



Fundamentación de los actos administrativos: un análisis a partir de la sentencia No. 1158-17-EP/21

Justification of administrative acts: an analysis based on judgment No. 1158-17-EP/21

Fundamento dos atos administrativos: uma análise a partir do acórdão N.º 1158-17-EP/21

ARTÍCULO ORIGINAL

 **Ronnal José Aponte Sánchez**¹
ronnalaponte3@gmail.com

 **Jessika Larisa Benavides Martínez**²
jess_4b@hotmail.com

 **Marcos Daniel Vaca Mantilla**³
mvcentro.legal@gmail.com

 **Luis Adrian Chilingua Jaramillo**³
lachilingua1@utn.edu.ec



 **Luis Adrian Chilingua Cevallos**³
lachilingua@utn.edu.ec

Escanea en tu dispositivo móvil
o revisa este artículo en:

<https://doi.org/10.33996/revistalex.v7i26.223>

¹Universidad Tecnológica Indoamericana. Quito, Ecuador

²Consejo de la Judicatura. Quito, Ecuador

³Universidad Técnica del Norte. Ibarra, Ecuador

Artículo recibido el 22 de agosto 2024 / Arbitrado el 26 de septiembre 2024 / Publicado el 25 de octubre 2024

RESUMEN

La fundamentación de los actos administrativos constituye un pilar fundamental del Estado de Derecho, garantizando la transparencia, la predictibilidad y la legitimidad de la actuación administrativa. El objetivo del estudio es analizar los estándares de suficiencia motivacional presentes en la sentencia No. 1158-17-EP/21, a través de un análisis fenomenológico y hermenéutico. Se orientó en el enfoque cualitativo y paradigma interpretativo. La técnica utilizada fue una revisión bibliográfica. Se recopiló una variedad de fuentes para construir la muestra cualitativa. Los hallazgos muestran que, la Corte Constitucional del Ecuador establece que la motivación no es solo un requisito formal, sino un componente que garantiza la legalidad y legitimidad de las decisiones administrativas. La sentencia No. 1158-17-EP/21 establece estándares claros sobre lo que constituye una motivación suficiente, estableciendo que esta debe ser explícita, específica y comprensible. Se concluye que, la motivación no es un mero formalismo, sino un requisito esencial para garantizar la legalidad, la transparencia y la legitimidad de la acción administrativa.

Palabras clave: Acto; Administrativo; Garantía; Motivación; Sentencia

ABSTRACT

The justification of administrative acts constitutes a fundamental pillar of the Rule of Law, guaranteeing transparency, predictability and legitimacy of administrative action. The objective of the study is to analyze the standards of motivational sufficiency present in judgment No. 1158-17-EP/21, through a phenomenological and hermeneutic analysis. It was oriented towards the qualitative approach and interpretive paradigm. The technique used was a bibliographic review. A variety of sources were collected to build the qualitative sample. The findings show that the Constitutional Court of Ecuador establishes that motivation is not only a formal requirement, but a component that guarantees the legality and legitimacy of administrative decisions. Judgment No. 1158-17-EP/21 establishes clear standards on what constitutes sufficient motivation, establishing that it must be explicit, specific and understandable. It is concluded that motivation is not a mere formality, but an essential requirement to guarantee the legality, transparency and legitimacy of administrative action.

Key words: Act; Administrative; Guarantee; Motivation; Sentence

RESUMO

A fundamentação dos atos administrativos constitui um pilar fundamental do Estado de Direito, garantindo a transparência, a previsibilidade e a legitimidade da ação administrativa. O objetivo do estudo é analisar os padrões de suficiência motivacional presentes na Portaria n.º 1.158-17-EP/21, por meio de uma análise fenomenológica e hermenéutica. Orientou-se pela abordagem qualitativa e pelo paradigma interpretativo. A técnica utilizada foi uma revisão bibliográfica. Diversas fontes foram coletadas para construir a amostra qualitativa. As conclusões mostram que o Tribunal Constitucional do Equador estabelece que a motivação não é apenas um requisito formal, mas um componente que garante a legalidade e a legitimidade das decisões administrativas. A Portaria n.º 1158-17-EP/21 estabelece padrões claros sobre o que constitui motivação suficiente, estabelecendo que esta deve ser explícita, específica e compreensível. Conclui-se que a motivação não é um mero formalismo, mas um requisito essencial para garantir a legalidade, a transparência e a legitimidade da ação administrativa.

Palabras-chave: Ato; Administrativo; Garantia; Motivação; Julgamento

INTRODUCCIÓN

Al ejercer sus facultades constitucionales y legales, la administración pública dispone de diversas maneras para manifestar su voluntad, conocidas como formas de actuación de la administración, siendo el acto administrativo la más reconocida. A través de esta figura, la administración puede adjudicar o rescindir contratos, imponer sanciones, aceptar recursos de los ciudadanos, aprobar solicitudes y, en general, otorgar, modificar o extinguir derechos de terceros.

Cada vez que la administración toma una decisión mediante un acto administrativo, se genera una obligación correlativa impuesta por la Constitución del Ecuador (2008), que exige que se expresen claramente los argumentos que llevaron a la decisión, sea favorable o no para el ciudadano. Esta es la garantía de motivación, definida por la Corte Constitucional del Ecuador como un derecho que permite al ciudadano comprender los fundamentos de la decisión administrativa. Según la Corte, la motivación requiere dos elementos: la referencia a las normas y principios que sustentan la decisión y el razonamiento sobre su aplicabilidad a los hechos del caso.

La administración pública, al momento de ejercer sus potestades constitucionales y legales, cuenta con diversas formas para expresar su voluntad (conocidas igualmente como formas de la actuación de la administración), entre las cuales, la más conocida es el acto administrativo. A través de dicha figura, la administración, por ejemplo, puede adjudicar o terminar contratos, establecer sanciones, aceptar recursos presentados por los ciudadanos, aprobar solicitudes, así como, en definitiva, puede otorgar, modificar, o inclusive extinguir derechos para terceras personas.

Por lo que, cada vez que la administración tome una determinada decisión, a través del acto administrativo, crea una obligación correlativa impuesta por la Constitución del Ecuador (CRE) (2008); esto es, el deber de expresar de manera clara los argumentos relevantes que posibilitaron al órgano administrativo adoptar una determinada decisión sea a favor o en contra del ciudadano. A esto se lo conoce como la garantía de motivación, la cual, acorde con lo expresado por la Corte Constitucional del Ecuador (“Corte”):

(...) es una garantía constitucional que permite al ciudadano conocer y entender los fundamentos que llevaron al juez o a cualquier autoridad administrativa a tomar una decisión (...) De la exégesis de la disposición constitucional expresa *ut supra* se desprende que la motivación comprende la observancia

de dos requisitos mínimos, a saber: **i)** la enunciación de las normas y principios en los que se funda la decisión; y, **ii)** el razonamiento sobre la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso. (Sentencia 3314-17-EP/23, 2023).

