absoluta de prevalencia jurídica sobre los ecosistemas. Bajo el neoconstitucionalismo ecuatoriano, el interés general ha dejado de ser exclusivamente antropocéntrico; hoy engloba la indemnidad y el mantenimiento de los ciclos vitales de la estructura ecológica del país. Por consiguiente, el estándar aplicable a las declaraciones de utilidad pública o autorizaciones ambientales que afecten áreas protegidas o bosques protectores es el de la motivación reforzada. De conformidad con el artículo 76, numeral 7, literal I) de la Constitución de la República del Ecuador (2008), en concordancia con las pautas de validez del acto administrativo reguladas en el Código Orgánico Administrativo [COA] (2017), la motivación común resulta manifiestamente insuficiente. La motivación reforzada exige que la Administración Pública cumpla concurrentemente con un triple estándar argumentativo y técnico en sus resoluciones:

1. Carga argumentativa restrictiva frente a los derechos de la naturaleza: La autoridad administrativa debe justificar de manera pormenorizada por qué el interés socioeconómico humano invocado posee una dimensión de tal magnitud que amerita poner en riesgo o alterar un ecosistema preexistente, desarmando la presunción de que el desarrollo industrial o extractivo es per se sinónimo de interés general (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).
2. Subsunción técnica reforzada dentro del procedimiento administrativo: Conforme al marco operativo previsto en el COA (2017), todo acto administrativo de gravamen debe fundamentarse en informes técnicos y jurídicos previos. En un escenario biocéntrico, dichos informes deben incorporar peritajes interdisciplinarios independientes que evalúen la resiliencia del ecosistema,



aplicando un examen riguroso de los principios de juridicidad (COA, 2017, Art. 14), proporcionalidad (COA, 2017, Art. 16) y razonabilidad (COA, 2017, Art. 18).

3. Examen exhaustivo de alternativas de menor impacto: La Administración Pública está obligada a demostrar técnica y científicamente que no existe ninguna otra alternativa geográfica, estructural o metodológica viable para cumplir el fin estatal sin afectar el área protegida (Corte Constitucional del Ecuador, 2021). La declaración de utilidad pública sobre un ecosistema frágil debe configurarse como la *última ratio* absoluta del poder del Estado.

5.2 El procedimiento administrativo del COA a la luz de los Principios de Juridicidad y Proporcionalidad

El Código Orgánico Administrativo (2017) constituye el eje adjetivo que disciplina el ejercicio de las potestades de la Función Ejecutiva y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El artículo 14 del COA (2017) consagra el Principio de Juridicidad, el cual expande el clásico principio de legalidad formal al someter la actuación de la Administración Pública no solo a la ley en sentido estricto, sino a la totalidad del bloque de constitucionalidad, las normas internacionales y los precedentes jurisprudenciales obligatorios. En este sentido, un acto administrativo que declare la utilidad pública de un predio en contravención a los estándares fijados en la Sentencia del Bosque Protector Los Cedros adolece de un vicio de nulidad absoluta e inconvencible.

Asimismo, la discrecionalidad encuentra una barrera infranqueable en el Principio de Proporcionalidad (COA, 2017, Art. 16) y el Principio de Razonabilidad (COA, 2017, Art. 18). El COA (2017) exige explícitamente que las decisiones administrativas mantengan una relación de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto entre los fines perseguidos y los medios empleados. Al trasladar esta regla procesal al ámbito de la colisión entre utilidad pública y derechos de la naturaleza, la idoneidad del acto administrativo ya no puede medirse en términos de eficiencia macroeconómica. El juicio de proporcionalidad que la Administración Pública está obligada a plasmar en el expediente administrativo se compone de tres gradas metodológicas estrictas (COA, 2017, Art. 16):

