

UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPÍRITU SANTO

FACULTAD DE DERECHO, POLÍTICA Y DESARROLLO

ASIMETRÍA NORMATIVA Y SUS IMPLICACIONES EN LA DETERMINACIÓN SANCIONATORIA PESQUERA CONFORME AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO PREVIO A OPTAR EL GRADO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA

NANCY JANNETH CONTRERAS PARRA

MGS. JOSE CRISTHIAN CASTRO VELASTEGUI

SAMBORONDON, MAYO 2026

CARTA DE APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de tutor de **Nancy Janneth Contreras Parra**, estudiante de la Facultad de Derecho, Política y Desarrollo de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo,

CERTIFICO

Que, una vez analizado el trabajo de titulación titulado "*Asimetría normativa y sus implicaciones en la determinación sancionatoria pesquera conforme al principio de proporcionalidad*", presentado como requisito previo a obtener el grado de Abogado, el mismo cumple con los requisitos y méritos académicos, razón por la cual lo **APRUEBO** en su totalidad.

MGS. JOSE CRISTHIAN CASTRO VELASTEGUI

TUTOR

INFORMACIÓN DEL AUTOR

Nancy J. Contreras Parra

Magister en Gestión de Calidad y Seguridad Alimentaria

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

Viceministerio de Acuacultura y Pesca

Universidad de Especialidades Espíritu Santo – Ecuador (UEES)

nancy.contreras@uees.edu.ec

Facultad de Derecho Edificio P, Universidad Espíritu Santo, Km. 2.5 Vía Puntilla Samborondón.

DEDICATORIA

A mi madre que me lo ha dado todo.

A mis Chatitos y Chinitos.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad de Especialidades Espíritu Santo, por el espacio académico que hizo posible esta investigación.

A quienes, desde el ejercicio institucional diario, fortalecen la gobernanza pesquera del Ecuador: su trabajo es la razón de fondo de este estudio.

"La historia la escriben los catedráticos y los estrategas de sillón. Los estadistas y el ejército avanzan a oscuras." Corbett, 1911 (adaptación).

RESUMEN

El régimen sancionatorio pesquero se estructura en tres niveles de gravedad, aplicable a los operadores que ejercen esta actividad. Sin embargo, el artículo 218 incorpora, un mecanismo de sub-graduación interna que divide cada nivel en grados mínimo, medio y máximo, operacionalizando los criterios de proporcionalidad del artículo 192, para embarcaciones industriales. Esta estructura está ausente en los artículos 217 y 220, aplicables a pescadores artesanales y establecimientos de procesamiento pesquero. Mediante un enfoque dogmático-normativo el trabajo describe y contrasta la arquitectura sancionatoria pesquera, demuestra que la ausencia de sub-graduación desplaza la determinación sancionatoria hacia ámbitos de discrecionalidad administrativa no estructurada con mayor libertad decisoria y somete el hallazgo al *test* de proporcionalidad como control constitucional. A partir de este análisis, se analiza la viabilidad jurídica de una intervención normativa y concluye con una propuesta de *lege ferenda* que extienda la sub-graduación a los operadores excluidos, incorporando criterios de escala empresarial para establecimientos procesadores y reglas de aplicación de atenuantes y agravantes para operadores artesanales, con exigencia expresa de motivación.

PALABRAS CLAVE: proporcionalidad; sub-graduación; libertad decisoria administrativa; discrecionalidad; derecho administrativo sancionador; asimetría normativa; pesca INDNR; LODAP.

ABSTRACT

Ecuador's fisheries sanctioning regime is structured around three levels of severity, applicable to all operators engaged in fishing activities. Article 218, however, introduces an internal sub-graduation mechanism that divides each level into minimum, medium, and maximum grades, operationalizing the proportionality criteria established in Article 192 for industrial fishing vessels. This structure is absent from Articles 217 and 220, which apply to artisanal fishers and fish processing establishments respectively. Through a dogmatic-normative approach, this study describes and contrasts the fishery sanctioning architecture, demonstrates that the absence of sub-graduation shifts sanctioning determinations toward spheres of unstructured administrative discretion and broader decision-making latitude, and assesses this finding under the proportionality test as a constitutional review standard. Based on this analysis, the study evaluates the legal feasibility of a normative intervention and concludes by formulating a *lege ferenda* proposal to extend sub-graduation to the excluded operators, incorporating business-scale criteria for processing establishments and attenuation/aggravation rules for artisanal operators, with an express requirement of reasoned justification.

KEY WORDS: proportionality; sub-classification; administrative decision-making latitude; discretion; administrative sanctioning law; normative asymmetry; IUU fishing; LODAP.

Introducción

En el Ecuador, la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca (LODAP), otorga al ente rector, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGP), la potestad sancionatoria en materia, en aplicación del régimen procesal previsto en el Código Orgánico Administrativo (COA).

La actualización de esta ley sectorial se produjo en el año 2020[1], reemplazando al régimen codificado del año 2005[2], que contenía un marco sancionatorio poco desarrollado y descontextualizado respecto a los avances en materia de derecho del mar a nivel internacional, así como del régimen constitucional y administrativo del país[3].

El marco jurídico internacional que ordena los espacios marítimos – CONVEMAR y UNFSA – ratificados por el Ecuador en el año 2012[4] y 2016[5], respectivamente, fueron incorporados a la normativa nacional con la finalidad de alinear la política sectorial a principios de manejo y gobernanza pesquera que garanticen la sostenibilidad y la

---

[1] Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca (Registro Oficial Suplemento No. 187 del 21 de abril de 2020) (LODAP).

[2] Presidencia de la República del Ecuador, Decreto Ejecutivo No. 3198, 24 de octubre de 2002, Reglamento General a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero (Registro Oficial No. 690 del 24 de octubre de 2002) (RLPDP).

[3] Comisión Europea. (2019, 30 de octubre). *Decisión de la Comisión por la que se cursa una notificación a la República del Ecuador sobre la posibilidad de ser considerado tercer país no cooperante en la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada* [Tarjeta amarilla] (2019/C 373/04). Diario Oficial de la Unión Europea C 373, p. 4. párr. 32. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019D1105(01)

[4] Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 1238, 2 de agosto de 2012, Ratificación de la adhesión a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) (Registro Oficial 759 del 2 de agosto de 2012).

[5] Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 1166, 12 de septiembre de 2016, Ratificación del "Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios" (UNFSA) (Registro Oficial Suplemento 838 del 12 de septiembre de 2016).

conservación de las poblaciones de especies transzonales y altamente migratorias, incorporando el enfoque precautorio, la cooperación internacional y mecanismos de control en alta mar.

Establecen, además, la obligación de garantizar la aplicación de las medidas de monitoreo, control y vigilancia necesarias para precautelar el cumplimiento de las medidas de manejo, la conservación y manejo sostenible de los recursos; prevenir la sobreexplotación de las especies y cumplir con las disposiciones adoptadas a nivel nacional, regional e internacional, respecto de las embarcaciones que operen bajo su jurisdicción.

Por otra parte, en el año 2001, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), definió por primera vez un marco conceptual común para que los Estados, las OROPs[6] y la comunidad internacional pudieran identificar y combatir la Pesca Ilegal, No Declarada, No Reglamentada (INDNR)[7].

Ecuador, tiene la responsabilidad de adoptar y aplicar efectivamente las medidas necesarias y adecuadas para conservar y gestionar los recursos hidrobiológicos en las zonas bajo su jurisdicción nacional, tanto de los buques que operan bajo su bandera, así como de los buques de pabellón extranjero que cuenten con autorización para operar en su Zona Económica Exclusiva (ZEE); así mismo, como Estado de Comercio, debe vigilar

---

[6] Organizaciones Regionales de Ordenamiento Pesquero (OROPs).

[7] FAO (2001). *Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada*. Roma: FAO. & FAO (2016), *Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada* (PSMA), Roma: FAO (aprobado por la Conferencia de la FAO el 22 de noviembre de 2009; entrada en vigor: 5 de junio de 2016).

que su producción no comprometa la sostenibilidad ni la utilización responsable de los recursos.

La LODAP incorpora estos principios internacionales previniendo, detectando y sancionando aquellas conductas que contravengan el ordenamiento jurídico nacional, particularmente, cuando se haya identificado actividades de pesca INDNR, en aplicación del CCPR[8] y en concordancia con la evidencia presentada por la FAO[9] respecto al cumplimiento de las metas 14.4 y 14.6 del ODS 14.