En este sentido, la sentencia No. 1158-17-EP/21 constituye un punto de referencia en la exigencia de motivación de los actos administrativos, subrayando la necesidad de que estos sean debidamente fundamentados para asegurar la legalidad, transparencia y justicia en la toma de decisiones por parte de las autoridades públicas. La motivación constituye un derecho constitucional que configura la exigencia de una suficiencia argumentativa, no solamente es un deber para los jueces y autoridades con potestades jurisdiccionales sino también para la administración pública en general. La obligación de motivar no solo fortalece el principio de legalidad, sino que también garantiza que los ciudadanos puedan entender las decisiones que les afectan, permitiéndoles ejercer su derecho a la defensa y, si es necesario, a impugnar aquellos actos que consideren injustos o ilegales. Esta práctica es esencial para el funcionamiento del Estado de derecho, ya que obliga a las autoridades a actuar dentro de los límites establecidos por la ley, respetando los derechos de los ciudadanos y promoviendo la confianza en el sistema administrativo.

De lo señalado se colige que la motivación del acto administrativo posee un doble contenido a saber: es un deber para la administración pública a efectos de que sus actuaciones gocen de validez, tal como lo prevé el Art. 99.5 del Código Orgánico Administrativo (COA) (2017), y, por otra parte, constituye un derecho para el ciudadano o administrado a quien se le garantizará que la decisión pueda ser susceptible de ser impugnada ante otras sedes sean administrativas o judiciales frente a una inconformidad o cuestionamiento (garantía a la defensa).

En definitiva, al ser la motivación un elemento de validez del acto administrativo resulta pertinente abordar el presente trabajo, determinando la naturaleza y los demás requisitos que configuran al acto administrativo válido, para posteriormente determinar los estándares de suficiencia motivacional expuestos por parte de la jurisprudencia constitucional.

En este contexto, la sentencia No. 1158-17-EP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador representa un hito jurisprudencial que ha profundizado en los requisitos de la fundamentación de los actos administrativos. El presente trabajo tiene como objetivo analizar en detalle esta sentencia, desentrañando sus fundamentos jurídicos y su impacto en la práctica administrativa. A través de este análisis, se busca

contribuir al conocimiento sobre la materia y a la consolidación de una jurisprudencia uniforme en torno a la fundamentación de los actos administrativos, con el fin de garantizar una mayor seguridad jurídica y una mejor protección de los derechos de los ciudadanos.

MÉTODO

El presente estudio se enmarca en una investigación jurídica dogmática de carácter cualitativo. Se adoptó un análisis fenomenológico y hermenéutico de la jurisprudencia constitucional para comprender la esencia de la motivación en los actos administrativos y para interpretar el significado de la sentencia No. 1158-17-EP/21 en su contexto jurídico. Con este análisis se busca comprender cómo estos estándares contribuyen a garantizar la legalidad y la legitimidad de los actos administrativos, y su impacto en la protección de los derechos de los administrados. Se utilizó la técnica de revisión bibliográfica. Se seleccionó una amplia variedad de fuentes constituyendo la muestra cualitativa.

En el caso en concreto de esta investigación, se ha analizado la naturaleza del acto administrativo, los elementos de validez del mismo, así como los elementos que se desglosan de la sentencia No. 1158-17-EP/21 emitida por la Corte Constitucional en relación con la garantía de la motivación y sus tipos de deficiencia motivacionales.

Por otra parte, en relación con el problema jurídico planteado el mismo gravita en demostrar cómo los estándares jurisprudenciales emitidos por la Corte Constitucional en relación con la garantía de la motivación son plenamente aplicables al momento de alegarse la nulidad de un acto administrativo por no encontrarse debidamente motivado. Puesto que suele considerarse que, en el ámbito del derecho administrativo, la motivación del acto administrativo cuenta con sus propias reglas totalmente disímiles a aquellas impuestas en el ámbito judicial a través de la alta corte constitucional.

Por otra parte, la muestra cualitativa de esta investigación está conformada principalmente por documentos legales, con un enfoque especial en la sentencia No. 1158-17-EP/21 de la Corte Constitucional. Además de esta sentencia fundacional, se incluyeron en el análisis otros fallos judiciales relacionados con la motivación de los actos administrativos, tanto anteriores como posteriores a la sentencia en cuestión. Complementariamente, se revisó la doctrina legal especializada, incluyendo artículos académicos, libros y manuales de derecho administrativo, así como la normativa legal vigente, con el objetivo de contextualizar la sentencia y comprender su impacto en el marco jurídico general.

En concatenación con el problema jurídico planteado, el presente artículo científico tuvo por objetivo analizar aquellos estándares de suficiencia motivacionales desarrollados a través de la jurisprudencia constitucional, siendo relevante para el derecho administrativo incorporar aquellos requisitos exigidos por parte de la Corte Constitucional previstos en la sentencia No. 1158-17-EP/21, cuyos contenidos son plenamente aplicables puesto que la motivación está reconocida como un elemento de validez del acto administrativo.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados del presente estudio, centrado en el análisis de la sentencia No. 1158-17-EP/21 y su impacto en los estándares de motivación de los actos administrativos, arrojan luces significativas sobre la naturaleza y función de este instrumento jurídico fundamental.

El acto administrativo como expresión de la voluntad estatal: Naturaleza y alcance

La administración pública encuentra en el acto administrativo, la herramienta idónea destinada a la creación, modificación o extinción de derechos subjetivos a favor del ciudadano. Doctrinaria y jurisprudencialmente, el acto administrativo ha gozado de un amplio desarrollo tanto en su naturaleza como en sus clases y efectos. Para García de Enterría el acto administrativo es la “declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”. (García y Fernández, 2022).

Por su parte, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el Código Orgánico Administrativo (“COA”) define al acto administrativo de la siguiente forma:

Art. 98.- Acto administrativo. Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo.

A partir de lo transcrito, y siguiendo los criterios doctrinarios relevantes para el presente caso, se concluye que existen cuatro elementos que conforman al acto administrativo, los mismos que son: **i)** la declaración unilateral de voluntad, **ii)** efectuada en el ejercicio de la función administrativa, **iii)** productora de efectos jurídicos y **iv)** que se agote con su cumplimiento, de forma directa; (Moreta A, 2019) por su relevancia y a efectos de poder indagar en la naturaleza del acto administrativo procederemos a su análisis.