- Juicio de Idoneidad: La autoridad debe examinar si la declaratoria de utilidad pública orientada a la expropiación o intervención estatal persigue un fin constitucionalmente legítimo, como el desarrollo social o la soberanía energética. No obstante, el medio escogido el acto discrecional de gravamen deviene en idóneo únicamente si no anula el núcleo esencial de los derechos de la naturaleza garantizados en el artículo 71 de la constitución. Si la medida administrativa implica la destrucción total y definitiva del hábitat de una especie endémica, el medio deja de ser constitucionalmente idóneo, pues el Estado no puede sacrificar un sujeto de derechos con valor absoluto para alcanzar un fin meramente instrumental.
- Juicio de Necesidad: Esta grada procesal prohíbe la adopción de medidas restrictivas si existen alternativas menos lesivas para el entorno natural. La Administración no puede declarar la utilidad pública de un predio dentro de un bosque protector bajo criterios de estricta comodidad financiera o cercanía logística. El expediente administrativo debe contener una justificación técnica interdisciplinaria e independiente que demuestre de forma documentada que no existe ninguna otra alternativa geográfica, estructural o tecnológica viable en todo el territorio nacional para cumplir el fin estatal sin afectar el área protegida. La intervención en un ecosistema frágil debe configurarse como la *última ratio* absoluta del poder del Estado.
- Juicio de Proporcionalidad en sentido estricto: En este último peldaño, se realiza un ejercicio de balance ponderativo entre la intensidad de la afectación al ecosistema y la importancia del beneficio social o económico humano pretendido. Históricamente, la balanza se inclinaba de forma casi automática hacia el desarrollo industrial basándose en un enfoque utilitarista. Bajo el paradigma biocéntrico, la balanza sufre una mutación conceptual: al carecer la naturaleza de una equivalencia monetaria justificable mediante indemnizaciones expropiatorias, el daño severo a sus ciclos vitales es considerado un perjuicio absoluto e irreparable. Por consiguiente, la balanza se inclina axiomáticamente



hacia la conservación, reduciendo el margen de discrecionalidad técnica a su mínima expresión jurídica.

5.3. Análisis Jurisprudencial de la Sentencia No. 1149-19-JP/21 (Caso Los Cedros)

Al analizar la ratio decidendi de la Sentencia No. 1149-19-JP/21 dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, referente al Caso del Bosque Protector Los Cedros. Los hechos que originaron la causa se remontan a la emisión de registros y licencias ambientales por parte de la autoridad ambiental nacional, así como a la expedición de concesiones mineras que autorizaban la exploración en un ecosistema de altísima biodiversidad y endemismo. La Administración Pública invocó la utilidad pública y el interés nacional derivado de los sectores estratégicos para justificar el ejercicio de sus potestades discrecionales de autorización. Sin embargo, el máximo órgano de control constitucional determinó que los actos administrativos impugnados adolecían de un vicio de nulidad originaria por la vulneración directa de los Derechos de la Naturaleza. La Corte fijó tres estándares jurisprudenciales de carácter obligatorio que reconfiguran el Derecho Administrativo:

- **Desmitificación del interés general extractivo:** La Corte estableció que la invocación dogmática y retórica del "interés nacional" o el "desarrollo económico" no goza de una supremacía jurídica automática frente a la indemnidad de los ecosistemas. El interés general ha dejado de ser exclusivamente antropocéntrico para incorporar la justicia ecológica y la sustentabilidad ambiental como componentes esenciales del orden público constitucional.
- **Insuficiencia del cumplimiento formal de la legalidad:** La sentencia determinó que la mera obtención de permisos formales o la sumisión literal a las reglas del procedimiento ordinario no convalidan un acto administrativo que ponga en riesgo un ecosistema protegido. La validez del acto discrecional depende de su coherencia material con los principios de precaución y motivación reforzada, exigiendo informes científicos previos que demuestren fehacientemente la inocuidad de las actividades proyectadas.

- Configuración del "Veto Biológico": El aporte conceptual más disruptivo del fallo es la reconfiguración de la utilidad pública frente al valor intrínseco de la naturaleza. Cuando una actividad estatal o privada por más estratégica que sea para las arcas del Estado amenaza con romper de forma irreversible los ciclos evolutivos de un ecosistema, el biocentrismo constitucional activa un "veto biológico". Este veto opera como una prohibición absoluta que subordina las competencias de la Administración e impone la suspensión definitiva, la revocatoria de las licencias y la obligación estatal de ejecutar la reparación integral del entorno afectado.

