



Pontificia Universidad  
Católica del Ecuador | Sede  
Ambato

## **CENTRO DE POSGRADOS**

**Tema:**

**MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA POR SANCIÓN  
PECUNIARIA POR PARTE DE CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**

**Proyecto de investigación previo a la obtención del título de Magíster en  
Derecho mención Gestión Pública**

**Línea de investigación:**

**DERECHO, PARTICIPACIÓN, GOBERNANZA, REGÍMENES POLÍTICOS E  
INSTITUCIONALIDAD**

**Autora:**

Silvia Viviana Ilbay Carrillo

**Directora:**

Dra. Linda de las Mercedes Amancha Chiluisa

**Ambato – Ecuador**

**Octubre 2024**

## DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD

Yo: **SILVIA VIVIANA ILBAY CARRILLO**, con cédula de ciudadanía **0604823054**, autora del trabajo investigativo de graduación titulado: "MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA POR SANCIÓN PECUNIARIA POR PARTE DE CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO", previa la obtención del título profesional de **MAGISTER EN DERECHO CON MENCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA**, en el centro de **POSGRADOS**.

1. Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
2. Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE Ambato, el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.



Ambato, octubre 2024

Silvia Viviana Ilbay Carrillo

CI: 0604823054

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
SEDE AMBATO  
APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO

Tema:

MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA POR SANCIÓN  
PECUNIARIA POR PARTE DE CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

Línea de investigación:

DERECHO, PARTICIPACIÓN, GOBERNANZA, REGÍMENES POLÍTICOS E  
INSTITUCIONALIDAD

Autora:

Silvia Viviana Ilbay Carrillo

Linda de las Mercedes Amancha Chiluisa, Ab. Dra.  
CC. 1801932128

**CALIFICADOR**

Mayra Cristina Mena Mena, Ab. Mg.

**CALIFICADOR**

Eduardo Antonio Paredes Paredes. Ab. Mg.

**CALIFICADOR**








Teresa Milena Freire Aillón, Ing. Mg.

**DIRECTORA CENTRO DE POSGRADOS**

Diego Gonzalo Coca Chanalata, Dr.

**SECRETARIO GENERAL PUCESA**

Ambato – Ecuador  
Octubre 2024

f.   
f.   
f.   
f.   
f.   
  


## DEDICATORIA

Dedico mi trabajo de investigación a mi esposo Rafael, de su mano he podido continuar con mi largo caminar y con su amor incondicional y apoyo hemos logrado dar juntos este gran paso, a mi hijo Nicolás que es quien día a día me impulsa a ser mejor, eres mi orgullo y sobre todo eres la mejor inspiración para mejorar día tras día, le doy gracias a la vida por haberme permitido ser tu madre. Por ustedes, cada esfuerzo y sacrificio que he hecho hasta hoy, han valido la pena, son mi vida entera.

A mis amados padres, han sido mi soporte durante toda mi vida, y siempre han estado empujándome hacia el éxito y han sido los responsables de que mi sueño se haga realidad, inculcándome valores los cuales me han llevado por el buen camino.

Viviana Ilbay Carrillo

## **AGRADECIMIENTO**

Quiero agradecer primero a Dios, quien ha sido quien me ha permitido día tras día poder desarrollarme, como persona y como ser humano, en cada resbalón y en cada éxito ha estado presente con sus bendiciones.

A mis padres, gracias al apoyo de ellos he podido cumplir mi sueño más anhelado, fueron quienes me impulsaron día a día a no decaer en cada obstáculo que se me ha presentado, ayudándome con sus mejores consejos para poder obtener mi título.

A mi esposo y mi hijo, han sido los pilares fundamentales a lo largo de mi estudio, siendo quienes me apoyaron y motivaron para seguir adelante y no decaer en cada obstáculo que se me presentó.

Agradezco a mi Universidad, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ambato por brindarme la oportunidad de que mediante sus docentes pueda adquirir todos los conocimientos logrados durante el tiempo de estudio, y me ha formado académicamente en la carrera que me apasiona.

A mi tutora, la Dra. Linda Amancha que siempre me brindó oportunamente todo su apoyo y energía para la culminación del presente proyecto de investigación.

Viviana Ilbay Carrillo.

## RESUMEN

La Contraloría General del Estado impone sanciones pecuniarias, sin tomar en consideración una adecuada motivación, vulnerando de esta manera el debido proceso, al no existir una normativa correcta y apropiada acorde a la gravedad de la infracción del servidor público. Por lo tanto, la importancia de la presente investigación radica en controlar la adecuada imposición de las multas pecuniarias conforme al principio de proporcionalidad y motivación de la resolución administrativa, para garantizar la eficiencia y eficacia de la administración pública en beneficio de la sociedad.

En ese sentido el objetivo general de la presente investigación es analizar la motivación de la resolución administrativa por sanción pecuniaria por parte de la Contraloría General del Estado, durante el primer trimestre del año. El enfoque de la investigación es cualitativo, con un nivel descriptivo y explicativo en donde se busca caracterizar y definir la motivación del acto administrativo de sanción, con un tipo de investigación documental que se basa en sintetizar y analizar la normativa y doctrina relacionada al tema.