Igualmente, el acto administrativo es una declaración unilateral de la voluntad, toda vez que surge de la propia administración pública, no se origina de la concurrencia de otras voluntades como ocurre en los contratos, ni tampoco requiere del consentimiento del administrado sobre quien va a generarse los efectos jurídicos que deriven del acto. Sobre este elemento, Dromi (1979) inclusive ha señalado que la voluntad del administrado no es elemento esencial del acto, ni presupuesto básico de él.

Por su parte, la Corte Nacional de Justicia a través de su jurisprudencia igualmente ha definido al acto administrativo bajo sus notas características previamente expuestas. Al respecto la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario ha indicado que el acto administrativo es:

(...) un acto jurídico y uno de los medios que se vale la administración pública para expresar su voluntad. Todo acto administrativo que emana de un órgano del sector público central, institucional o seccional, con poder legal, produce efectos jurídicos (...) sin importar la forma (oficio, comunicación, requerimiento, resolución, etc.); constituye un acto administrativo que genera efectos jurídicos directos en contra del administrado. (Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, 2023)

Por lo expuesto se puede colegir que el acto administrativo constituye el mecanismo cotidiano mediante el cual, la administración pública expresa su voluntad, decisión, o imposición a los administrados. Empero, dicha manifestación de la voluntad adicionalmente deberá responder o ser la consecuencia de un procedimiento anterior; es decir, es el resultado de un conjunto de etapas previas. Así, por ejemplo, antes de emitirse la decisión de destitución de un servidor (acto administrativo) debió instaurarse un procedimiento anterior (sumario administrativo) que desembocó en la mencionada decisión.

Siguiendo lo expuesto, desde el punto de vista procesal, el acto administrativo se origina de un procedimiento administrativo, inicialmente mediante la voluntad administrativa. Encontrando en consecuencia con tres etapas claramente marcadas: i) Voluntad administrativa, que promueve el ii)

Procedimiento administrativo y que finaliza con un iii) Acto administrativo (Ortega, 2021). Sobre lo dicho, a modo de ejemplo puede citarse lo estipulado en el Art. 34 de la Ley de Procedimientos Administrativos de España que indica:

Artículo 34. Producción y contenido: 1. Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido.

Ahora bien, el acto administrativo es una manifestación formal de la voluntad de la administración pública, a través del cual esta ejerce sus potestades y competencias con efectos jurídicos concretos. Su naturaleza radica en ser el principal instrumento mediante el cual la administración toma decisiones que afectan derechos y obligaciones de los ciudadanos o de otras entidades. Al emitir un acto administrativo, la administración puede crear, modificar, reconocer, o extinguir derechos, imponer obligaciones, resolver conflictos, o sancionar conductas, siempre en el marco de la legalidad y conforme a los principios constitucionales.

Por lo tanto, este acto no es simplemente una declaración de intenciones, sino un acto jurídico que produce efectos legales directos e inmediatos. Por ello, para que sea válido, el acto administrativo debe estar debidamente fundamentado, respetando la garantía de motivación, la cual exige que la decisión esté sustentada en un análisis claro de los hechos y el derecho aplicable. Además, debe cumplir con requisitos formales y materiales establecidos en la ley, asegurando que no se incurra en arbitrariedad o abuso de poder.

En resumen, la naturaleza del acto administrativo se configura como el mecanismo esencial a través del cual la administración expresa su voluntad y ejerce su autoridad, con el propósito de regular situaciones concretas y cumplir con los fines del Estado.

Elementos de validez de los actos administrativos

Son requisitos fundamentales que deben cumplirse para que un acto administrativo sea considerado legalmente válido y produzca efectos jurídicos. Estos elementos aseguran que la administración actúe dentro del marco legal y respetando los derechos de los ciudadanos. Los principales elementos de validez de los actos administrativos son: Art. 99.- Requisitos de validez del acto administrativo. Son requisitos de validez:

1. **Competencia:** El acto administrativo debe ser emitido por la autoridad competente, es decir, aquella que tiene atribuciones legales para tomar la decisión. La falta de competencia puede invalidar el acto, al considerarse que fue emitido por una entidad sin la potestad correspondiente.
2. **Objeto:** El objeto del acto administrativo debe ser lícito, posible y determinado o determinable. Esto significa que el contenido de la decisión debe estar conforme con la ley, ser realizable y estar claramente definido.
3. **Forma:** El acto administrativo debe cumplir con las formalidades legales establecidas, como ser emitido por escrito, incluir la firma de la autoridad competente, y contener los elementos esenciales, como la motivación y la notificación a los interesados.
4. **Motivación:** Es la obligación de la administración de justificar su decisión. La motivación debe ser suficiente, clara y explícita, indicando las normas y los hechos en los que se basa la decisión. La falta de motivación o una motivación insuficiente puede invalidar el acto.
5. **Finalidad:** El acto administrativo debe perseguir un fin legítimo y acorde con los objetivos del ordenamiento jurídico. La administración no puede utilizar su poder para fines distintos a los previstos por la ley.
6. **Procedimiento:** El acto debe ser resultado de un procedimiento administrativo que respete las garantías procesales, como el derecho de audiencia, el derecho a la defensa, y otros principios procedimentales establecidos por la ley.
7. **Causa:** La causa se refiere a los motivos que justifican la emisión del acto administrativo, que deben ser reales, verdaderos y legalmente aceptables. Una causa inexistente o incorrecta puede llevar a la nulidad del acto. Dentro de los elementos están:

Elementos subjetivos. – Procedencia de un ente administrativo. Actuación del órgano competente, manejado por la persona física que es su titular.

Elementos formales. - Expresión de la voluntad por medio de un procedimiento exteriorizador.

Elementos sustanciales. - Creación de relaciones entre la Administración y otro sujeto dentro de unos límites normativos (posibilidad, licitud y congruencia); temporales (comienzo, suspensión y cesación de los efectos) y de autolimitación de la voluntad de la Administración (condición, termino y modo del acto administrativo).

Elementos teleológicos. - Causa tipificadora del acto administrativo. Motivo expreso de la voluntad operante. Fin del interés público del acto. (Carretero, 2000)

Por lo tanto, se puede afirmar que los elementos (requisitos) de validez de todo acto administrativo deben cumplir con todos los parámetros establecidos en la normativa administrativa para que dicho acto tenga efecto legal en el ámbito jurídico. Desde otra perspectiva, la falta de alguno de los requisitos de validez de un acto administrativo, según lo estipulado en el Art. 99 del COA, podría llevar a que el acto sea considerado irregular, debido a un defecto y, en consecuencia, generaría los efectos legales correspondientes, como la ilegalidad o nulidad, dependiendo de la gravedad del defecto.