Las infracciones aplicables al ejercicio de la actividad pesquera en todas sus fases, incluyendo las actividades conexas, se encuentran tipificadas en la LODAP[10] y se han definido para cada clase de conductas las sanciones correspondientes, que pueden incluir desde multas pecuniarias hasta restricciones operativas[11], en virtud de su gravedad y proporcionalidad, en armonía con el COA.[12]

---

[8] FAO. (1995). *Código de Conducta para la Pesca Responsable.* Roma: FAO. (CCPR) https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/v9878s. & FAO (1993), *Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar*, Roma: FAO. & CHEN, Xidi *et al.*, *"Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Governance in Disputed Maritime Areas: Reflections on the International Legal Obligations of States"*, en *Fishes*, vol. 8, No. 36, 2023 . https://doi.org/10.3390/fishes8010036. & STEFANUS, Andrea A. y VERVAELE, John A. E., "*Fishy business: regulatory and enforcement challenges of transnational organised IUU fishing crimes*", en *Trends in Organized Crime*, vol. 24, 2021, pp. 581-604. https://doi.org/10.1007/s12117-021-09425-y

[9] FAO. (2024). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2024. Transformación azul en acción.* Roma: FAO. p.44 https://doi.org/10.4060/cd0683es. El informe sobre SOFIA de la FAO evidencia que, pese al crecimiento récord del sector, en 2021 solo el 62,3 % de las poblaciones marinas mundiales se mantienen en niveles biológicamente sostenibles, lo que refuerza la necesidad de fortalecer el control y la gestión pesquera a nivel global. Subraya que la lucha contra la pesca INDNR y la implementación de medidas efectivas de seguimiento, control y vigilancia son críticas para revertir la sobreexplotación y asegurar la sostenibilidad de los recursos. & HORTA E COSTA, Bárbara *et al.*, "*UN Ocean Conference needs transparent and science-based leadership on ocean conservation*", en *Marine Policy*, vol. 143, 2022, art. 105197. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105197

[10] Art. 212, 213, 214 LODAP.

[11] Art. 215 LODAP.

[12] Código Orgánico Administrativo (Registro Oficial Suplemento No. 31 del 7 de julio de 2017) (COA).

Respecto la variedad de sanciones que el Ente Rector puede imponer en caso de verificarse la responsabilidad del administrado, el presente documento analizará de manera particular la estructura definida para la determinación de multas pecuniarias por el cometimiento de infracciones pesqueras.

Resulta de interés para este estudio comparar la estructura escalonada de determinación sancionatoria aplicable a embarcaciones pesqueras industriales, actividad pesquera artesanal y al procesamiento y comercialización de productos pesqueros. La graduación interna adicional establecida en el régimen para embarcaciones industriales, diseñada por el legislador orienta a la autoridad competente al situar la multa pecuniaria en un tramo normativo previamente definido en grados mínimo, medio y máximo.

La hipótesis del presente trabajo sostiene que la ausencia de la estructura escalonada de graduación sancionatoria para los operadores artesanales y establecimientos procesadores configura una asimetría normativa que permite un margen de discrecionalidad administrativa no estructurada con efectos subyacentes respecto del principio de proporcionalidad.

Este análisis reviste especial importancia en el contexto de la advertencia emitida por la Comisión Europea, conocida como "tarjeta amarilla", en la cual se cuestiona la consistencia del régimen sancionatorio pesquero ecuatoriano, particularmente en torno a su efecto disuasorio, elemento clave en la evaluación de cumplimiento del país[13]. La UE advirtió que el marco normativo y sancionatorio ecuatoriano no cumplía con las

[13] Comisión Europea, Decisión 2019/C 373/04, párr. 36.

obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional, para garantizar que el sistema contribuya efectivamente a la lucha contra la pesca INDNR.[14]

Objetivo general

Evaluar si la estructura del régimen sancionatorio pesquero ecuatoriano, configura una asimetría normativa entre los operadores del sector y determinar los efectos que esta genera en la aplicación del principio de proporcionalidad[15].

Objetivos específicos

i. Analizar la estructura del régimen sancionatorio pesquero prevista en la LODAP, en lo relativo a los mecanismos de graduación e individualización de sanciones.
ii. Examinar comparativamente los mecanismos de determinación de sanciones pecuniarias contenidas en los artículos 217, 218 y 220 de la LODAP.
iii. Determinar si la ausencia de mecanismos de sub-graduación, en los artículos de estudio, configuran una asimetría normativa en la estructura de determinación de sanciones pecuniarias.
iv. Analizar si la asimetría normativa identificada genera espacios de discrecionalidad administrativa no estructurada[16] en la individualización de sanciones.

---

[14] Comisión Europea, Decisión 2019/C 373/04, párr. 40.
[15] Constitución de la República del Ecuador, 20 de octubre de 2008 (Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008) (CRE). Art. 76.7; Art. 16 COA.
[16] La doctrina analizada denomina *discrecionalidad pura* a aquellos supuestos en los que la ley no ofrecía parámetros normativos suficientes para orientar la decisión administrativa, dejando a la autoridad un margen amplio de apreciación. En mi análisis, retomo esa categoría bajo la expresión *discrecionalidad administrativa no estructurada*, para subrayar que no se trata de una ausencia absoluta de límites sino de un espacio decisorio en el que los criterios legales son insuficientes o abiertos, y por ello requieren ser construidos por la propia administración. Ambas nociones remiten, en esencia, al mismo fenómeno: decisiones adoptadas en contextos donde la ley no predetermina completamente el contenido del acto, pero que, en el marco del Estado constitucional, siguen sujetas a control judicial a través de los principios, la finalidad y la proporcionalidad.

v. Evaluar la compatibilidad de la asimetría normativa identificada con el principio de proporcionalidad y la viabilidad jurídica de una intervención normativa orientada a corregirla.

Justificación

El presente estudio se justifica en la necesidad de analizar la coherencia interna del régimen sancionatorio pesquero previsto en la LODAP, particularmente en lo relativo a la determinación de sanciones pecuniarias. Si bien la normativa incorpora el principio de proporcionalidad[17], la ausencia de un mecanismo homogéneo de sub-graduación[18], configura una asimetría normativa que pone en evidencia un margen de discrecionalidad administrativa en la individualización de la sanción.

Esta situación resulta relevante desde un enfoque constitucional y administrativo, en la medida en que puede afectar la aplicación uniforme de los criterios de proporcionalidad, razonabilidad y motivación exigidos por la CRE y el COA. En este contexto, el análisis propuesto busca determinar si dicha asimetría constituye un problema estructural del diseño normativo y, de ser el caso, analizar la viabilidad jurídica de una intervención normativa que permita equilibrar esta estructura, fortalecer la seguridad jurídica y la coherencia del régimen sancionatorio sectorial.

Por otra parte, esta asimetría normativa ocasionaría que los operadores de embarcaciones industriales cuenten con un esquema de determinación más garantista sustentado en el establecimiento de grados internos para el cálculo de multas pecuniarias, mientras que la

[17] Art. 192 LODAP.
[18] Arts. 217, 220 LODAP.

determinación de sanciones económicas aplicables a la actividad pesquera artesanal y de procesamiento está supeditada a una mayor libertad decisoria.

Metodología

La presente investigación adopta el método jurídico dogmático-normativo como aproximación metodológica central. Se trata de una investigación de tipo cualitativo basada en el análisis de textos normativos, cuyo diseño se construye alrededor de una pregunta de investigación precisa y está orientado a reducir el objeto de estudio a su dimensión jurídicamente esencial[19]. El diseño metodológico responde al tercer enfoque de producción de datos cualitativos identificado por la teoría del diseño de investigación, que se basa en la transformación de documentos en datos de análisis: textos, archivos y otros materiales existentes cuyo *corpus* de análisis es el propio cuerpo normativo[20].

Las fuentes primarias del análisis son la CRE, el COA, la LODAP, y como fuentes secundarias la LOGJCC[21] y el Reglamento General de la LODAP (RLODAP)[22]. El análisis no requiere la revisión de expedientes administrativos ni evidencia empírica de casos sancionados, pues el déficit que se examina es estructural y resulta de la lectura directa y comparada de los artículos de la LODAP. Esta elección de fuentes es metodológicamente coherente con el principio de idoneidad: los métodos deben encajar

[19] FLICK, Uwe, *El diseño de Investigación Cualitativa*, 2015, p. 61
[20] FLICK, Uwe, *El diseño de Investigación Cualitativa*, 2015, p.109
[21] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (Registro Oficial Segundo Suplemento No. 52 del 22 de octubre de 2009) (LOGJCC).
[22] Presidencia de la República del Ecuador, Decreto Ejecutivo No. 362 del 11 de marzo de 2022, Reglamento General a la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca (Registro Oficial Cuarto Suplemento No. 19 del 11 de marzo de 2022) (RLODAP).

con las cuestiones que se estudian[23], y la pregunta de investigación se responde directamente a partir del texto legal sin necesidad de datos empíricos adicionales.