5.4. Control judicial de la discrecionalidad administrativa

El principio de juridicidad (artículo 226 de la Constitución y artículo 14 del COA) implica que ningún acto discrecional puede quedar exento del control de legalidad y constitucionalidad por parte de los órganos jurisdiccionales. La vieja doctrina administrativa que consideraba a los actos de oportunidad y conveniencia política como zonas inmunes a la revisión judicial ha sido plenamente superada en el Ecuador.

En el contexto actual, los administrados y los defensores de la naturaleza disponen de dos vías procesales claramente diferenciadas para impugnar y neutralizar las declaratorias de utilidad pública que desborden los límites constitucionales: la vía contencioso-administrativa y la vía constitucional.

La vía contencioso-administrativa, sustanciada ante los Tribunales, se enfoca en el control de legalidad y el examen de los elementos reglados del acto. A través de las acciones de nulidad, los jueces ordinarios tienen la facultad de revisar si la Administración Pública incurrió en desviación de poder al declarar la utilidad pública, verificando si se cumplieron estrictamente los pasos procesales del COA, si existieron los informes técnicos previos, si se respetó el derecho al justo precio en caso de expropiación y si la autoridad ejerció su competencia dentro de los límites de la ley.



Sin embargo, la justicia contenciosa ordinaria suele presentar limitaciones procesales para abordar la urgencia de la tutela ambiental, debido a sus formalismos y a la exigencia de legitimaciones activas estrictas. Por esta razón, la Acción de Protección o la Acción Extraordinaria de Protección, en su calidad de garantía jurisdiccional constitucional, se ha consolidado como la herramienta procesal más eficaz para el control de la discrecionalidad administrativa en materia ecológica. Esta vía desecha los rigores formalistas y permite que cualquier persona, comuna o colectivo (actuando en representación de la Naturaleza como sujeto de derechos) acuda ante un juez constitucional para denunciar la inminencia de un daño grave o irreversible provocado por un acto administrativo. Por lo que el juez constitucional no analiza la legalidad formal del acto, sino su compatibilidad directa con el bloque de constitucionalidad. La jurisprudencia emanada de las acciones extraordinarias de protección ha permitido a los jueces constitucionales asumir un rol protagónico e interventor sobre la Administración. Al verificar que una declaratoria de utilidad pública carece de motivación reforzada o vulnera los principios de precaución e *in dubio pro-natura*, el juzgador tiene la potestad no solo de declarar la nulidad de la resolución administrativa, sino de dictar medidas de reparación integral.

Estas medidas incluyen la suspensión definitiva de proyectos mineros o de infraestructura, la revocatoria de licencias ambientales y la obligación del Estado de restaurar integralmente los ecosistemas degradados. De este modo, las acciones de protección operan como un auténtico blindaje jurisdiccional que subordina de manera efectiva la discrecionalidad del Estado a los mandatos inquebrantables de la Naturaleza.

VI. LA RUPTURA EPISTEMOLÓGICA DEL BIOCENTRISMO Y EL DIÁLOGO INTERCULTURAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

6.1. Del Antropocentrismo Utilitarista al Biocentrismo Jurídico

Para comprender el alcance de las restricciones impuestas a la discrecionalidad del Estado en el caso Los Cedros, resulta indispensable analizar la ruptura paradigmática que supuso la Constitución de Montecristi de 2008. Como señala Chávez Vallejo (2023) en sus investigaciones sobre los marcos axiológicos y doctrinarios de los derechos ambientales, la Constitución ecuatoriana rompe de manera definitiva con los



moldes del constitucionalismo tradicional de Occidente. El constitucionalismo clásico concibe al medio ambiente desde una perspectiva estrictamente tutelar y antropocéntrica: la naturaleza es protegida únicamente en la medida en que resulta útil, saludable o necesaria para la supervivencia del ser humano. Bajo este enfoque, la naturaleza se reduce a un objeto de apropiación, a un agregado de "*recursos naturales*" o "*servicios ambientales*" cuantificables económicamente (Chávez Vallejo, 2023).

Por el contrario, el biocentrismo jurídico desarticula esta conceptualización mercantilista. Gudynas (2014) sostiene que el reconocimiento de la Naturaleza o Pacha Mama como sujeto de derechos implica dotarla de un valor intrínseco. Esto significa que los ecosistemas, las especies y los ciclos vitales poseen un derecho propio e independiente a la existencia, permanencia, mantenimiento y regeneración de sus funciones evolutivas, con total prescindencia de las valoraciones de utilidad económica o social que los seres humanos o el Estado pretendan atribuirles.