Es por ello que, todo acto administrativo previo a su emisión necesariamente deberá cumplir con todos los requisitos previamente citados, so pena de ser ineficaz. Así lo ha señalado la Corte Nacional de Justicia en su jurisprudencia cuando “de acuerdo a la doctrina, no se han cumplido los elementos esenciales del acto administrativo; el acto ilegal evidentemente existió, sólo que no es eficaz”. (Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, 2021).

En consecuencia, se dedica un apartado a revisar cada elemento de validez del acto administrativo preceptuado en el Art. 99 del COA.

Primer elemento del acto administrativo: la competencia

El COA define a la competencia administrativa en los siguientes términos:

Art. 65.- Competencia. La competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.

En otro aporte, la competencia administrativa se considera como aquel conjunto de atribuciones que, en forma expresa o razonablemente implícita, confiere la Constitución Nacional, (...) los tratados, leyes y los reglamentos (...) es decir, es el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente (Dromi, 1997). Conforme la definición expuesta se advierte que la competencia está estrechamente relacionada con el principio de legalidad reconocido en el Art. 226 de la Constitución del Ecuador señala:

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Puesto que los órganos de la administración se encuentran limitados en su accionar a aquellas atribuciones que procedan de una norma jurídica.

Similarmente, el COA dedica un capítulo entero en el que examina a la competencia administrativa, así como la forma de transferir dichas competencias hacia otros órganos administrativos, e inclusive dispone parámetros de resolución frente a conflictos de competencia que pudieran existir. Por lo que, de manera general podemos señalar que la competencia puede ser concebida como la aptitud legal del órgano administrativo investido de una determinada facultad llamado a ejercerla, aptitud que es irrenunciable (salvo los casos de delegación y avocación) puesto que busca el interés público y se ejerce a través de los criterios de materia, territorio, grados y tiempo.

Finalmente, para el derecho administrativo, la emisión de un acto administrativo dictado sin competencia por parte del órgano administrativo reviste de tal gravedad que se encuentra sancionado con la nulidad de este (ilegalidad tasada), al respecto el Art. 105 del COA que contiene las causales de nulidad del acto administrativo indica claramente que cualquier acto administrativo dictado sin competencia en razón de la materia, territorio o tiempo será nulo. (Art. 105.3 COA) así como cuando este viole los fines para los que el ordenamiento jurídico le ha otorgado la competencia (Art. 105.2 COA).

Segundo elemento del acto administrativo: el objeto

Al analizar los elementos del acto administrativo se conceptualiza al objeto del acto como aquello que el sujeto activo del mismo decide, certifica u opina (Cassagne , 2021) es decir, se refiere al contenido mismo del acto administrativo que debe ser claro, expreso y comprensible, asimismo dicho objeto deberá ser lícito y posible. Al respecto, la doctrina ha señalado lo siguiente:

Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y

comprender las cuestiones surgidas de la motivación (...) esta noción de objeto o contenido del acto administrativo es compatible con los actos de las personas jurídicas del régimen privado, toda vez que sí se les puede exigir que sus actos expresen inequívocamente sus efectos jurídicos, que su objeto se ajuste al ordenamiento jurídico, que certifiquen o declaren una situación jurídica. (Tirado, 2011)

Finalmente, en relación con el objeto del acto administrativo, se debe indicar que El COA establece en su Art. 105.5 como causal de nulidad (ilegalidad tasada) al acto administrativo que determine actuaciones imposibles, entendiéndose que la causal previamente citada se concatena directamente con el objeto del acto administrativo.

Tercer elemento del acto administrativo: la voluntad

Al hablar de la voluntad del acto administrativo, se enfatiza que, la misma no se asemeja al principio de autonomía de las partes, propio del derecho privado. Al contrario, el derecho administrativo al ser una rama de derecho público debe encuadrar su actuación en lo que dispone la norma contentiva de competencias (principio de legalidad).

En torno a esto, en la doctrina, la voluntad administrativa ha sido entendida como la aplicación de dos elementos que deben observarse al momento de emitir el acto administrativo, estos son: i) el elemento subjetivo, entendido como la voluntad del funcionario público que actúa con competencia y ii) el elemento objetivo, es decir, los requisitos que la ley establezca para su proceso de creación, (Moreta A. , 2019) piénsese por ejemplo en un acto administrativo emitido por un órgano colegiado, el cual requerirá de un determinado quorum para la aprobación de una decisión (mayoría simple, absoluta o calificada). Tal caso implicaría una voluntad de índole objetiva.

Cuarto elemento del acto administrativo: el procedimiento

Como se indicó previamente, todo acto administrativo es el resultado de un procedimiento previo incoado por la voluntad de la administración (ver Figura 1). Tal actividad puede graficarse de la siguiente manera:



Figura 1. Actividad de creación del acto administrativo.

El COA si bien en su Art. 100 establece los parámetros motivacionales exigidos a los actos administrativos, estipula en su párrafo final que: “Si la decisión que contiene el acto administrativo no se deriva del procedimiento o no se desprende lógicamente de los fundamentos expuestos, se entenderá que no ha sido motivado”. Por consiguiente, se reafirma la lógica de que todo acto administrativo deriva de un procedimiento previo el cual tiene como punto de partida la voluntad de la administración.

Por su parte, visto desde el ámbito doctrinario Pérez (2021) señala que, en derecho administrativo, es apropiado referirse a procedimiento y no proceso (reservado para el ámbito judicial) por ser una “concatenación de actuaciones de diferente índole en el interior de la Administración Pública bajo tal concepción, todo acto administrativo es el resultado de actuaciones consecutivas desarrollados por la administración pública.

Finalmente, y como bien lo indica Pérez, el procedimiento administrativo “se constituye en una garantía para el particular. Así pues, la infracción del procedimiento se considera causal de nulidad absoluta del acto administrativo así dictado”. (Pérez, 2021)

Quinto elemento del acto administrativo: la motivación

Definitivamente, la motivación del acto administrativo constituye un elemento trascendental en su creación. Tal es su relevancia dentro del quehacer público que ha sido reconocida como un derecho a favor de los ciudadanos dentro del Art. 76.7. literal I) de la Constitución del Ecuador, mismo que señala:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas (...)