El análisis se desarrolla en dos operaciones diferenciadas. La primera es una operación de descripción estructural: se sistematiza el diseño normativo de cada uno de los regímenes de determinación sancionatoria contemplados en los artículos de la LODAP, prestando especial atención al mecanismo de sub-graduación y a su articulación con los criterios de proporcionalidad. La demostración de la asimetría es descriptiva y no interpretativa: resulta de la comparación interna del propio texto de la ley.

La segunda operación es un contraste constitucional: el hallazgo es sometido al estándar del principio de proporcionalidad[24]. El estándar de control se construye a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE)[25], complementada con jurisprudencia comparada de la Corte Constitucional de Colombia[26] y doctrina especializada en derecho administrativo sancionador (DAS)[27]. La selección de esta combinación de fuentes responde al principio de que el diseño de investigación debe estar bien vinculado al trasfondo teórico y construirse con claridad en torno a una pregunta de investigación que oriente las decisiones metodológicas[28].

---

[23] FLICK, Uwe, *El diseño de Investigación Cualitativa*, 2015, p.23

[24] Art. 76 num. 6 CRE; Art. 16 COA.

[25] Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador [SCC], 21 de julio de 2021 (No. 34-17-IN/21, ponente: Karla Andrade Quevedo). & Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador [SCC], 6 de marzo de 2024 (No. 21-18-IN/24, ponente: Alejandra Cárdenas Reyes).

[26] Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia [SCCC], 8 de marzo de 2023 (C-044/23, ponente: Cristina Pardo Schlesinger).

[27] MEJÍA TURIZO, Jorge, *Límites en la aplicación y concreción de los conceptos jurídicos indeterminados utilizados en la actividad administrativa* (Tesis doctoral, Universitat de València, 2019). & BACIGALUPO, Mariano, *La discrecionalidad administrativa: estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*, Madrid: Marcial Pons, 1997.

[28] FLICK, Uwe, *El diseño de Investigación Cualitativa*, 2015, p.75

La investigación concluye con el análisis de viabilidad de una *lege ferenda* para corregir la asimetría determinada y reducir el escenario de discrecionalidad administrativa, así como prevenir efectos subyacentes respecto del principio de proporcionalidad.

1. Proporcionalidad en el Derecho Administrativo Sancionador

1.1 Base constitucional

Aunque la CRE no consagra explícitamente este principio[29], sí establece las garantías del debido proceso como marco de contención del *ius puniendi* estatal. En particular, dispone que "la ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra índole"[30], lo que sitúa el presente análisis de la asimetría en el del diseño legislativo de la norma, específicamente entre los artículos 217, 218 y 220 de la LODAP.

El principio opera en una doble vertiente: *normativa*, que exige que las sanciones previstas sean coherentes con el reproche a la conducta tipificada; y *aplicativa*, que obliga a la autoridad a individualizar la sanción, adecuándola a las circunstancias concretas del caso[31]. La diferencia estructural en su diseño puede comprometer esta correspondencia, en la medida en que su garantía queda supeditada al modo en que se ejerza la discrecionalidad administrativa y no a la estructura de la norma.

1.2 Límites al ejercicio del *ius puniendi*

---

[29] ESPINOZA GUAMÁN, Edgar Eduardo, *"El principio de proporcionalidad en la normativa ecuatoriana"*, en Portal de la Ciencia, vol. 2, No. 1, 2022. p. 43

[30] Art. 76, num. 6 CRE. & SUÁREZ-FARÍAS, Wilson Marcelo y AYALA-ENDARA, Oscar Alejandro, *"El debido proceso en procedimientos administrativos sancionadores en Ecuador"*, en *Polo del Conocimiento*, vol. 10, No. 5, 2025, pp. 3752-3770. https://orcid.org/0009-0003-4685-3578

[31] DÍAZ GONZÁLEZ, Gabriel Moisés, *"Legalidad, proporcionalidad y márgenes de apreciación en la determinación de las sanciones administrativas: una crítica de la jurisprudencia constitucional"*, en Revista General de Derecho Administrativo, Iustel, 2024. p. 2

El COA recoge el principio de proporcionalidad como criterio rector de toda decisión administrativa. En materia sancionatoria, se articula con los principios de legalidad, tipicidad y garantías del procedimiento previstos en el mismo cuerpo normativo[32]. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que en el DAS estos principios operan con cierta flexibilidad respecto del régimen penal, sin que ello elimine la exigencia de un marco normativo de referencia que oriente al funcionario por criterios objetivos.[33]

La CCE ha precisado que el mandato de tipicidad constituye una garantía de previsibilidad mediante la exigencia de normas previas que permitan "predecir con suficiente nivel de certeza las infracciones y su respectiva sanción"[34], y que el principio de legalidad en el DAS exige que el legislador establezca los criterios para determinar con claridad la sanción aplicable.[35] Al proveer rangos sancionatorios con grados mínimo, medio y máximo, el artículo 218 de la LODAP satisface este elemento; a diferencia de los artículos 217 y 220, que limitan la posibilidad del administrado de anticipar con certeza el *quantum* sancionatorio al que se expone.

La consecuencia directa recae entonces en un ámbito de discrecionalidad administrativa y el deber de motivación: la autoridad que impone una multa sin una escala estructurada

---

[32] Arts. 16, 29, 248, 249, 250 COA

[33] Según la SCCC (C-044/23 del 8 de marzo de 2023), párr. 96: "el legislador goza de una amplia facultad para determinar las infracciones y las sanciones administrativas, siempre y cuando establezca un marco de referencia cierto, con la finalidad de que el funcionario administrativo se oriente por criterios objetivos al momento de cumplir sus funciones sancionatorias, lo que evita que actúe de forma arbitraria".

[34] La SCC (34-17-IN/21 del 21 de julio de 2021), señala en su párr. 7: "el principio o mandato de tipicidad […] dota de previsibilidad y certeza mediante la exigencia de normas jurídicas previas (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente nivel de certeza las infracciones y su respectiva sanción (*lex certa*)".

[35] La SCCC (C-044/23 del 8 de marzo de 2023), en su párr. 86 señala: "se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando se establecen (i) los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada; […] y (iii) la sanción que será impuesta o los criterios para determinarla con claridad".

debe justificar por qué la sitúa en un punto determinado del rango y no en otro, lo que expone el acto a su nulidad y erosiona la confianza ciudadana en la administración.[36]

1.3 Test de proporcionalidad

El análisis de proporcionalidad en materia sancionatoria sigue un test de cuatro elementos de carácter acumulativo y eliminatorio: (a) fin constitucionalmente válido —régimen sancionatorio alineado a la conservación de los recursos naturales y los tratados internacionales ratificados por el país[37]—; (b) idoneidad, exige que la sanción sea apta para alcanzar ese fin, lo que presupone que posea efecto disuasorio sin constituir arbitrariedad (c) necesidad, requiere elegir la alternativa menos gravosa entre las igualmente idóneas para alcanzar el fin legítimo y d) proporcionalidad en estricto sentido, que sopesa la protección del bien jurídico tutelado con la restricción de los derechos.[38]

1.4 Libertad decisoria de la administración

El concepto de *escala cuádruple* de libertades decisorias ordena las potestades administrativas de menor a mayor margen de apreciación: i) potestad reglada (PR), ii) conceptos jurídicos indeterminados (CJI), iii) discrecionalidad técnica (DT) y iv) discrecionalidad pura (DP).[39]Aplicado este esquema al régimen sancionatorio pesquero,

---

[36] JARAMILLO CHIRÁN, Jhon Renato et al., *"La motivación como principio, vinculado al control y proporcionalidad en la potestad sancionadora en Ecuador"*, en NULLIUS: Revista de Pensamiento Crítico en el Ámbito del Derecho, vol. 6, No. 2, 2025. https://doi.org/10.33936/nullius.v6i2.7751 p.103.