Esta transformación epistemológica impacta directamente en el corazón de la teoría de las potestades administrativas. Cuando la Administración Pública invoca la utilidad pública para autorizar una actividad extractiva, opera bajo la premisa de que los intereses económicos estatales prevalecen sobre las externalidades ambientales remediabiles mediante indemnizaciones. Sin embargo, la doctrina del biocentrismo jurídico asume que el daño ambiental severo en ecosistemas frágiles no es susceptible de una reparación económica sustitutiva (Gudynas, 2014). Como la naturaleza es un sujeto de derechos y no una propiedad del Estado, la potestad discrecional para declarar la utilidad pública se encuentra limitada por un mandato imperativo de indemnidad ecológica.

Si el acto administrativo propuesto amenaza con romper de forma irreversible los ciclos vitales de un Bosque Protector, el biocentrismo constitucional configura un auténtico "veto biológico", donde la protección de la vida no humana subordina el desarrollo de las competencias administrativas sectoriales.



6.2. El diálogo intercultural y la resignificación del Buen Vivir (*Sumak Kawsay*)

La coexistencia de diferentes matrices culturales dentro de un mismo texto constitucional exige que el Derecho Administrativo contemporáneo acuda a metodologías de interpretación intercultural para resolver las colisiones normativas. Cruz Rodríguez (2014), en su análisis sobre la transición del derecho ambiental clásico hacia los derechos de la naturaleza, pone de manifiesto que el constitucionalismo ecuatoriano es el resultado de un diálogo y una tensión profunda entre dos horizontes de sentido culturalmente diferenciados:

Por un lado, la matriz jurídica occidental, imbuida de un individualismo metodológico y liberal, que concibe el derecho de propiedad y las potestades del Estado como herramientas de dominación y transformación del entorno físico para la satisfacción del mercado (Cruz Rodríguez, 2014). Y, por otro lado, la cosmovisión ancestral indígena del Buen Vivir o *Sumak Kawsay*, arraigada en una concepción holística y comunitaria donde los seres humanos no son entes separados de la naturaleza, sino partes integrantes e interdependientes de la Pacha Mama. En este horizonte cultural, la idea de "utilidad pública" desprovista de armonía ecológica es una contradicción conceptual, pues no puede existir bienestar real para la comunidad humana si se destruye el tejido viviente que sostiene la vida (Cruz Rodríguez, 2014).

La Sentencia No. 1149-19-JP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador (2021) asume este reto intercultural al resignificar las instituciones del Derecho Administrativo a la luz del *Sumak Kawsay*. El máximo tribunal no descarta las herramientas del derecho occidental, sino que las impregna de los valores de la cosmovisión andina. La declaración de utilidad pública, por ende, ya no puede ser interpretada formalmente bajo los parámetros de la doctrina expropiatoria clásica. El diálogo intercultural exige que cuando los funcionarios públicos instruyen un procedimiento administrativo que involucra territorios de alta biodiversidad, ejecuten una ponderación que respete la pluriculturalidad de la Constitución.



El *Sumak Kawsay* opera como un principio político-jurídico ordenador que redefine los fines de la Administración Pública: el objetivo del Estado ya no es maximizar de manera discrecional la explotación de recursos estratégicos, sino garantizar la reproducción de la vida en condiciones de dignidad recíproca (Cruz Rodríguez, 2014). Esta pauta obliga a la Administración a considerar los saberes locales y la consulta ambiental previa como pilares sustantivos que condicionan la validez misma de la voluntad estatal.



VI. CONCLUSIONES

El análisis realizado a lo largo del presente ensayo permite concluir que la discrecionalidad administrativa, aunque constituye una herramienta indispensable para el funcionamiento de la Administración Pública, no puede ser entendida como una facultad ilimitada ni ajena al control constitucional. La evolución del Estado constitucional de derechos y justicia en el Ecuador ha transformado profundamente la forma en que deben ejercerse las potestades administrativas, especialmente cuando estas se relacionan con la declaración de utilidad pública y pueden generar impactos sobre el ambiente y los ecosistemas.