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

I) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

Ahora bien, si bien la falta de motivación no se encuentra como causal expresa de nulidad del acto administrativo dentro del Art. 105 del COA, no obstante, la consecuencia jurídica que se desprende de la misma es efectivamente la nulidad, puesto que tal efecto se encuentra previsto a través de una norma constitucional (Art. 76.7.I CRE). En lo pertinente el autor señala:

Por ende, al transgredirse el artículo 23 y 100 del COA (principio de racionalidad y motivación), y también las indicadas normas constitucionales, es acertado concluir que la nulidad del acto administrativo se encasilla en la causal primera del artículo 105 del COA, por ser el acto contrario a la Constitución y la ley. (Moreta A. , 2023)

El COA por su parte, desarrolla a la garantía de motivación estableciendo criterios obligatorios al momento de elaborar un acto administrativo. En lo pertinente la norma dispone:

Art. 100.- Motivación del acto administrativo. En la motivación del acto administrativo se observará:

1. El señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance.
2. La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo.
3. La explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados.

Se puede hacer remisión a otros documentos, siempre que la referencia se incorpore al texto del acto administrativo y conste en el expediente al que haya tenido acceso la persona interesada.

Si la decisión que contiene el acto administrativo no se deriva del procedimiento o no se desprende lógicamente de los fundamentos expuestos, se entenderá que no ha sido motivado.

Como se puede observar, la norma establece la necesidad de motivar (o justificar) el actuar de la administración pública, ello por ser una obligación de rango constitucional que consagra la garantía a la motivación de las decisiones del poder público (entre los cuales se encuentra la administración

pública en su conjunto). Por tal evento, no se puede disociar a la exigencia de motivación con el derecho constitucional del cual fluye, y cuyo desarrollo jurisprudencial ha sido notorio con la nueva Corte Constitucional ecuatoriana.

Al presente, la Corte Constitucional expidió la sentencia No. 1158-17-EP/21 a través del cual definió la naturaleza y alcance de la garantía a la motivación, así como también delineó los estándares motivacionales que deben alcanzar las decisiones del poder público en general, por lo que a efectos de conocer que abarca la garantía de la motivación y cuando existiría una transgresión al mismo, analizaremos la sentencia previamente mencionada a detalle.

La garantía la motivación y sus notas configuradoras a partir de la sentencia No. 1158-17-EP/21

Un error muy frecuente que suele ocurrir en relación con la garantía a la motivación es considerar que la misma, al ser un derecho, solo puede ser conocida y resuelta en la sede judicial, o que la misma solo puede ser vulnerada por parte de los operadores de justicia o quienes ejerzan potestades jurisdiccionales, rezagando su aplicación o cuando menos minimizándola dentro del ámbito administrativo.

Es por tal razón que la presente investigación tiene por objetivo demostrar que la motivación del acto administrativo comporta una exigencia tanto a nivel constitucional como legal, por cuanto, legitima la actuación de la administración pública al permitirle a la ciudadanía conocer las justificaciones por las cuales se ha adoptado una determinada decisión. Por otra parte, la motivación constituye una regla que debe ser verificada tanto en la sede administrativa como judicial, garantizando así el derecho a la impugnación de los actos administrativos que se desvíen de sus componentes de validez.

Por consiguiente, si bien la motivación se estructura como un derecho constitucional, ello no deslegitima su aplicación dentro del ámbito administrativo; todo lo contrario, impone a la administración pública la exigencia de adecuar su actuación a los parámetros o estándares jurisprudenciales desarrollados por el órgano de cierre en materia constitucional. Por lo que, en definitiva, la motivación del acto administrativo debe necesariamente ser estudiado a la luz de la doctrina y jurisprudencia constitucional, tal como lo señala la Corte Suprema chilena: En un Estado Constitucional de Derecho, el deber de fundamentación de los actos de la Administración no sólo funciona como garantía de certeza jurídica para los interesados, sino que extiende sus efectos de cara a la ciudadanía. (Matthei y Rivadeneira, 2022)

Dicho esto, corresponde indagar en la garantía a la motivación y en particular, en razón a los estándares jurisprudenciales expuestos en la sentencia No. 1158-17-EP/21 (Sentencia) emitido por la Corte Constitucional (Corte) que garantizan su adecuado ejercicio, así como también, establece las herramientas para advertir la existencia de vicios motivacionales, es decir, cargos de vulneración a este derecho.

La Sentencia en cuestión reconoce que la legitimidad de las decisiones estatales no depende solo de quién las toma, sino también del porqué se lo hace (Corte Constitucional del Ecuador, 2021). En general la motivación conlleva un ejercicio argumentativo y racional que realiza una autoridad a efectos de justificar la toma de una determinada decisión.

Tal justificación no requiere un alto estándar argumentativo, señala la Corte, es decir, que la autoridad pública no está obligada a desarrollar todos los antecedentes del caso presentado, o señalar todas las normas jurídicas o principios en que se funda la decisión, si no que, la exigencia motivacional debe alcanzar un nivel de suficiencia; es decir, parámetros mínimos que permitan garantizar otros derechos como el debido proceso y la defensa. En lo pertinente la Corte expresó:

24. Sin embargo, la garantía de la motivación –por sí sola– no asegura a las personas que las decisiones de las autoridades públicas cuenten con una motivación *correcta* conforme al Derecho y conforme a los hechos, sino que tengan una motivación suficiente: suficiente para que el derecho al debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa pueda ser efectivamente ejercidos con miras a enmendar las incorrecciones en que incurrieren los actos del poder público. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021)

Entonces, se puede obtener una primera conclusión de todo lo anotado: la garantía de motivación no exige altos estándares motivacionales (o que la decisión cuente con una motivación correcta), sino que, el Art. 76.7.I de la CRE reconoce una motivación suficiente tanto en los antecedentes de hecho (fundamentación fáctica suficiente) así como en el derecho (fundamentación normativa suficiente) con miras a garantizar el derecho al debido proceso y la garantía de defensa a favor de los administrados.

Por otro lado, en relación con la estructura motivacional, la Corte advierte que cualquier decisión emitida por un órgano del poder público (por ejemplo, un acto administrativo) “puede contener una o varias argumentaciones jurídicas (las partes de ese todo)” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021), diferenciando entre lo que es la argumentación jurídica, del problema jurídico y la decisión los cuales conformaran, en su totalidad, la decisión susceptible de ser analizada cuando se alegue una potencial

vulneración a la garantía de la motivación. Al respecto establece las siguientes definiciones:

55.1. Una argumentación jurídica es la expresión del razonamiento desarrollado para resolver un determinado problema jurídico y que sirve de apoyo a una cierta decisión de autoridad. Puesto que la motivación de un acto, vista como un todo, puede responder a uno o varios problemas jurídicos y ser la base de una o varias decisiones, esa motivación puede contener una o varias *argumentaciones jurídicas*, como ya se mencionó.