Adicionalmente se empleó la técnica de la entrevista a Especialistas de Resoluciones Administrativas de la Contraloría General del Estado. Siendo el resultado la estimación de la eficacia de la garantía de motivación para el mejoramiento del procedimiento administrativo en el cual se sanciona pecuniariamente a los servidores públicos por acción u omisión del ejercicio de sus funciones.

**Palabras claves:** debido proceso, motivación, actos administrativos, multas, proporcionalidad.

## ABSTRACT

*The Office of the Comptroller General of the State imposes pecuniary sanctions, without taking into consideration an adequate motivation, where due process is violated, since there is no correct and appropriate regulation according to the seriousness of the infraction of the public servant. Therefore, the importance of the present investigation lies in controlling the adequate imposition of pecuniary fines according to the principle of proportionality and motivation of the administrative resolution, in order to guarantee the efficiency and effectiveness of the public administration for the benefit of society.*

*In this sense, the general objective of this research is to analyze the motivation of the administrative resolution for a financial penalty by the Comptroller General of the State, during the first quarter of 2023. The research approach is qualitative, with a descriptive and explanatory level where it seeks to characterize and define the motivation of the administrative act of sanction, with a type of documentary research that is based on synthesizing and analyzing the regulations and doctrine related to the subject.*

*Additionally, the technique of interviewing specialists of Administrative Resolutions of the Comptroller General's Office was used. The result was the estimation of the effectiveness of the guarantee of motivation for the improvement of the administrative procedure in which public servants are punished financially for action or omission in the exercise of their functions.*

**Keywords:** *motivation, administrative acts, fines, proportionality.*

## ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD .....	ii
APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO .....	iii
DEDICATORIA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
RESUMEN .....	vi
ABSTRACT .....	vii
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA .....	5
1.1. La motivación .....	5
1.2. Tipos de deficiencia motivacional según la Corte Constitucional del Ecuador .....	19
1.3. La administración pública .....	26
1.4. La Contraloría General del Estado como parte de la administración pública	32
CAPÍTULO II: DISEÑO METODOLOGÍCO .....	45
2.1. Enfoques, métodos, tipos y técnicas de la investigación.....	45
2.2. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	51
2.3. Procedimiento de recolección de datos.....	52
2.4. Propuesta .....	53
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	57
3.1. Presentación de resultados .....	57
3.2. Análisis general .....	70
CONCLUSIONES.....	72
RECOMENDACIONES .....	73
BIBLIOGRAFÍA .....	74
ANEXOS .....	78

## INTRODUCCIÓN

En la presente investigación se aborda la motivación en la imposición de multas pecuniarias en las resoluciones administrativas emitidas por la Contraloría General del Estado, toda vez que, estas son impuestas en muchos de los casos de manera exorbitantes y exageradas no acordes al cometimiento de la acción u omisión de los deberes y atribuciones cometidas por el servidor público, lo cual vulnera el debido proceso, lo que conlleva a que el acto administrativo carezca de una argumentación convincente al no cumplir con la legalidad y razonabilidad lo que ocasiona la imposición de sanciones afectando de esta manera pecuniariamente a los servidores públicos a los cuales se les está realizando la resolución de Determinación de Responsabilidad Administrativa.

Revisados que han sido los repositorios investigativos, es posible evidenciar que no existe investigaciones idénticas con base en el enfoque planteado en la indagación, sin embargo, en la observación de las variables, se ha logrado encontrar los siguientes:

A nivel internacional, el autor (Padilla Morales, 2023) en su investigación denominada la motivación en la resolución administrativa N 0055-2019 en relación a la estabilidad laboral en el GADMSA de Cotacachi, se analiza el estudio de la estabilidad laboral y su motivación en las resoluciones administrativas, un análisis jurídico de la resolución Nro. 0055-2019 emitida por GADMSA de Cotacachi, en donde se establece que la Dirección Administrativa y Desarrollo Tecnológico determinó el rol del conocimiento de las garantías jurisdiccionales de los empleados públicos, estableciendo que ningún juez puede pronunciar que existe otra vía para conocer el caso, sino se ha comprobado si en el asunto concreto constó la vulneración de derechos constitucionales, en relación al presente análisis investigativo tiene como objetivo el de establecer una postura jurídica sobre la motivación en la resolución administrativa N 0055-2019 sobre la estabilidad laboral en GADMSA de Cotacachi, se diferencia con nuestro trabajo investigativo debido a que este, habla sobre la sanción pecuniaria en resoluciones administrativas de la

Contraloría General del estado y del presente trabajo trata sobre la estabilidad laboral.