[37] Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador [SCC], 28 de noviembre de 2024 (No. 95-20-IN/24, ponente: Alejandra Cárdenas Reyes).

[38] Art. 3 num. 2 LOGJCC. & SCCE (21-18-IN/24, 6 de marzo de 2024) párr. 111. Test de proporcionalidad en sus cuatro elementos señalados en el artículo 3 numeral 2 la LOGJCC. & MEJÍA TURIZO, *Límites en la aplicación y concreción de los conceptos jurídicos indeterminados utilizados en la actividad administrativa*, pp. 276-284. & MACÍAS OTÓN, Elena, *"Caracterización fraseológica y traducción de conceptos jurídicos indeterminados (español-francés)"*, en *Paremia*, No. 34, 2024, pp. 105-117. ISSN electrónico 2172-1068.

[39] MEJÍA TURIZO, Jorge, *Límites en la aplicación y concreción de los conceptos jurídicos indeterminados utilizados en la actividad administrativa,* p.184 & TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel,

la sub-graduación del artículo 218 sitúa la determinación del *quantum* en el segundo nivel. La autoridad opera sobre tramos normativos pre-establecidos que, articulados con los criterios del artículo 192, constituyen CJI con una solución cognoscible y susceptible de control judicial positivo.[40]

Por otra parte, la ausencia de esa sub-graduación en los artículos 217 y 220 desplaza la misma operación hacia el cuarto nivel: la discrecionalidad propiamente dicha, máxima amplitud decisoria, de naturaleza volitiva.

Este desplazamiento no implica que las sanciones impuestas contravengan el régimen constitucional, normativo o que sean necesariamente desproporcionadas. Una administración diligente puede alcanzar un resultado razonable con los criterios generales del artículo 192, pero convierte la proporcionalidad en un resultado dependiente de la calidad y rigurosidad del criterio individual antes que de la estructura normativa lo que erosiona su control y previsibilidad. La discrecionalidad en el ámbito administrativo es necesaria para el adecuado ejercicio de la potestad sancionatoria; sin embargo, debe estar previamente delimitada por el legislador. La ausencia de esta configuración técnica constituye un déficit de diseño normativo que explica la asimetría identificada.[41]

En este contexto, la estructura escalonada de determinación sancionatoria —presente en el artículo 218— constituye el mecanismo normativo más idóneo para garantizar ambas

---

"Discrecionalidad administrativa y conceptos jurídicos indeterminados: ¿nociones totalmente diversas o dos niveles dentro de una misma categoría?", en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, No. 5, 2015, pp. 1-32.

[40] MARÍN HERNÁNDEZ, Hugo Alberto, *"Algunas cuestiones problemáticas en torno del control judicial de decisiones adoptadas en ejercicio del ius puniendi de la Administración"*, en MONTAÑA PLATA, Alberto y RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván (eds.), *El poder sancionador de la Administración Pública: discusión, expansión y construcción*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 821-873.

[41] GÓMEZ GONZÁLEZ, Rafael Fernando, *"Discrecionalidad y potestades sancionadoras de la Administración"*, en Revista Ius et Praxis, Universidad de Talca, vol. 26, No. 2, 2020. p. 6

vertientes del principio de proporcionalidad[42]. La PR define los tramos normativos (grados mínimo, medio, máximo) y la discrecionalidad técnica permite adecuar la sanción a las circunstancias del caso dentro de cada tramo (CJI). Esta técnica asegura que el órgano sancionador no opere en un escenario de elección irrestricta dentro de un rango continuo, sino que disponga de puntos de anclaje normativos que hagan la decisión verificable y la motivación exigible en términos concretos.

[42] En el apartado 1.1 se expuso que el principio de proporcionalidad opera en una doble vertiente: normativa y aplicativa.

2. Régimen sancionatorio pesquero

2.1 Estructura normativa

Un aspecto para destacar es que el régimen sancionatorio sectorial opera sobre una pluralidad de actores con actividades, capacidades económicas e impactos sobre los recursos disímiles. Lo que lo distingue de otros regímenes administrativos es su articulación a compromisos internacionales en constante evolución, concretamente en materia de pesca INDNR; además de la tutela de recursos biológicos cuya sobreexplotación puede ser irreversible. En esta línea, un estudio realizado para la FAO ha encontrado que la calidad técnica del diseño normativo incide directamente en la eficacia real del sistema.[43]

El artículo 192, como norma general de referencia para la individualización de la sanción, establece los criterios de proporcionalidad a ser observados por la administración[44], no obstante, para que la ponderación se aparte de la DT, esta función presupone que el rango legalmente previsto esté suficientemente estructurado.

El marco internacional, se orienta a sanciones proporcionales y suficientemente rigurosas para privar a los infractores de los beneficios económicos derivados de la infracción, en

---

[43] CACAUD, P., Kuruc, Michele., & SPREIJ, Melvin. (2003). *Administrative sanctions in fisheries law*. FAO., p. 6. Expone que los sistemas con régimen de sanciones administrativas alcanzan, en promedio, resultados más proporcionales a las infracciones cometidas que los sistemas sin ese mecanismo.

[44] Art. 192 LODAP; "Las sanciones se impondrán motivadamente atendiendo los siguientes criterios: gravedad de la infracción, la naturaleza y cuantificación de los perjuicios, si se trata de ecosistemas o especies frágiles, protegidas o en peligro de extinción, tamaño y potencia de la embarcación, posibilidad de restauración del daño, beneficio económico que obtenga o espere obtener el presunto infractor a consecuencia de su acción u omisión y las atenuantes o agravantes existentes."

relación con su capacidad económica.[45] Esta privación como criterio de proporcionalidad requiere, por lo tanto, que la multa pueda graduarse con la precisión suficiente para alcanzar ese umbral; en consecuencia, la ausencia de sub-graduación en los artículos 217 y 220 dificulta estructuralmente su determinación.

2.2 Criterios de proporcionalidad

Las circunstancias atenuantes y agravantes[46] constituyen el complemento indispensable para que la proporcionalidad opere en la vertiente aplicativa. Sistemas sancionatorios de referencia, como el de la Unión Europea, evidencian que los Estados priorizan el análisis de reincidencias al determinar las sanciones[47], lo que confirma la universalidad de los criterios agravantes en regímenes sancionatorios pesqueros efectivos. En el régimen ecuatoriano, la ausencia de sub-graduación implica que los atenuantes y agravantes carecen de un anclaje normativo superior e inferior sobre el que computar los incrementos.

2.3 Mecanismos de individualización sancionatoria

El primer nivel de estructura escalonada clasifica las infracciones según su gravedad.[48]

---

[45] Reglamento (CE) No.1224/2009 del Consejo, por el que se establece un régimen de control de la Unión para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, 20 de noviembre de 2009, versión consolidada 10 de enero de 2026 (CELEX 02009R1224). Art. 89 bis, & DELPEUCH, Claire *et al.*, *"Eliminating Government Support to Illegal, Unreported and Unregulated Fishing"* en *OECD Food, Agriculture and Fisheries Paper*, No. 178, 2022, p. 14.

[46] Arts. 193, 194 LODAP

[47] ANGEVIN, Fanny *et al.*, *Study on the sanctioning systems of Member States for infringements to the rules of the Common Fisheries Policy: EU Overall Report*, Milieu Consulting SRL, Comisión Europea, 2021, Bruselas, p. 200

[48] Art. 211 LODAP

El régimen para armadores, capitanes o patrones de embarcaciones artesanales y personas naturales que ejercen la pesca artesanal: un rango mínimo-máximo en Salarios Básicos Unificados (SBU), acorde la Tabla 1.[49]

Infracción	SBU
Leve	1
Grave	2 a 5
Muy grave	6 a 10

Tabla 1 Sanciones pecuniarias embarcaciones artesanales

El régimen para embarcaciones industriales por su parte contempla los rangos detallados en la Tabla 2.[50]

Infracción	SBU
Leve	1 a 30
Grave	31 a 200
Muy grave	201 a 1500

Tabla 2 Sanciones pecuniarias embarcaciones industriales

El régimen para los establecimientos de procesamiento y comercialización contempla los rangos detallados en la Tabla 3.[51]

Infracción	SBU
Leve	15 a 30
Grave	31 a 200
Muy grave	201 a 1500

Tabla 3 Sanciones pecuniarias empresas pesqueras

Esta jerarquía determina el rango de multas aplicable, constituyendo el primer escalón del sistema. La tabla 4 presenta un resumen del Nivel 1 de la estructura sancionatoria.