55.2. Los problemas jurídicos son las preguntas que el razonamiento del juez busca responder para determinar qué *decisiones* deben adoptarse en cierto caso. Esas preguntas surgen, generalmente, de las alegaciones de las partes. Los problemas jurídicos pueden aparecer de manera explícita en el texto de la motivación, pero también pueden estar contenidos en él de forma implícita. Las *decisiones*, por su parte, son acciones que toma el juez coherentemente con sus respuestas a los problemas jurídicos que el caso le plantea. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021)

De los elementos citados, se extrae una segunda conclusión necesaria para nuestro objeto de estudio, esta se puede resumir de la siguiente forma: los actos administrativos, así como cualquier decisión del poder público se fundamentarán necesariamente con argumentaciones jurídicas (entendidas estas como el conjunto de razonamientos expuestos por la autoridad que sustentan “cierta decisión de autoridad”). Ello guarda relación con lo que expone los numerales 1 y 2 del Art. 100 del COA que prescribe que en la motivación del acto administrativo se debe señalar las normas o principios jurídicos aplicables, así como su alcance; e igualmente los hechos relevantes para la adopción de la decisión.

De similar forma, el acto administrativo contendrá una *decisión* (es decir la acción concreta y clara que expone la autoridad administrativa respecto de una determinada situación jurídica), tal y como lo señala el Art. 100 inciso final del COA. Por lo que, en definitiva, cuando se pretenda evaluar si un determinado acto administrativo se encuentra viciado de nulidad derivado de su falta de motivación se debe indicar si la misma se encuentra en una o varias de las argumentaciones jurídicas expuestas o en la decisión misma del acto.

Ahora bien, una vez que hemos definido a la motivación (a través de su estándar de suficiencia) así como a los elementos estructurales que la componen (argumentaciones jurídicas, problemas jurídicos y decisión) corresponde señalar el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación, así como los tipos de deficiencias motivacionales expuestos en la Sentencia.

Por ende, cabe preguntarse ¿Cuál es el criterio rector para poder examinar un cargo de vulneración a la garantía de motivación? Al respecto, la Sentencia señala que el criterio rector se relaciona con la argumentación jurídica suficiente; es decir, cuando el acto del poder público cuente con dos elementos a saber: i) una fundamentación normativa suficiente y ii) una fundamentación fáctica suficiente mismas que han sido desarrolladas por la Corte de la siguiente forma:

61.1. Que la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. Como ha sostenido la Corte IDH, la referida fundamentación jurídica no puede consistir en “la mera enumeración de las normas que podrían resultar aplicables a los hechos o conductas”. O, en términos de la jurisprudencia de esta Corte, “[l]a motivación no puede limitarse a citar normas” y menos a “la mera enunciación inconexa [o “dispersa”] de normas jurídicas”, sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso.

61.2. Que la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Como lo ha señalado esta Corte, “la motivación no se agota con la mera enunciación de [... los] antecedentes de hecho [es decir, de los hechos probados]”, sino que, por el contrario, “los jueces [...] no motiva[n] su sentencia [... si] no se analizan las pruebas”. En la misma dirección, la Corte IDH ha establecido que la motivación sobre los hechos no puede consistir en “la mera descripción de las actividades o diligencias [probatorias] realizadas”, sino que se debe: “exponer [...] el acervo probatorio aportado a los autos”, “mostrar que [...] el conjunto de pruebas ha sido analizado” y “permitir conocer cuáles son los hechos”. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021)

En base a lo expuesto, se establece una tercera conclusión en lo relativo al cargo de vulneración a la garantía a la motivación (incluida de los actos administrativos), esto es, que a más de identificar las argumentaciones jurídicas, debe advertirse si las mismas cuentan con una estructura mínimamente completa (entendido como el criterio rector) compuesta por i) una fundamentación normativa suficiente (las normas y principios jurídicos suficientes en los que se funda la decisión así como su oportuna interpretación y aplicación a los hechos del caso) y ii) una fundamentación fáctica suficiente en relación con los hechos probados en el caso, en relación con las pruebas presentadas por las partes.

Teniendo presente todo lo anterior, se debe indicar que la Sentencia igualmente dedica un apartado a efectos de identificar los vicios motivacionales que pueden adolecer cualquier decisión del poder público (entre los cuales evidentemente se puede encontrar el acto administrativo), al respecto el párrafo 65 advierte de su existencia en los siguientes términos:

65. Todo cargo de vulneración de la garantía de motivación es un argumento sobre la inobservancia del ya mencionado criterio rector; es decir, expresa las razones por las que una argumentación jurídica no consigue tener una estructura mínimamente completa, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. Cuando se incumple aquel criterio rector, la argumentación jurídica adolece de deficiencia motivacional. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021)

En ese orden de ideas, se indaga en los tipos de deficiencia motivacional reconocidos a nivel jurisprudencial, así como la pertinencia de utilizar dichos estándares cuando se alegue que un acto administrativo se encontraría viciado de nulidad por carecer de motivación. Es decir, si la obligación de motivación se sujeta a los estándares de la Corte Constitucional o si por el contrario poseen sus propias reglas particulares.

Los tipos de deficiencia motivacional establecidos en la sentencia No. 1158-17-EP/21: ¿Son aplicables para determinar la nulidad de un acto administrativo?

La importancia de que los actos administrativos se encuentren motivados radica esencialmente, entre otras consideraciones, en permitir su control y fiscalización mediante mecanismos administrativos o jurisdiccionales. En ese sentido, la motivación no sólo tiene por finalidad conocer con mayor certeza y exactitud la voluntad que se manifiesta en el acto administrativo, sino hacer posible su control o fiscalización, estableciendo la necesaria relación de causalidad entre los antecedentes de hecho, el derecho aplicable y la decisión adoptada. (Fernández, 1981).

Por ende, se puede afirmar que la motivación constituye un elemento trascendental para la validez del acto administrativo que cumple (entre muchas otras funciones) una potestad de fiscalización de la actuación de la administración garantizando así que sus decisiones carezcan de arbitrariedad o abuso en contra de los ciudadanos. Es en ese espíritu que resulta importante conocer de manera clara y expresa los casos en los cuales, nos encontraríamos ante violaciones a la garantía de la motivación, valiéndonos para ello de los criterios jurisprudenciales, principalmente emitidos por la Corte Constitucional, bajo la consideración de que la motivación indudablemente se configura como una garantía propia del derecho al debido proceso.