A nivel nacional, el autor (Gallardo Barreno, 2022) en su investigación denominada El incumplimiento del deber de motivar las resoluciones de visto bueno en la Inspectoría de Trabajo de Pichincha, se analiza el incumplimiento de la motivación en las resoluciones con visto bueno pertenecientes a la Inspectoría de Trabajo de Pichincha, en donde se establece que las resoluciones no están motivadas de acuerdo con lo establecido por la sentencia. En relación con la motivación de la resolución administrativa se basa en el análisis del inspector del trabajo con relación a los elementos presentados por las partes en la investigación dentro del procedimiento de visto bueno. Se diferencia con nuestro trabajo investigativo debido a que el trabajo investigativo de tesis habla sobre la sanción pecuniaria en resoluciones administrativas de la Contraloría General del estado y del presente trabajo sobre visto bueno.

En igual sentido, el autor (Nápoles, 2022) en su investigación denominada El trámite de visto bueno implementado en el Ecuador como mecanismo para terminar la relación laboral ocasiona una serie de inconvenientes de orden económico, laboral y social para la parte trabajadora y empleadora, se analiza el las resoluciones emitidas por la inspectoría de trabajo en donde se estable que no se motiva adecuadamente su decisión, lo que mantiene en apariencia una estructura adecuada. En relación con la existencia de una incorrecta subsunción de los aportes probatorios en la norma objetiva lo que implica falta de motivación en las resoluciones de visto bueno. Se diferencia con nuestro trabajo investigativo debido a que el trabajo investigativo de tesis habla sobre la sanción pecuniaria en resoluciones administrativas de la Contraloría General del estado y del presente trabajo sobre visto bueno.

Es necesario señalar que la Contraloría General del Estado establece multas pecuniarias en las resoluciones administrativas, las mismas que en ocasiones son demasiado elevadas, toda vez que en el acto administrativo no se toma en consideración la gravedad de la infracción en relación al principio de

proporcionalidad, por lo que al imponer la multa pecuniaria no se fundamenta en base a que disposición establecen el número de remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado como sanción, vulnerando el debido proceso, no existe una debida motivación lo cual provoca que el acto administrativo carezca de una argumentación convincente, no cumple con la exigencia de legalidad y razonabilidad, más aun cuando no se realiza un análisis correcto de la fundamentación fáctica y normativa.

Motivo por el cual la investigación propone como problema científico ¿La motivación del acto administrativo de la Contraloría General del Estado que impone multas pecuniarias es eficaz?

Para la presente investigación se ha planteado como idea a defender Las multas pecuniarias establecidas en los actos administrativos impuestas a los servidores públicos son desproporcionales y carecen de motivación.

En ese sentido, la idea a defender dentro de esta investigación está enfocada en la afectación que han tenido los diferentes servidores públicos a los cuales la Contraloría General del estado les ha realizado observaciones administrativas en las cuales se les ha impuesto multas pecuniarias sean estas exorbitantes o no acordes al cometimiento de su infracción. Así mismo el objetivo general que se pretende conseguir es demostrar la falta de motivación de las resoluciones administrativas por sanción pecuniaria que emite la Contraloría General del Estado durante el primer trimestre del año 2023.

En concordancia, los objetivos específicos de la investigación son fundamentar teóricamente la garantía de motivación del acto administrativo para establecer la sanción pecuniaria a servidores públicos, a más de ello diagnosticar la motivación del acto administrativo que establece la sanción pecuniaria a servidores públicos y finalmente determinar la eficacia de la garantía de motivación para el mejoramiento del procedimiento administrativo en el cual se sanciona pecuniariamente a los servidores públicos por acción u omisión del ejercicio de sus funciones por parte de la Contraloría General del Estado, durante el primer trimestre del año 2023.

En conclusión, el desarrollo de la presente investigación radica en controlar que exista una adecuada imposición de las multas pecuniarias conforme al principio de proporcionalidad y motivación de las resoluciones administrativas, para garantizar la eficiencia y eficacia de la administración pública en beneficio de los servidores públicos, La Contraloría General del Estado impone sanciones pecuniarias las mismas que se realizan sin tomar en cuenta la adecuada motivación lo que vulnera de esta manera el debido proceso, al no existir una normativa correcta y apropiada que sea acorde a la gravedad de la acción u omisión del servidor público.

## CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA

### 1.1. La motivación

#### La motivación en derecho comparado

##### Motivación judicial en los países de la familia romano-germánica

Al hablar sobre la motivación en derecho comparado entre Romano Germánica y *Common Law* se puede hacer una reflexión sobre varios enfoques desde los cuales se puede tratar la motivación de las resoluciones judiciales, al tomar en consideración la diversidad de las culturas y tradiciones, como los antecedentes históricos y sociológicos y trasfondos ideológicos que hay en muchos países de América Latina, entre los cuales se encuentra Ecuador y Colombia, y en los países que tienen la orientación del *common law*, como es Inglaterra y Estados Unidos.