[49] Art. 217 LODAP
[50] Art. 218 LODAP
[51] Art. 220 LODAP

Infracciones	**Art. 217 SBU**	**Art. 218 SBU**	**Art. 220 SBU**
Leves	1	1 – 30	15 – 30
Graves	2 – 5	31 – 200	31 – 200
Muy graves	6 – 10	201 – 1500	201 – 1500

Tabla 4 Nivel 1 de sanciones pecuniarias pesqueras.

El segundo nivel corresponde a la individualización del *quantum*, en el que el órgano sancionador traduce la categoría abstracta en una multa concreta. En este segundo nivel, la presencia o ausencia de sub-graduación resulta determinante. Al contar con tramos normativos intermedios, facilitan la decisión, mientras que, al tener únicamente los extremos del rango, se pierde esta guía para la determinación del monto específico. Esta diferencia, que es el objeto central del análisis, se analizará a profundidad en el siguiente apartado.

3. Asimetría normativa y sus implicaciones

3.1 Modelo de estructuración de segundo nivel

En los términos de la escala cuádruple, el artículo 218 sitúa la determinación del *quantum* en el segundo nivel (CJI), habilitando un control judicial positivo de la decisión. Esta sub-graduación constituye el elemento diferenciador central del sistema y el referente estructural del presente análisis, pues reduce el margen de apreciación del órgano sancionador a un tramo normativo pre-establecido, sobre el que opera la proporcionalidad (Tabla 5).

Graduación	SBU
a. Infracción leve	
i. Grado mínimo	1 a 5
ii. Grado medio	6 a 20
iii. Grado máximo	21 a 30
b. Infracción grave	
i. Grado mínimo	31 a 40
ii. Grado medio	41 a 90
iii. Grado máximo	91 a 200
c. Infracción muy grave	
i. Grado mínimo	201 a 250
ii. Grado medio	251 a 600
iii. Grado máximo	601 a 1500

Tabla 5 Sanciones pecuniarias y sub-graduación Art. 218

La construcción legislativa de la norma delimita el margen decisorio dentro de tramos normativos preestablecidos, lo que habilita además su articulación con criterios técnicos definidos a nivel reglamentario. La clasificación de las embarcaciones industriales en función de su tamaño, propuesta por el RLODAP[52] permite proyectar una

[52] Art. 152 RLODAP

correspondencia operativa con los distintos grados de la sanción, dotando de mayor densidad técnica a la determinación del *quantum*. Esta interacción entre ley y reglamento refuerza la estructura del segundo nivel, al incorporar al CJI una DT que contribuye a la individualización de la sanción dentro de cada tramo[53]. Al respecto, la CCE ha validado como técnica normativa la colaboración reglamentaria, en virtud de que esta permite "concretizar la legalidad material" disminuyendo la arbitrariedad en la aplicación.[54]

3.2 Efectos de la estructura diferenciada

La ausencia de la estructura de segundo nivel implica que la determinación del *quantum* sancionatorio quede abierta a un margen amplio de apreciación por parte de la administración. La discrecionalidad alcanza el nivel más alto de la libertad decisoria, en la medida en que no se encuentra orientada por estándares normativos que guíen la decisión. Este nivel está directamente relacionado con el grado de densidad de la programación normativa: a menor estructuración del régimen sancionatorio, mayor amplitud decisoria y menor posibilidad de control jurisdiccional sobre la motivación del acto.[55]

---

[53] Como ejemplo, en aplicación del Art. 152 del RLODAP, el grado mínimo podría aplicarse a las embarcaciones de pequeña escala (hasta 100 TRN), el grado medio a embarcaciones de mediana escala (>100 hasta 500 TRN) y el grado máximo a embarcaciones de gran escala (>500 TRN).

[54] SCC (34-17-IN/21 21 de julio de 2021) párr. 35; MARÍN Alberto. *(2018). Algunas cuestiones problemáticas en torno al poder judicial, del ejercicio del ius puniendi de la Administración*. En MONTAÑA & J. RINCÓN, *El poder sancionador de la administración pública: discusión, expansión y construcción*. Universidad Externado de Colombia, 2018, p.344 LAVERDE ÁLVAREZ, Juan Manuel, *"Sanciones administrativas: delimitación conceptual frente a otras actuaciones de la Administración"*, En MONTAÑA & J. RINCÓN, *El poder sancionador de la administración pública: discusión, expansión y construcción*. Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 267-292.

[55] MEJÍA TURIZO, Jorge, *Límites en la aplicación y concreción de los conceptos jurídicos indeterminados utilizados en la actividad administrativa*, p. 202

En la práctica, la diferencia del diseño normativo en los artículos 217 y 220, implica que, ante una misma categoría de infracción, el órgano sancionador puede imponer cualquier multa dentro del rango, incorporando en la motivación indiferentes jurídicos[56] y derivando en varias soluciones igualmente válidas.

Esto genera un riesgo en dos sentidos: que la multa resulte tan baja que carezca de efecto disuasorio real; o que resulte desproporcionadamente alta en relación con la capacidad económica del infractor, comprometiendo en ambos casos la función del régimen.

Respecto a las infracciones cometidas por establecimientos procesadores y de comercialización su efecto se agrava por dos razones: el tamaño económico de los sujetos regulados es significativamente mayor, lo que hace que la variación dentro del rango tenga mayor impacto relativo en términos monetarios; y la naturaleza de las infracciones atribuibles a este actor, como la vulneración a la trazabilidad o el cumplimiento de compromisos internacionales, tiene incidencia directa en la lucha contra la pesca INDNR.

La paradoja estructural reside en que el artículo 220 opera sobre rangos de multa de similar magnitud a los del artículo 218, aunque sin la orientación normativa que este último sí provee.

3.3 Análisis comparado

El análisis comparado de los tres artículos revela una diferencia estructural que no encuentra desarrollo o explicación en el texto de la ley ni en sus trabajos preparatorios

[56] Mejía Turizo explica que en la doctrina mayoritaria se conoce como indiferentes jurídicos a libertad de elección entre varias opciones, todas ellas válidas. Otros autores explican también que son aquellos en los que la decisión se funda en criterios extrajurídicos y remitidos al juicio subjetivo de la Administración.

publicados. Los tres artículos comparten el mismo esquema base, tres niveles de gravedad con rangos en SBU, y se diferencian en la sub-graduación interna.

Los déficits de proporcionalidad suelen originarse en estructuras normativas que imponen cargas o sanciones de manera desigual o no justificada entre supuestos comparables.[57] La comparación entre los artículos 218 y 220 resulta especialmente significativa: ambos regulan operadores con capacidad económica comparable y rangos de multa de magnitud similar, pero solo el artículo 218 cuenta con sub-graduación (Tabla 7).

Infracción	**Rango**	**Art. 217 (SBU)**	**Art. 218 (SBU)**	**Art. 220 (SBU)**
Leves	**General**	**1**	**1 – 30**	**15 – 30**
	Mínimo		1 – 5	
	Medio		6 – 20	
	Máximo		21 – 30	
Graves	**General**	**2 – 5**	**31 – 200**	**31 – 200**
	Mínimo		31 – 40	
	Medio		41 – 90	
	Máximo		91 – 200	
Muy graves	**General**	**6 – 10**	**201 – 1500**	**201 – 1500**
	Mínimo		201 – 250	
	Medio		251 – 600	
	Máximo		601 – 1500	

Tabla 6 Cuadro comparativo de sanciones aplicables a infracciones pesqueras LODAP

La comparación realizada permite entrever el diseño legislativo asimétrico, el cual genera un espacio decisional abierto, en el que la administración actúa con mayor libertad, en virtud de la existencia de una pluralidad de soluciones igualmente justas y un margen de apreciación subjetiva para determinar la voluntad final del legislador. [58]

[57] ALEXY, Robert & PULIDO, Carlos Bernal. *Teoría de los derechos fundamentales*. (2007)
[58] JÁCOME ORDÓÑEZ, M. C. (2015). *El control judicial de la actividad discrecional de la administración pública en el Ecuador* (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito. p. 21

En la *discrecionalidad administrativa no estructurada* para el ejercicio del *ius puniendi*, la autoridad no se limita a un juicio de legalidad, sino que se desplaza hacia un juicio de oportunidad, propio de la discrecionalidad pura. En línea con la jurisprudencia analizada, la individualización de sanciones deriva únicamente en el cumplimiento de los márgenes jurídicos normativos en los que se pueden adoptar diferentes determinaciones igualmente válidas sancionatorias frente a una misma infracción[59]. En este contexto, es evidente que el diseño normativo incide directamente en la intensidad y viabilidad de la libertad decisoria de la administración.