En consecuencia, la jurisprudencia constitucional es plenamente aplicable a efectos de analizar la existencia de vicios motivacionales en que puedan incurrir los actos administrativos puesto que: i) la

motivación es una exigencia o deber para todas las autoridades del poder público en general, entre los cuales se encuentra la administración pública y ii) los estándares motivacionales nacen de la propia constitución, siendo competencia de la Corte Constitucional interpretarlas de manera auténtica y legítima dentro del marco de sus competencias.

Así pues, una vez dilucidadas las razones por las cuales la garantía de motivación de los actos administrativos debe ser analizada a través de los estándares dispuestos en la jurisprudencia constitucional, debemos retornar nuevamente a la sentencia No. 1158-17-EP/21 que a más de reconocer la naturaleza y alcance de la motivación, establece igualmente los tipos de deficiencias motivacionales en los que podrían incurrir las decisiones de las autoridades del poder público (y en lo que nos interesa, los vicios que pueden existir en la motivación del acto administrativo).

La Sentencia a más de reconocer el criterio rector que exige la CRE para determinar una motivación suficiente, (fundamentación normativa suficiente y fundamentación fáctica suficiente) determina la existencia de situaciones en los cuales existiría una motivación deficiente, siendo estas: 1) inexistencia, 2) insuficiencia, y 3) apariencia, este último a su vez contiene las subcategorías de 3.1.) Incoherencia, 3.2.) Inatinerencia, 3.3.) Incongruencia (frente a las partes o frente al derecho) y 3.4.) Incomprensibilidad. Por su importancia dentro del objeto de estudio se esbozan sus principales contenidos:

La inexistencia de motivación

La Sentencia siguiendo la lógica del criterio rector presentada previamente, reconoce que la inexistencia de motivación constituye la más grave de las deficiencias motivacionales. Ello por cuanto “carece totalmente de fundamentación normativa y de fundamentación fáctica” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021). En el caso de un acto administrativo inexistente de motivación este claramente sería arbitrario, llegando a considerarse un abuso de poder de la administración.

Consideramos que, en el derecho administrativo, advertir la existencia de un acto administrativo carente de todo tipo de motivación sería prácticamente inconcebible puesto que el propio Art. 100 del COA exige al menos que todo acto administrativo cuente con una estructura que detalle los antecedentes del caso, las normas aplicables y la decisión. Por lo que, se puede colegir que todo acto administrativo deberá contar con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica.

Insuficiencia motivacional

Una segunda categoría de vicio motivacional expuesto en la Sentencia es justamente la existencia de argumentaciones jurídicas insuficientes, esto se da “cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia”. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021) Al respecto dicho estándar de suficiencia puede resumirse de la siguiente forma:

Todo acto administrativo para ser válido deberá: i) enunciar las normas o principios jurídicos en los que se fundamentó el órgano administrativo, ii) enunciar los hechos del caso; y, iii) explicar la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021)

De no advertirse el cumplimiento de alguno de los elementos expuestos que conforman la estructura mínima expuesta en la Sentencia, se podrá alegar, que nos encontramos ante un caso de insuficiencia motivacional. Esta situación resulta plausible dentro del derecho administrativo puesto que la administración si bien puede citar los hechos y las normas jurídicas, puede errar en determinar la pertinencia de la aplicación de las normas a esos hechos. Piénsese, por ejemplo, en un acto administrativo por el cual, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social niegue la petición de jubilación al administrado argumentando su decisión en normas relativas al subsidio de maternidad.

Apariencia motivacional

Finalmente, un tercer tipo de deficiencia motivacional advertido en la Sentencia es la denominada apariencia, así “[u]na argumentación jurídica es *aparente* cuando, a primera vista, cuenta con una normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de *vicio motivacional*” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

Como se puede evidenciar, en este tipo de deficiencia motivacional, a primera vista podría considerarse que la argumentación, es decir, que las razones por las cuales la administración adoptó una determinada decisión resultarían suficiente. Sin embargo, corresponderá a la parte que alegue la existencia del vicio motivacional determinar claramente porque la decisión no alcanzó el estándar de suficiencia impuesto por el Art.76.7. I de la CRE.

Una vez aclarado la figura de la apariencia motivacional, la Sentencia reconoce a su vez cuatro subcategorías de esta clase de vicio mismas que se pueden resumir de la siguiente manera:

Incoherencia: Ocurrirá cuando en la fundamentación fáctica o la fundamentación jurídica puede ocurrir una contradicción entre los enunciados que la componente (incoherencia lógica) o cuando existe inconsistencias entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional)

Inatención: Una argumentación jurídica será inatención cuando se empleen razones que no tienen relación alguna con el problema jurídico, no guardan relación con la conclusión de la argumentación o se equivocan del punto de la controversia.

Incongruencia: Esta puede ocurrir en dos circunstancias, i) existe incongruencia frente a las partes, cuando la argumentación se deslinda de los argumentos relevantes (pruebas, hechos) incorporados al proceso, o ii) incongruencia frente al derecho, ello ocurrirá cuando no se conteste o aborde cuestiones que la ley, o el derecho en general impone abordar en tal clase de decisión.

Incomprensibilidad: Existe incomprensibilidad cuando la argumentación no es inteligible, es decir no refleja de manera clara las motivaciones que derivaron en la decisión, es decir, no permite configurar la argumentación jurídica suficiente. En otras palabras, hay *incomprensibilidad* cuando un fragmento del texto (oral o escrito) en que se contiene la fundamentación normativa y la fundamentación fáctica de toda argumentación jurídica no es razonablemente inteligible para un profesional del Derecho o – cuando la parte procesal interviene sin patrocinio de abogado”. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021)

Finalmente, debe aclararse que la Sentencia en mención no establece una especie de test inamovible al que deben ceñirse cuando se alegue la vulneración a la garantía de la motivación, en cambio, lo que si se requiere es conocer de manera específica como existiría un defecto en la motivación mediante una carga argumentativa basada en los parámetros general señalados, tomando en cuenta, que se presume la existencia de una motivación suficiente “como ocurre con toda condición de validez de los actos del poder público”. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021)

Discusión

Desde el análisis jurisprudencial, la sentencia No. 1158-17-EP/21 subraya la importancia de la motivación como un elemento esencial en los actos administrativos. La Corte Constitucional del Ecuador establece que la motivación no es solo un requisito formal, sino un componente sustancial que garantiza la legalidad y legitimidad de las decisiones administrativas. Esta sentencia reitera que la falta de una motivación adecuada puede derivar en la nulidad del acto administrativo, ya que, sin una justificación clara y precisa, se vulneran los derechos de los ciudadanos, especialmente el derecho a la defensa y a un debido proceso.