Existe uniformidad de criterios respecto a que en el derecho romano, durante el *iudex*, no se halla ninguna huella acerca de la obligatoriedad del juez romano de motivar sus resoluciones; pero, a partir de la *cognitio* oficial en el siglo IV, la visión cambia. Parte de la doctrina sostiene que durante este período se va desarrollando una ampliación del contenido de las sentencias; no obstante, otros autores manifiestan, sin determinar períodos procesales, que existe una falta de justificación de la sentencia judicial en este derecho, a diferencia de la sentencia moderna que está provista de largos considerandos. En la Edad Media, se rindió culto al Derecho justiniano que seguía la técnica de la glosa, según la cual la forma jurídica de razonar consistía en acudir a proposiciones también denominadas brocárdicos latinos, que contenían las reglas y principios esenciales de la decisión. De ahí que, con carácter general en toda Europa, las resoluciones judiciales no eran motivadas, pues bastaba la indicación de la proposición para entenderlas justificadas. No obstante, las Leyes de las Partidas, en particular la III (títulos XVIII y XXI), estableció el deber de indicar la causa de la orientación en uno u otro sentido, razón por la cual la

decisión judicial debía ser motivada. De alguna manera, aunque con una tendencia diferente, en Italia tuvo influencia la justificación de la sentencia sobre motivos de fe, conocidos como fundamentos de la rota romana. Con la aparición de la burocratización, a finales del siglo XI, cuando el movimiento que buscaba la unidad dentro de la Iglesia católica llegó a su punto culminante y el ordenamiento era piramidal y jerárquico, aparece un tema importante para la administración de justicia que tiene relación con el oficio del juez. En ese período, la opinión imperante era que el conocimiento privado y el oficial no tenían que mezclarse, y que la toma de decisiones solo debía basarse en la información adquirida oficialmente por el juez. La solución correcta significaba apoyarse en el análisis textual y en la penetración lógica de su significación. Además, imperaba la noción de que la administración judicial requería conocimientos especializados. (Cueva, 2010, pág. 9y10)

(Cueva 2010) señala también que el siguiente paso de desarrollo de la organización continental fue dado por los reyes de Francia, pero no fue hasta el fortalecimiento del absolutismo, durante los siglos XVI y XVII, que las burocracias centralizadas comenzaron a dominar el aparato del Estado. En la gran mayoría de los países continentales, los funcionarios judiciales se hicieron profesionales de carrera organizados jerárquicamente. Los jueces de niveles superiores consideraron muy aceptable la disminución del espacio para la discrecionalidad y se acostumbraron a decidir sobre la base de expedientes, recogidos en forma documental y ordenada por los funcionarios judiciales especializados, de manera oficial.

La obligación de motivar las resoluciones judiciales se estableció como consecuencia de la tendencia pro-motivacionista surgida durante la Revolución Francesa, debido a la desconfianza en la magistratura. Esta obligación se formalizó en la ley francesa de 1790 y se reforzó con las Constituciones de 1793 y 1795. En el siglo XVIII, se consolidó la carga legal de motivar las resoluciones judiciales a través de diversas reformas legislativas y códigos procesales, extendiéndose luego a las constituciones de los Estados.

En América Latina, a pesar de que durante el período colonial predominaba la falta de motivación, la tendencia pro-motivacionista se impuso en dos etapas. Primero, como resultado de principios y garantías como el derecho a la defensa y el debido proceso legal, y luego como una obligación establecida explícitamente en los textos constitucionales. Ecuador siguió esta misma tendencia, incorporando la obligación expresa de motivar las resoluciones judiciales desde la Codificación de la Constitución de 1998, el cual proclama un estado constitucional de derechos y justicia social.

En Ecuador y otros países latinoamericanos, la motivación se considera teóricamente como un elemento fundamental para prevenir y controlar la arbitrariedad en la apreciación de las pruebas por parte de los jueces, así como un requisito para ejercer el derecho a los recursos. Sin embargo, en la práctica, no siempre se cumple con esta exigencia constitucional, en muchas ocasiones no existe coherencia lógica entre las premisas y las conclusiones del fallo. En una sociedad moderna, donde los individuos demandan explicaciones racionales, la motivación de las decisiones no se percibe solo como una cuestión técnica, sino como el fundamento mismo de la legitimidad de los jueces

Por lo tanto, dentro del estilo de las resoluciones judiciales, es crucial que prevalezcan tanto el juicio crítico y razonado como las valoraciones psicológicas y otras valoraciones de la voluntad de las personas. Sin embargo, para lograr esto, los jueces de cualquier nivel deben tener en cuenta ciertos límites y reglas formales que guíen su actuación. Además, es importante destacar la existencia o ausencia de sentencias que expresen los votos reservados de los jueces que hayan disentido de la mayoría. Mientras muchos países de la familia romano-germánica las admiten e incluso las publican, especialmente en América Latina, en el *common law* inglés y estadounidense, los votos disidentes no se publicitan.

En el sistema de derecho civil, se observa una tendencia a que las recopilaciones de jurisprudencia, especialmente de las instancias superiores, sean publicaciones oficiales en países como Francia, Alemania, España, Colombia, Ecuador, entre otros. Sin embargo, estas publicaciones oficiales a menudo han sido utilizadas para

establecer una distinción entre sentencias que contribuyen a la formación de jurisprudencia y otras que no. Este enfoque se observa en países como Turquía, Francia y Alemania, donde se publican sentencias con parámetros diferenciadores. En el caso específico de Ecuador, todas las sentencias de casación se publican en el registro oficial, aunque también pueden ser publicadas en la Gaceta Judicial u otras publicaciones designadas por la Corte Nacional de Justicia actual.