De lo expuesto, se puede inferir que la asimetría normativa genera, en términos de diseño normativo, tres condiciones de riesgo directamente vinculadas a los criterios del *test* de proporcionalidad:

(a) idoneidad, al no establecer criterios internos que orienten su aplicación debilita la coherencia de la determinación sancionatoria, lo que afecta la consistencia de su efecto disuasorio y abre la puerta a la arbitrariedad;

(b) necesidad, omite una alternativa normativa menos gravosa y más precisa —la sub-graduación— en virtud de que depende en mayor medida de la prolijidad administrativa, en lugar de la estructura de la norma; y

(c) proporcionalidad en sentido estricto, impide una adecuada ponderación entre la gravedad de la infracción y la intensidad de la sanción, generando un diferencial de trato entre sujetos en condiciones comparables y ampliando un margen de discrecionalidad no estructurada que dificulta el control judicial positivo de la decisión sancionatoria.

---

[59] JÁCOME ORDÓÑEZ, M. C. (2015). *El control judicial de la actividad discrecional de la administración pública en el Ecuador*. p. 21 & BACIGALUPO, Mariano (1997), *La discrecionalidad administrativa: estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*.

3.4 Validez constitucional

Es importante recalcar que la asimetría normativa no contraviene *per se* el principio de igualdad: el legislador puede establecer regímenes diferenciados si existe una justificación objetiva y razonable. En este sentido las sanciones persiguen la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función administrativa.[60]

El problema surge cuando esa diferenciación genera una mayor exposición a la discrecionalidad para los operadores sin que ninguna razón funcional la respalde. Si bien la CCE ha reconocido que en el DAS los principios del debido proceso operan con cierta flexibilidad, ésta no puede alcanzar el punto de eliminar la exigencia de determinación normativa suficiente para que el administrado prevea con razonable certeza el *quantum* sancionatorio al que se expone.[61]

El legislador ecuatoriano demostró en el propio texto de la LODAP —a través del artículo 218— que la sub-graduación es técnicamente posible; la ausencia de esta en los artículos 217 y 220 no puede imputarse a ninguna imposibilidad objetiva sino a una omisión que configura una asimetría normativa.

Este déficit de previsibilidad en el nivel de la cuantificación de la sanción: no porque las conductas infractoras sean imprecisas —la tipificación de los artículos 212–214 es adecuada— sino porque el *quantum* esperado carece de la orientación normativa que hace al régimen predecible, pueden afectar también al derecho a la seguridad jurídica.

---

[60] LAVERDE ÁLVAREZ, Javier Mauricio, *"Sanciones administrativas: delimitación conceptual"*, En MONTAÑA & J. RINCÓN, *El poder sancionador de la administración pública: discusión, expansión y construcción*. Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 278. & VALDIVIA OLIVARES, José Manuel e IZQUIERDO SERRANO, Tamara Paz, *"Hacia una objetivización del principio de proporcionalidad en el control de las sanciones administrativas"*, en *ReDAE*, No. 37, 2023, p. 227.

[61] SCC (No. 34-17-IN/21 del 21 de julio de 2021), párr. 45

Aunque no es materia del presente análisis, es importante referir que la CCE ya se ha pronunciado en este aspecto, declarado inconstitucionales normativas ante la "notoria amplitud y vaguedad" de una tipificación que "al impedir que los administrados puedan tener certeza y previsibilidad respecto de la predeterminación normativa sancionatoria".[62] Podría decirse entonces que esta ausencia de sub-graduación incumple el estándar al no proveer los criterios de determinación sancionatoria con la claridad exigida. Sin embargo, su análisis no se aparta de la evaluación del principio de proporcionalidad y se proyecta, en cambio, sobre el deber de motivación.[63]

3.5 Efecto disuasorio

En el contexto internacional, el Ecuador se encuentra jurídicamente obligado a cumplir los tratados internacionales de los que es parte, en virtud del principio *pacta sunt servanda*[64], consagrado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

La notificación de la "tarjeta amarilla", señaló que el régimen sancionatorio pesquero del Ecuador no cumplía con las obligaciones adoptadas en el marco del Acuerdo UNFSA.[65] Al respecto, la ausencia de sub-graduación compromete directamente estos aspectos: sin orientación normativa estructurada, las autoridades pueden imponer sanciones por debajo del umbral de privación del beneficio y el efecto disuasorio queda supeditado a la

---

[62] SCC (No. 34-17-IN/21 del 21 de julio de 2021)

[63] JARAMILLO CHIRÁN, José & ROJAS, Rogelio, et al. (2025). *La motivación como principio, vinculado al control y proporcionalidad en la potestad sancionadora en Ecuador*. *NULLIUS: Revista de Pensamiento Crítico En El Ámbito Del Derecho*, 6 (2), 96–105. https://doi.org/10.33936/nullius.v6i2.7751

[64] Conforme a este instrumento, todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe, lo que implica no solo la observancia formal de sus disposiciones, sino también la adopción de las medidas internas necesarias para asegurar su efectiva aplicación. En este sentido, el Estado no puede invocar disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de un tratado, debiendo adecuar su normativa y actuación administrativa a las obligaciones internacionales asumidas.

[65] Comisión Europea, Decisión 2019/C 373/04, Diario Oficial de la Unión Europea, 30 de octubre de 2019, párr. 36.

discrecionalidad del funcionario actuante, particularmente al individualizar sanciones a establecimientos procesadores, principal preocupación de la contraparte europea.[66]

El PAI-INDNR prevee que los Estados aseguren la aplicación congruente y transparente de las sanciones,[67] exigencia que se articula con los compromisos del Ecuador bajo el Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea.[68] La congruencia y transparencia exigidas por estos instrumentos son incompatibles con un régimen que aplica estándares de determinación sancionatoria diferenciados para actores distintos de la misma cadena de valor, sin justificación objetiva. Como han señalado Yuan y Zhang, respecto al fenómeno existente en los países en desarrollo, respecto a la "legislación avanzada con aplicación rezagada" [69], la asimetría normativa de la LODAP reproduce esta brecha al interior del propio ordenamiento nacional.

---

[66] Comisión Europea, Decisión 2019/C 373/04, Diario Oficial de la Unión Europea, 30 de octubre de 2019, párr. 22-24.

[67] FAO, *Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada* (PAI-INDNR), Roma: FAO, 2001, párr. 21.

[68] Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros, Colombia, el Perú y Ecuador [ACM]— Título IX: Comercio y Desarrollo Sostenible, Art. 274.2.c) (DO L 354/3, 21 de diciembre de 2012). Consejo de la Unión Europea, Reglamento (CE) No. 1005/2008 del Consejo, 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (DOUE L 286 del 29 de octubre de 2008). Consejo de la Unión Europea, Reglamento (CE) No. 1224/2009, Régimen de control de la Unión para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común (DOUE L 343 del 22 de diciembre de 2009).

[69] YUAN, W., & Zhang, L. (2026). *Curbing IUU fishing by enforcing the port state measures agreement*. *Frontiers in Marine Science, 13*, 1775690. p. 2. & FAO, *Compendium of Decisions made by the Parties to the FAO Agreement on Port State Measures*, Roma: FAO, 2024. https://doi.org/10.4060/cd2598en

4. Intervención normativa

4.1 Fundamentos y viabilidad jurídica

El ordenamiento ecuatoriano provee tres vías de intervención, ordenadas de mayor a menor celeridad: (a) acto administrativo de carácter normativo, con aplicación inmediata a todos los expedientes sancionatorios en instrucción o que se inicien a partir de su emisión; (b) reforma del RLODAP mediante decreto ejecutivo, que consolidaría la sub-graduación con mayor jerarquía normativa; y (c) reforma legislativa, solución definitiva al incorporar la sub-graduación directamente al nivel de la ley orgánica.

La urgencia del proceso de superar la tarjeta amarilla de la Unión Europea hace que la primera vía sea la respuesta inmediata recomendable. En cualquiera de los tres casos, la implementación debe sujetarse al principio de irretroactividad de normas sancionatorias desfavorables consagrado en la CRE[70].