La Corte también aclara que la motivación debe incluir la enunciación de las normas y principios en los que se fundamenta la decisión, así como un razonamiento lógico sobre la pertinencia de su aplicación a los hechos concretos. Este enfoque refuerza la idea de que la administración no puede actuar de manera arbitraria, y que cada decisión debe estar respaldada por un análisis jurídico riguroso.

En el análisis dogmático, la fundamentación de los actos administrativos, según lo establecido en la sentencia, es un reflejo de principios fundamentales del derecho administrativo, como el principio de legalidad, el principio de transparencia y el derecho a una buena administración. La exigencia de una motivación adecuada asegura que los actos administrativos sean emitidos en un marco de respeto por la legalidad y con un fundamento racional que permita su control y revisión.

Dogmáticamente, la motivación es vista como una garantía tanto para la administración como para los administrados. Para la administración, asegura que las decisiones se toman de manera coherente y conforme a la ley, lo que fortalece su legitimidad. Para los ciudadanos, ofrece una protección contra posibles abusos de poder y facilita la posibilidad de impugnar decisiones que consideren injustas.

La sentencia No. 1158-17-EP/21 también establece estándares claros sobre lo que constituye una motivación suficiente, estableciendo que esta debe ser explícita, específica y comprensible, lo cual contribuye a una mayor previsibilidad y seguridad jurídica en el actuar administrativo.

CONCLUSIONES

La sentencia No. 1158-17-EP/21 ha contribuido significativamente a la clarificación y consolidación de la exigencia de motivación en los actos administrativos dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Desde una perspectiva jurisprudencial, refuerza la obligación de la administración de fundamentar adecuadamente sus decisiones, y desde una óptica dogmática, destaca la motivación como un pilar esencial para la validez y legitimidad de los actos administrativos, garantizando así los derechos de los ciudadanos y la observancia del Estado de derecho.

Uno de los principales aportes de este estudio es la demostración de que la motivación no es un mero formalismo, sino un requisito esencial para garantizar la legalidad, la transparencia y la legitimidad de la acción administrativa. Al exigir una motivación suficiente, la Corte Constitucional busca proteger los derechos de los ciudadanos y fortalecer el Estado de derecho. Entre los aspectos conclusivos resaltantes del estudio se tiene que:

La motivación del acto administrativo es un deber y obligación constitucional para la administración pública a efectos de poner conocer las razones, causas, argumentos que determinaron la adopción de una determinada decisión.

El COA establece en su Art. 99 como causal de validez la motivación del acto administrativo por lo que, de advertirse una motivación insuficiente esta generará como consecuencia la nulidad de este. Si bien el COA establece una estructura motivacional propia para los actos administrativos dentro del Art. 100 ello no implica que no se deba ceñirse a aquellos estándares reconocidos por la Corte Constitucional en relación con la garantía de la motivación.

En efecto al ser la garantía de la motivación una garantía propia del derecho al debido proceso y encontrarse constitucionalizada en el Art. 76.7.I de la CRE, garantiza de manera general que toda decisión del poder público posea una motivación suficiente, misma que se cumplirá si la misma contiene: i) enunciar las normas o principios jurídicos en las que se fundamenta, ii) enunciar los hechos o antecedentes del caso, iii) explicar la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho. A esto la Corte la ha denominado como: la estructura mínima completa.

Actualmente la Corte a través de la sentencia No. 1158-17-EP/21 ha expedido pautas jurisprudenciales respecto de la naturaleza y alcance de la garantía de la motivación, así como el examen del mismo visto desde las deficiencias motivacionales, la cual es vinculante para todas aquellas decisiones del poder público, incluido claramente a los actos administrativos.

Por ende, cuando se alegue que un acto administrativo carece de una suficiencia motivacional (y por lo tanto nulo), dicho examen deberá ser realizado mediante los parámetros dispuestos en la sentencia No. 1158-17-EP/21, independientemente de si se trata de un ámbito administrativo o judicial.

CONFLICTO DE INTERESES. Los autores confirman que, no existe conflicto de intereses.

REFERENCIAS

- Carretero, A. (2000). Causa, motivo y fin del acto administrativo. *Revista de Administración Pública*, 127-147. <https://acortar.link/NVOSGO>
- Cassagne, J. (2021). *El acto administrativo: teoría y régimen jurídico*. Buenos Aires: Thomson Reuters. <https://acortar.link/mn5p8N>
- Código Orgánico Administrativo (COA) (2017) <https://acortar.link/AYCZIW>
- Constitución de la República del Ecuador (2008) <https://acortar.link/j7vFJI>
- Corte Constitucional del Ecuador, 1158-17-EP/21 Garantía de la motivación (Corte Constitucional del Ecuador 21 de octubre de 2021). <https://acortar.link/SHuUci>
- Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, 01803-2019-00003 (16 de junio de 2021). <https://acortar.link/hrhIVc>
- Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, 17510-2019-00429 (28 de febrero de 2023). <https://acortar.link/RaJRMh>
- Dromi, R. (1979). *El acto administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina. <https://acortar.link/DvgoZw>
- Fernández, E. (1981). *Diccionario de Derecho Público*. Buenos Aires: Editorial Astrea. <https://acortar.link/CEoMm0>
- García, E y Fernández, T. (2022). *Curso de Derecho Administrativo I*. Navarra: Civitas. <https://acortar.link/bhnybE>
- Matthei, C y Rivadeneira, F. (2022). La motivación como elemento del acto administrativo: criterios establecidos por la Corte Suprema para efectos de su control. *Actualidad Jurídica*, 263-289. <https://bit.ly/4ddauVm>
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento administrativo y sancionador en el COA*. Quito: Ediciones Continente.
- Moreta, A. (2023). *Derecho administrativo ecuatoriano*. Quito: Legalité Ediciones.
- Ortega, F. (9 de enero de 2021). *El acto administrativo visión procesal*. Quito. <https://acortar.link/cgVE1h>
- Pérez, E. (2021). *Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Sentencia 3314-17-EP/23 (Corte Constitucional del Ecuador 5 de julio de 2023). *El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, en ejercicio de sus Atribuciones Constitucionales y Legales*. <https://bit.ly/3Xzo1AV>
- Sentencia 1158-17-EP/21: (Corte Constitucional del Ecuador) Garantía de la motivación. <https://acortar.link/SHuUci>
- Tirado, R. (2011). *Los actos administrativos en el régimen de las personas jurídicas del régimen privado*. *Círculo de Derecho Administrativo*, 171-185. <https://acortar.link/wc3RmJ>