En el sistema continental, los jueces de segundo nivel basan sus decisiones civiles en expedientes breves y concisos proporcionados por los jueces de primera instancia, lo que los lleva a depender de modelos silogísticos o legalismo lógico para tomar decisiones. Esto implica un uso mecánico de las normas, a menos que ciertos asuntos queden sin regulación, dejando la discreción al funcionario judicial. Los jueces superiores deben motivar sus decisiones siguiendo ciertas pautas, pero están limitados por la información restringida proporcionada por los jueces de primera instancia. Esto puede llevar a que no se considere la equidad en los casos, se cierran muchas posibilidades de interpretación teórica.

### **Motivación judicial en los países de la familia del *common law***

(Cueva, 2010) señala que a diferencia de lo que sucedió en el civil *law*, en donde las codificaciones del siglo XVIII establecieron la obligatoriedad de la motivación en sus normas ordinarias, incluso, posteriormente, en las constituciones propias de cada país, en el *common law* no sucedió lo mismo, en este sistema se dio mayor importancia al juez para crear el derecho y recrear la confianza en el pueblo.

El sistema jurídico anglosajón se originó en Inglaterra después de la invasión normanda de 1066 y se extendió a los territorios bajo el dominio del Imperio Británico. En la actualidad, este sistema abarca países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, entre otros.

La característica que más resalta del derecho anglosajón es que la jurisprudencia es la primera fuente del derecho. No existe la pretensión de construir un sistema de leyes completo y organizado

sistemáticamente. De esta forma, todo asunto sometido a la decisión de un juez o tribunal debe basarse en los precedentes judiciales, además de leyes (*statute law*), siguiendo el principio de *stare decisis*, salvo que pueda justificarse razonadamente la necesidad de un cambio jurisprudencial. Las razones por las que el sistema anglosajón se mantuvo en una línea evolutiva propia son varias. En primer lugar, la temprana centralización de la administración de justicia que aportaba la garantía de una unidad normativa sobre la base de los precedentes jurisprudenciales en los cuales el reconocimiento de la igualdad de derechos no fue motor de cambio, pues los procesos revolucionarios ingleses habían tenido lugar mucho antes de la república de Cromwell. En segundo lugar, la constitución de una monarquía relativamente estable permitía que el sistema administrativo del país no se fragmentara en poderes rivales y la transición entre una administración nobiliaria y la administración pública moderna se hizo progresivamente, sin rupturas radicales. (Cueva, 2010, pág. 19)

Uno de los elementos históricos que explica que explica la evolución del derecho anglosajón es el "*writ*" el cual fue un elemento histórico crucial que contribuyó a la evolución del derecho anglosajón. Consistía en una carta dirigida por las autoridades al juez o al sheriff para ordenar ciertas acciones o reconocer las solicitudes de las partes. Con el tiempo, conforme se establecieron esquemas más definidos de acción, el contenido del "*writ*" se volvió menos flexible para el rey y sus funcionarios. Esto llevó a la consolidación de un sistema de derechos inalterables por el poder político, cuya garantía fundamental era el reconocimiento jurisprudencial de las acciones que cada individuo tenía derecho a emprender en diferentes situaciones. El sistema de los "*writs*" perduró hasta el siglo XIX, cuando fue reemplazado por el precedente vinculante actual, conocido como "*stare decisis*".

Como se ha señalado, la fundamentación posee explicaciones distintas de acuerdo al sistema judicial al cual se confronta.

El sistema *deal* paritario, similar al sistema anglosajón, especialmente en los Estados Unidos, se caracteriza por la presencia de funcionarios temporales o inexpertos sin formación formal, lo que deja mucho espacio para la improvisación y resulta en veredictos o decisiones altamente personales. Además, este sistema implica una distribución horizontal del poder y la toma de decisiones se basa en normas con contenido ético, político y religioso, respaldadas por el sentido común, lo que hace que los enfoques "técnicos" sean menos deseables. En resumen, una organización estatal centrada en la justicia sustantiva no puede ser tan predecible como cuando se adoptan modelos de toma de decisiones tecnocráticos o legalistas.

Para ilustrar esta afirmación vale remitirnos al procedimiento civil en los Estados Unidos dividido en tres etapas: la etapa anterior al juicio (*pretrial proceeding*), el juicio (*trial*) y la etapa posterior al juicio (*post trial proceeding*). Nos referiremos a la etapa del *trial*, por ser importante para nuestro estudio. Esta fase va desde la selección del jurado hasta el veredicto y culmina con la sentencia del juez. La intervención del jurado es a petición de parte, no de oficio y, en materia civil, procede cuando el asunto rebasa los veinte dólares. Después de elegido el jurado, el abogado del actor formula el argumento de apertura, en el que se le dice al jurado la cuestión sobre la que versa el conflicto, las prestaciones que se reclaman y de qué manera se probarán. Si el actor no prueba sus afirmaciones, la demandada puede pedir un veredicto directo (*directed verdict*). Luego viene una fase de alegatos y, al final, se someterá el caso al jurado.