4.2 Vías de reforma, implementación y efectos

En el derecho administrativo sancionador ecuatoriano, la reserva de ley admite la colaboración reglamentaria para concretar las infracciones y reducir la arbitrariedad en su aplicación, sin que ello implique una excepción, sino una forma de materializar la legalidad. Tras la promulgación del COA, el ejercicio de la potestad reglamentaria se independizó de la competencia normativa de carácter administrativo[71], permitiendo que

---

[70] Art. 76, num. 3 CRE

[71] UCHUARY, Mariela, *"Acto normativo de carácter administrativo vs potestad reglamentaria en el Ecuador: un análisis post Código Orgánico Administrativo"*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, vol. 74, No. 289, 2024, p. 309.

las entidades, con habilitación legal, estructuren su actuación mediante actos normativos administrativos.

En este marco, la LODAP prevé que el inicio del procedimiento sancionador se realice sobre la base de un análisis de mérito conforme a protocolos previamente definidos[72], lo que evidencia la necesidad de contar con criterios objetivos que orienten la actuación administrativa. Consecuentemente, el Ministerio rector está facultado a emitir un acto normativo de carácter administrativo que sistematice criterios de sub-graduación dentro de los rangos legales, con el fin de reforzar la predeterminación normativa y reducir la discrecionalidad en su aplicación; sin alterar los tipos infractores ni las sanciones previstas. El artículo 218, al haber sido desarrollado por el legislador con esa lógica, confirma que la pauta es suficientemente determinada para ser replicada.

La implementación progresiva debe articularse de forma que la reforma produzca efectos inmediatos: reducir el nivel de discrecionalidad a un tramo de tercer nivel, proveer al sancionador la motivación suficiente para justificar el grado elegido y facilitar el control judicial de la decisión.

La emisión de un acto administrativo normativo no modificaría los rangos de la ley, estructuraría la discrecionalidad dentro de esos rangos mediante el establecimiento de grados y reglas de aplicación[73] e incluiría una disposición transitoria para los procesos en curso, en aplicación del principio de irretroactividad de las normas.

---

[72] Art. 202 LODAP

[73] UCHUARY, *"Acto normativo de carácter administrativo vs potestad reglamentaria en el Ecuador: un análisis post Código Orgánico Administrativo"*, 2024, p. 315. & MONTALVO, Ramiro, *"La vulneración a los límites de la potestad reglamentaria en Ecuador"*, en *USFQ Law Review*, vol. 1, No. 2, 2014, p. 42.

Conclusiones

I. A partir del análisis comparativo del régimen sancionador pesquero, se determinó la existencia de una asimetría normativa en la estructura para la determinación de multas pecuniarias.

II. La asimetría normativa identificada configura un ámbito de discrecionalidad administrativa no estructurada en la individualización de sanciones. La ausencia de parámetros internos que orienten la graduación traslada a la autoridad al nivel más alto de la libertad decisoria en sus actuaciones.

III. La asimetría normativa resulta parcialmente compatible con el principio de proporcionalidad. Aunque persigue un fin constitucionalmente válido, afecta los elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, al ampliar la libertad decisoria administrativa.

IV. La intervención normativa es jurídicamente viable y técnicamente factible. El ordenamiento ecuatoriano ofrece mecanismos suficientes para incorporar criterios de sub-graduación dentro de los rangos vigentes, reforzando la predeterminación normativa y reduciendo la discrecionalidad.

V. El régimen sancionatorio en materia pesquera constituye un campo aún poco explorado en la doctrina jurídica nacional y escasamente abordado en la formación académica en derecho. La LODAP presenta múltiples aristas que ameritan un análisis más profundo, tanto desde la perspectiva normativa como desde su aplicación práctica, abriendo potenciales líneas de investigación.

Recomendaciones

I. En el corto plazo, se recomienda que la autoridad administrativa competente, el MAGP, realice una intervención normativa para la determinación de las sanciones pecuniarias. En atención al análisis desarrollado, se formula la siguiente propuesta para corregir la asimetría identificada:

> ***Artículo 1.- Objeto.*** *Incorporar un mecanismo de sub-graduación interna para la determinación de sanciones pecuniarias aplicables a los sujetos regulados en los artículos 217 y 220 de la LODAP.*
>
> ***Artículo 2.- Sub-graduación de la sanción.*** *Para la determinación de la sanción pecuniaria dentro de los rangos previstos para las infracciones leves, graves y muy graves, la autoridad competente dividirá dichos rangos en tres grados: mínimo, medio y máximo, conforme al esquema previsto para las embarcaciones pesqueras industriales. La sanción específica deberá ubicarse motivadamente dentro de uno de estos grados.*
>
> ***Artículo 3.- Criterios de determinación.*** *La ubicación de la sanción dentro del grado correspondiente se realizará de manera motivada, considerando al menos los siguientes elementos: a) la gravedad de la infracción; b) la concurrencia de circunstancias atenuantes y agravantes; c) el beneficio económico obtenido o esperado; y, d) la escala del operador. En el caso de establecimientos de procesamiento, la escala se determinará conforme a su categorización como establecimiento i)*

> *artesanal; ii) micro, pequeña o mediana empresa; y, iii) gran empresa. En el caso de operadores artesanales, la determinación se realizará principalmente en función de la concurrencia de atenuantes y agravantes.*
>
> ***Artículo 4.- Reglas de aplicación de los grados.*** *La autoridad administrativa aplicará las siguientes reglas: a) existencia exclusiva de atenuantes: la sanción se ubicará en el grado mínimo; b) ausencia de atenuantes y agravantes: la sanción se ubicará en el grado medio; c) existencia exclusiva de agravantes: la sanción se ubicará en el grado máximo; d) concurrencia de atenuantes y agravantes: la autoridad realizará una valoración ponderada y ubicará la sanción en el grado que corresponda, debidamente motivado.*
>
> ***Artículo 5.- Deber de motivación.*** *La resolución administrativa deberá justificar de manera expresa la determinación del grado aplicado, evidenciando la relación entre las circunstancias del caso concreto y la sanción impuesta, en observancia del principio de proporcionalidad.*

II. En una segunda etapa, se recomienda incorporar estos criterios en el Reglamento General a la LODAP, con el fin de dotarlos de mayor estabilidad normativa y asegurar su aplicación uniforme dentro de la administración pública. Una reforma legal a mediano plazo permitiría, asimismo, corregir de manera estructural la asimetría identificada.

III. Fortalecer la motivación de las resoluciones administrativas en los procedimientos sancionatorios en curso, asegurando que la determinación de la sanción se

fundamente en criterios verificables, claramente expuestos y vinculados a las circunstancias del caso concreto.

IV. Fomentar el desarrollo académico y doctrinal en materia de derecho pesquero y acuícola, con el fin de contribuir a una mejor comprensión del régimen jurídico sectorial aplicable y a la generación de propuestas que fortalezcan su coherencia, eficacia y legitimidad dada la relevancia económica del sector y su contribución a la soberanía alimentaria del Ecuador.

Referencias Bibliográficas

Normativa ecuatoriana

Constitución de la República del Ecuador, 20 de octubre de 2008 (Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008) (CRE).

Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca, 21 de abril de 2020 (Registro Oficial Suplemento No. 187 del 21 de abril de 2020) (LODAP).

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 22 de octubre de 2009 (Registro Oficial Segundo Suplemento No. 52 del 22 de octubre de 2009) (LOGJCC).

Código Orgánico Administrativo, 7 de julio de 2017 (Registro Oficial Suplemento No. 31 del 7 de julio de 2017) (COA).

Presidencia de la República del Ecuador, Decreto Ejecutivo No. 362, 11 de marzo de 2022, Reglamento General a la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca (Registro Oficial Cuarto Suplemento No. 19 del 11 de marzo de 2022) (RLODAP).

Presidencia de la República del Ecuador, Decreto Ejecutivo No. 3198, 24 de octubre de 2002, Reglamento General a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero (Registro Oficial No. 690 del 24 de octubre de 2002) (RLPDP).

Presidencia de la República del Ecuador, Decreto Ejecutivo No. 1238, 2 de agosto de 2012, Ratificación de la adhesión a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) (Registro Oficial No. 759 del 2 de agosto de 2012).

Presidencia de la República del Ecuador, Decreto Ejecutivo No. 1166, 12 de septiembre de 2016, Ratificación del Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios (UNFSA / Acuerdo de Nueva York) (Registro Oficial Suplemento No. 799 del 18 de julio de 2016).

Normativa internacional

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar, Roma, 24 de noviembre de 1993.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Código de Conducta para la Pesca Responsable, Roma, 31 de octubre de 1995.

Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia, el Perú y Ecuador, por otra (ACM) — Título IX: Comercio y Desarrollo Sostenible (arts. 267-286), 26 de junio de 2012 (DOUE L 354 del 21 de diciembre de 2012, p. 3).

Consejo de la Unión Europea, Reglamento (CE) No. 1005/2008 del Consejo, 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (DOUE L 286 del 29 de octubre de 2008, p. 1).

Consejo de la Unión Europea, Reglamento (CE) No. 1224/2009 del Consejo, 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen de control de la Unión para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común (DOUE L 343 del 22 de diciembre de 2009, p. 1).

Comisión Europea, Decisión 2019/C 373/04, 30 de octubre de 2019, por la que se cursa una notificación a la República del Ecuador sobre la posibilidad de ser considerado tercer país no cooperante en la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada [«Tarjeta amarilla»] (DOUE C 373 del 4 de noviembre de 2019, p. 4).

Naciones Unidas, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de mayo de 1969 (United Nations Treaty Series, vol. 1155, p. 331).

Jurisprudencia

Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador, Pleno, 21 de julio de 2021 (No. 34-17-IN/21, ponente: Karla Andrade Quevedo). Quito: CCE.

Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador, Pleno, 6 de marzo de 2024 (No. 21-18-IN/24, ponente: Alejandra Cárdenas Reyes). Quito: CCE.

Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, 8 de marzo de 2023 (C-044/23, ponente: Cristina Pardo Schlesinger). Bogotá: CCC.

Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador, Pleno, 28 de noviembre de 2024 (No. 95-20-IN/24, ponente: Alejandra Cárdenas Reyes). Quito: CCE.

Documentos institucionales e informes internacionales

FAO, *Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (PAI-INDNR)*, Roma: FAO, 2001.

FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2024. Transformación azul en acción*, Roma: FAO, 2024. https://doi.org/10.4060/cd0683es

CACAUD, Philippe; KURUC, Michele; y SPREIJ, Melvin, *Administrative Sanctions in Fisheries Law* (FAO Legislative Studies No. 82), Roma: FAO, 2003.

ANGEVIN, Fanny *et al.*, *Study on the Sanctioning Systems of Member States for Infringements to the Rules of the Common Fisheries Policy: EU Overall Report*, Bruselas: Milieu Consulting SRL para la Comisión Europea, 2021.

DELPEUCH, Claire; MIGLIACCIO, Emanuela; y SYMES, Will, *Eliminating Government Support to Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Lessons from the European Union* (OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers No. 175), Paris: OECD Publishing, 2022. https://doi.org/10.1787/d4a9df9e-en

Bibliografía

AGUAS-ALMEIDA, Cristina Estefanía y MOLINA-ANDRADE, Wendy Piedad, *"El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el ordenamiento jurídico*

ecuatoriano", en *593 Digital Publisher CEIT*, vol. 9, No. 4, 2024, pp. 726-740. https://doi.org/10.33386/593dp.2024.4.2573

ALEXY, Robert, "*Teoría de los derechos fundamentales"*, traducción de GARZÓN VALDÉS, Ernesto, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

BACIGALUPO, Mariano, *La discrecionalidad administrativa: estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*, Madrid: Marcial Pons, 1997.

CHEN, Xidi *et al*., *"Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Governance in Disputed Maritime Areas: Reflections on the International Legal Obligations of States"*, en *Fishes*, vol. 8, No. 36, 2023. https://doi.org/10.3390/fishes8010036

DÍAZ GONZÁLEZ, Gabriel Moisés, *"Legalidad, proporcionalidad y márgenes de apreciación en la determinación de las sanciones administrativas: una crítica de la jurisprudencia constitucional"*, en *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, 2024.

ESPINOZA GUAMÁN, Edgar Eduardo, *"El principio de proporcionalidad en la normativa ecuatoriana"*, en *Portal de la Ciencia*, vol. 2, No. 1, 2022, pp. 55-65. https://doi.org/10.51247/pdlc.v2i1.299

FLICK, Uwe, "*El diseño de la investigación cualitativa"*, Madrid: Ediciones Morata, 2015 (Colección Investigación Cualitativa).

GÓMEZ GONZÁLEZ, Rafael Fernando, *"Discrecionalidad y potestades sancionadoras de la Administración"*, en *Revista Ius et Praxis*, Universidad de Talca, vol. 26, No. 2, 2020, pp. 193-218. https://doi.org/10.4067/S0718-00122020000200193

HORTA E COSTA, Bárbara *et al.*, *"UN Ocean Conference needs transparent and science-based leadership on ocean conservation"*, en *Marine Policy*, vol. 143, 2022, art. 105197. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105197

JÁCOME ORDÓÑEZ, María Cristina, *El control judicial de la actividad discrecional de la administración pública en el Ecuador* (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar — sede Ecuador, 2015). Quito: UASB.

JARAMILLO CHIRÁN, Jhon Renato; ROJAS NÚÑEZ, Robinson Joel; y LÓPEZ RUIZ, Iván, *"La motivación como principio, vinculado al control y proporcionalidad en la potestad sancionadora en Ecuador"*, en *NULLIUS: Revista de Pensamiento Crítico en el Ámbito del Derecho*, vol. 6, No. 2, 2025, pp. 96-105. https://doi.org/10.33936/nullius.v6i2.7717

LAVERDE ÁLVAREZ, Juan Manuel, *"Sanciones administrativas: delimitación conceptual frente a otras actuaciones de la Administración"*, en MONTAÑA PLATA, Alberto y RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván (eds.), *El poder sancionador de la Administración Pública: discusión, expansión y construcción*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 267-292.

MACÍAS OTÓN, Elena, *"Caracterización fraseológica y traducción de conceptos jurídicos indeterminados (español-francés)"*, en *Paremia*, No. 34, 2024, pp. 105-117. ISSN electrónico 2172-1068.

MARÍN HERNÁNDEZ, Hugo Alberto, *"Algunas cuestiones problemáticas en torno del control judicial de decisiones adoptadas en ejercicio del ius puniendi de la Administración"*, en MONTAÑA PLATA, Alberto y RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván

(eds.), *El poder sancionador de la Administración Pública: discusión, expansión y construcción*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 821-873.

MEJÍA TURIZO, Jorge, "*Límites en la aplicación y concreción de los conceptos jurídicos indeterminados utilizados en la actividad administrativa"* (Tesis doctoral, Universitat de València, 2019). Director: Dr. Rubén Martínez Dalmau. València: UV.

MONTALVO, Ramiro, *"La vulneración a los límites de la potestad reglamentaria en Ecuador"*, en *USFQ Law Review*, vol. 1, No. 2, 2014, pp. 37-52.

MONTAÑA PLATA, Alberto y RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván (eds.), *El poder sancionador de la Administración Pública: discusión, expansión y construcción*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.

STEFANUS, Andrea A. y VERVAELE, John A. E., *"Fishy business: regulatory and enforcement challenges of transnational organised IUU fishing crimes"*, en *Trends in Organized Crime*, vol. 24, 2021, pp. 581-604. https://doi.org/10.1007/s12117-021-09425-y

SUÁREZ-FARÍAS, Wilson Marcelo y AYALA-ENDARA, Oscar Alejandro, *"El debido proceso en procedimientos administrativos sancionadores en Ecuador"*, en *Polo del Conocimiento*, vol. 10, No. 5, 2025, pp. 3752-3770. https://doi.org/10.33936/nullius.v6i2.7751

TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *"Discrecionalidad administrativa y conceptos jurídicos indeterminados: ¿nociones totalmente diversas o dos niveles dentro de*

una misma categoría?", en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, No. 5, 2015, pp. 1-32.

UCHUARY, Mariela, *"Acto normativo de carácter administrativo vs potestad reglamentaria en el Ecuador: un análisis post Código Orgánico Administrativo"*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, vol. 74, No. 289, 2024, pp. 305-340. https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2024.289.89198

VALDIVIA OLIVARES, José Manuel e IZQUIERDO SERRANO, Tatiana Paola, *"Hacia una objetivización del principio de proporcionalidad en el control de las sanciones administrativas"*, en *ReDAE Revista de Derecho Administrativo Económico*, No. 37, 2023, pp. 221-248.

YUAN, Wenwen y ZHANG, Lin, *"Curbing IUU Fishing by Enforcing the Port State Measures Agreement"*, en *Frontiers in Marine Science*, vol. 13, 2026, art. 1775690. [Verificar DOI].