La Sentencia No. 1149-19-JP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador representa un hito en esta transformación, al establecer que la utilidad pública no constituye una justificación automática para la intervención estatal y que toda actuación administrativa debe observar los derechos de la Naturaleza, así como los principios de prevención, precaución e in dubio pro-natura. En este sentido, la sentencia redefine los límites de la discrecionalidad administrativa y fortalece los mecanismos de control sobre las decisiones estatales, exigiendo una motivación reforzada y una valoración integral de los posibles impactos ambientales.

Desde mi perspectiva como estudiante, considero que uno de los principales aportes de esta sentencia radica en demostrar que el interés general no puede interpretarse exclusivamente desde una visión económica o de aprovechamiento de recursos, sino que debe armonizarse con la protección de los derechos reconocidos por la Constitución. La incorporación de los derechos de la Naturaleza al ordenamiento jurídico ecuatoriano exige una nueva forma de comprender la actuación administrativa, en la que el desarrollo y la protección ambiental no sean objetivos contrapuestos, sino elementos que deben coexistir dentro de un mismo marco constitucional.

Asimismo, este estudio me permitió comprender que el Derecho Administrativo contemporáneo ya no puede analizarse únicamente desde criterios tradicionales de legalidad y competencia, sino también desde una perspectiva constitucional que incorpore principios de sostenibilidad, justicia ecológica y



protección intergeneracional. La discrecionalidad administrativa continúa siendo necesaria para la gestión pública, pero su ejercicio debe estar permanentemente sujeto a límites jurídicos claros que garanticen la protección efectiva de los derechos fundamentales y de los derechos de la Naturaleza.

Finalmente, considero que la Sentencia No. 1149-19-JP/21 constituye un precedente de gran relevancia para el desarrollo del Derecho ecuatoriano, pues consolida una interpretación constitucional que fortalece el control de la actividad administrativa y reafirma el compromiso del Estado con la protección ambiental. En consecuencia, los límites a la discrecionalidad administrativa en la declaración de utilidad pública no deben entenderse como obstáculos para la acción estatal, sino como garantías necesarias para asegurar que el ejercicio del poder público se mantenga dentro de los parámetros establecidos por la Constitución y el Estado de Derecho.



REFERENCIAS

Doctrina

Cassagne, J. C. (1998). *Derecho Administrativo*. Abeledo-Perrot.

Chávez Vallejo, G. (2023). *Derechos ambientales y de la naturaleza: marcos axiológicos, doctrinarios y jurídicos*. Editorial IAEN; Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Cruz Rodríguez, E. (2014). Del derecho ambiental a los derechos de la naturaleza: sobre la necesidad del diálogo intercultural. *Jurídicas*, 11(1), 95–116.

Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo.

Gudynas, E. (2014). *Derechos de la Naturaleza*. CLAES.

Gudynas, E. (2016). *Los derechos de la Naturaleza ante los extractivismos sudamericanos*. Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES).

Martínez-Moscoso, A. (Ed.). (2021). *Tutela de los derechos de la naturaleza y el ambiente sano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Colegio de Jurisprudencia, Universidad San Francisco de Quito.

Ochoa Rodríguez, G. A. (2025). *Cuadernos de Derecho Administrativo I. La Administración Pública: Ejes para la promoción del Bienestar*. Casa Editora, Universidad del Azuay.

Pérez, E. (2021). *Manual de Derecho Administrativo ecuatoriano*. Editorial Jurídica.



Simón Campaña, F. (2013). Derechos de la naturaleza: ¿innovación trascendental, retórica jurídica o proyecto político? *Iuris Dictio*, 13(15), 10–18.

Solano Paucay, V., & Marín, M. D. (2024). Derechos de la Naturaleza y la jurisprudencia constitucional en Ecuador. *Foro: Revista de Derecho*, 41(1), 7–27.

Normativa nacional

Ley de Minería. (2009). Registro Oficial Suplemento 517, 29 de enero de 2009.

Código Orgánico Administrativo [COA]. (2017). Registro Oficial Suplemento 31, 7 de julio de 2017.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Jurisprudencia nacional

Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 1149-19-JP/21 (*Bosque Los Cedros*).