En el civil *law*, la justicia está sujeta a muchas etapas o instancias que demandan tiempo, en contraste de lo que ocurre con los sistemas paritarios, en los que la decisión inicial es posiblemente la final, lo que no implica que sean aplicadas de manera inmediata, sino que el órgano decisorio puede resolver condicionalmente por lo que no hay la necesidad de pedir expresamente al juez de primera instancia que suspenda la ejecución de la resolución, hasta que se resuelvan los recursos horizontales y verticales —según el sistema— pendientes. En suma, el único nivel de poder esencialmente homogéneo da lugar a procedimientos centrados en torno al primer juez y,

presumiblemente, el último, por lo que las apelaciones son extraordinarias, independientes y débiles; además, existe muchas posibilidades de alterar las resoluciones, sea induciendo al juez a revisar la decisión o permitiendo una nueva audiencia, intentando otra acción con otro funcionario horizontal, que provoque dejar sin efecto la resolución del primero o, en su defecto, solicitando a un funcionario paralelo que bloquee la aplicación de una decisión tomada por un colega. (Cueva, 2010, pág. 25)

En fin, Los jueces del *common law* siguen un procedimiento reglamentado inspirado en la lealtad, con la creencia de que esto conducirá a una solución justa. En contraste, para los funcionarios judiciales del sistema continental, como el ecuatoriano, es necesario especificar cuál es la solución justa desde el inicio del proceso.

### **Concepto y naturaleza de la motivación**

Puede hablarse de motivación en sentido formal para referirse a la exteriorización o explicación de las razones que han guiado al correspondiente órgano administrativo a dictar el acto administrativo de referencia. Y puede hablarse de motivación en sentido material o sustancial para aludir a las razones intrínsecas o justificación interna de dicho acto. Usualmente suele utilizarse más el término motivación para referirse al aspecto formal citado, de exteriorización de los motivos, empleándose entonces otros términos (como fundamentación objetiva) para aludir a la necesidad de que el acto cuente con una justificación interna (considerable o respetable. (Tardío Pato, 2014, pág. 21)

Se puede definir que la motivación es una forma de justificar las decisiones que han sido tomadas, las cuales deben proporcionar argumentaciones que sean convincentes a la vez que deben indicar lo bien fundado de las decisiones que el juez efectúa, por lo tanto debe ser legal y también racionalmente de forma justificada, la motivación de resoluciones es un derecho establecido en la Constitución de la República del Ecuador, el mismo al que tienen acceso todos los

ciudadanos y ciudadanas, de conocer las razones tanto fácticas como jurídicas por las cuales las autoridades competentes adoptan para resolver las pretensiones en las que se encuentren comprometidos sus intereses.

Ahora bien, al hablar de la motivación de las decisiones de la administración pública, estas deben ser producto del intelecto de la autoridad competente para someter, con total seguridad los hechos bajo su conocimiento, estas decisiones deben ser argumentos, los mismos que al aplicar los principios lógicos del pensamiento invoquen las normas correctas que pone a disposición el Derecho, para que así resuelva correctamente sus resoluciones y ocasione los efectos esperados por los administrados.

El argumento debe ser susceptible de atribuir algún significado y, además éste no puede ser contradictorio con el significado de enunciados normativos superiores. Independientemente de que más adelante me refiera al problema de la interpretación, conviene ser conscientes de que esta forma de entender la motivación asume la diferenciación entre enunciado normativo y norma. En este sentido, el enunciado normativo es un conjunto de expresiones del lenguaje en el que se expresa el Derecho gramaticalmente correcto mientras que la norma (la regla en este caso) es el significado del enunciado. Pues bien, el paso del enunciado a la norma implica que aquel tiene algún significado y que ésta no puede significar cualquier cosa. Ahora bien, esto es una exigencia del concepto de Derecho que estamos manejando en el sentido de que quien procede de esta manera está obligado a justificar su decisión interpretativa de esta forma. Otra cosa es que de hecho esto pueda ser comprobado de forma indubitada. Con ello, lo que se quiere afirmar es que esta forma de proceder en la motivación no implica necesariamente que de hecho la interpretación del enunciado sea la única posible. La validez de la interpretación se produce porque es emitida por el órgano competente, si bien tiene que justificarla afirmando su concordancia con el sentido del enunciado superior (cuestión esta enormemente valorativa). En todo caso, y sin perjuicio de que más adelante volvamos sobre esta cuestión, la separación manifiesta de la decisión interpretativa con el sentido mayoritariamente aceptado del enunciado (si es que existe), condiciona la eficacia del Derecho como

herramienta de control social y así, un conjunto reiterado de decisiones de este tipo nos llevaría a convertir al Derecho en un instrumento ineficaz y finalmente inválido. (Asis, 2006, pág. 79)

Por lo tanto, la motivación de un acto administrativo es indispensable, esta permite una concreción del principio de justicia y su control de juricidad, por lo que no basta su mera existencia si no se exige la suficiencia, siempre y cuando sus argumentos tengan validez y no sean contrarios a la normativa vigente.

Una cuestión relevante en el ámbito de la motivación suficiente es la del papel que en ella desempeñan los derechos fundamentales. Obviamente este papel depende en primer lugar de su efectivo reconocimiento en el Ordenamiento jurídico. A partir de aquí, en relación con el problema del papel de los derechos en la motivación suficiente, lo único que puede destacarse son una serie de exigencias que se desprenden de la posición de los derechos como normas básicas materiales. En este sentido, puede afirmarse que los derechos se convierten en límite de las opciones interpretativas posibles, lo que significa que sólo estarán justificadas y podrán ser utilizadas aquellas reglas y enunciados cuyo significado literal no es contradictorio con el de los derechos, exigencia esta que se proyecta por tanto en el resultado de cualquier interpretación de un enunciado normativo. En todo caso, desde el punto de vista de la validez y suficiencia de la motivación, es sumamente complicado establecer un control sobre esta exigencia dado que la manifestación de los referentes normativos es más bien una exigencia de la motivación completa. (Asis, 2006, págs. 83-84)

Los poderes del estado deben emitir actos administrativos, fallos, resoluciones de manera motivada, lo cual significa que se debe justificar todos los motivos así como dar razones suficientes y coherentes de las decisiones, las mismas no deben afectar a los derechos de todos los ciudadanos, por lo que la motivación es un deber jurídico, la cual debe ser actuada de una manera razonada y justificada, de acuerdo

a los hechos que se encuentran en discusión, esto quiere decir que se deben adecuar conforme a lo establecido en la norma y potestad jurídica.

La motivación como decisión permite una distinción entre la potestad discrecional y la potestad arbitraria, pues si no existe motivación en el acto administrativo, fallo o resolución, se entiende que la decisión es emitida por la simple voluntad de la autoridad, lo que vulnera el principio de seguridad jurídica, todo acto que no se encuentra motivado correctamente es arbitrario.

### **Relevancia constitucional de la motivación en Ecuador**

En un Estado constitucional de derechos y justicia, uno de los principales objetivos es dirigir el ejercicio del poder público a través de los órganos establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos. En este contexto, la motivación de las resoluciones judiciales es un principio que contribuye a este propósito en el ámbito de la administración de justicia.

La necesidad de motivar las decisiones judiciales es una doctrina originada en Alemania que inicialmente no fue ampliamente aceptada en los países de tradición jurídica latina, donde se consideraba que la parte dispositiva de la sentencia era la única que constituía la decisión, y que el Estado no tenía un modo oficial de razonar. Sin embargo, en la actualidad, la tendencia racionalizadora enfatiza la unidad e importancia de todas las partes de las decisiones judiciales. Se reconoce que es necesario que exista coherencia lógica entre las premisas y las conclusiones del fallo, por lo que las decisiones deben estar debidamente motivadas.

El adecuado establecimiento del objeto del proceso es crucial para garantizar un desarrollo correcto y la resolución efectiva de los conflictos entre partes. La singularidad del objeto en cada caso determina el alcance de la sentencia final, esta debe ser congruente con lo debatido y respetar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. La sentencia no puede tratar temas diferentes a los planteados ni omitir aspectos esenciales del debate, bajo riesgo de incurrir en *mutatio libelli*. Por

lo tanto, la motivación de la sentencia debe ajustarse a estos límites establecidos por el objeto del proceso.

Adicionalmente, se debe señalar que los derechos constitucionales de seguridad jurídica y defensa en el juicio imponen al juzgador la total obligación de motivar y fundamentar sus providencias, resoluciones o sentencias, y es que, la obligación de fundamentación no es mero formalismo procesal; más bien, su observancia permite a los justiciables conocer razones en las que se fundamenta la autoridad para aplicar la norma de que se trata, con el único fin de asegurar una decisión que se encuentra prevista en la ley con la cual se pueda posibilitar una adecuada defensa a la contraparte, en garantía de los principios constitucionales del debido proceso y la tutela judicial efectiva.

Ahora al hablar del debido proceso es menester señalar que el numeral 7 literal l) establece: 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.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 76)

Lo que se establece como una garantía constitucional la obligatoriedad de motivar y argumentar las resoluciones de los poderes públicos, pese a ello la falta de la motivación acarrea nulidad absoluta, y como consecuencia una causal de sanción a servidores que se encargan de tomar las decisiones judiciales.

La constitución es una de las principales fuentes del ordenamiento jurídico, la cual acoge principios, derechos y garantías las cuales representan las bases primordiales de la justicia, así como también constituye el eje central del Estado de los derechos, teniendo la constitución primacía sobre todas las normas y leyes, las cuales deben respetar los principios y las garantías constitucionales.

La motivación como un elemento que constituye el debido proceso y la seguridad jurídica acarrea en un derecho fundamental reconocido de forma expresa en el texto constitucional, por lo tanto, se aplica de forma directa e inmediata, obligación que conlleva a los administradores de justicia, legisladores y todas las instituciones del estado que ejerzan el poder público

Los fundamentos de la motivación son la articulación de un razonamiento que es justificado en los actos administrativos, los cuales los órganos jurisdiccionales deben justificar y estructurar una decisión de manera razonal.

### **La motivación según el código orgánico general de procesos**

Toda sentencia y auto serán motivados, bajo pena de nulidad. No habrá tal 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. Las sentencias se motivarán expresando los razonamientos fácticos y jurídicos, que conducen a la apreciación y valoración de las pruebas como a la interpretación y aplicación del derecho. La nulidad por falta de motivación única y exclusivamente podrá ser alegada como fundamento del recurso de apelación o causal del recurso de casación. (Código Orgánico General de Procesos, 2015, Art. 89).

### **La garantía de la motivación y la Corte Constitucional del Ecuador**

En la actualidad, en el Ecuador, el sistema de administración de justicia se adhiere a la corriente neoconstitucionalista, tal como se refleja en la Constitución del 2008. Este enfoque busca asegurar el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos mediante un sistema que se fundamente en los principios y valores constitucionales.

El artículo 76, numeral 7, literal I de la Constitución política del Ecuador, señala que las resoluciones de los poderes públicos deben estar motivadas. La motivación implica enunciar las normas o principios jurídicos en los que se fundamenta tal

decisión y explicar su pertinencia con los hechos del caso. La motivación además es un principio del debido proceso fundamental para garantizar la equidad en los procesos judiciales y proteger los derechos constitucionalmente que son válidos de las partes involucradas.

Por lo que el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales es fundamental para garantizar el debido proceso en el sistema legal ecuatoriano. La falta de motivación tiene consecuencias significativas tanto para la ciudadanía como para los administradores de justicia, impide una comprensión clara de las decisiones tomadas. Motivar adecuadamente un proceso es tanto una facultad como una obligación de los administradores de justicia, quienes desempeñan un papel importante en la administración de justicia. Estas resoluciones afectan directamente el ejercicio o la limitación de los derechos de las partes involucradas en todo el proceso legal.

Como se señala en líneas anteriores la garantía de la motivación como parte del debido proceso está establecida en la Constitución de la República del Ecuador. A través del control constante de la Corte Constitucional del Ecuador sobre los procesos jurisprudenciales, esta garantía ha evolucionado, logrando un criterio unificado y una línea jurisprudencial coherente.

Por tanto, la Corte Constitucional del Ecuador es el principal órgano administrador de justicia constitucional en el país, con autonomía e independencia. Su misión es garantizar el cumplimiento de la Constitución, proteger los derechos, así como las garantías constitucionales mediante la interpretación, control y administración de la justicia constitucional. Para lograr su objetivo, los legisladores deben fundamentar sus decisiones en la interpretación de las leyes vigentes en Ecuador y en el ámbito internacional. Esto implica utilizar herramientas probadas que se adapten a las complejidades de cada caso, manteniendo la independencia, la lucha contra la corrupción, la celeridad y la calidad en sus sentencias. A lo largo del tiempo, la Corte Constitucional ha implementado diversos mecanismos para cumplir con su deber de manera efectiva.

La Corte Constitucional del Ecuador ha expresado su criterio sobre la motivación en diferentes ocasiones, estableciendo que la autoridad judicial debe exponer su decisión de manera razonable, lógica y comprensible. Esto significa que la decisión debe ser fundamentada en los principios constitucionales, tener coherencia entre las premisas y la conclusión, además de ser clara en el lenguaje utilizado. Estas premisas son fundamentales para evitar la vulneración de los derechos de las personas que están involucradas en el sistema de administración de justicia.

En este sentido, el Pleno de la Corte Constitucional examinó la sentencia de casación No. 1158-17-EP 2021, la cual debía ser considerada si se trataba o no de una violación al derecho sobre el debido proceso en cuanto a la garantía de la motivación. Para ello, realizó un balance de la jurisprudencia de la Corte, alejándose del "test de motivación" y estableciendo varias pautas para examinar cargos de vulneración de esa garantía.

Estas pautas incluyen un criterio principal que exige que toda argumentación jurídica tenga una estructura mínimamente completa según lo establecido en la Constitución. También se presentó una tipología de deficiencias motivacionales: inexistencia, insuficiencia y apariencia. Esta última se da cuando, aunque parece suficiente a primera vista, en realidad no lo es debido a vicios que afectan su suficiencia, como incoherencia, inatinencia, incongruencia e incomprensibilidad.

La Corte subrayó que el análisis del cumplimiento de la garantía de la motivación debe centrarse en el cargo específicamente planteado por la parte y no en una lista de control, como el "test de motivación".

En su sentencia, la Corte ordenó que el Consejo de la Judicatura publique la sentencia en su portal web, la difunda a todos los jueces, fiscales, defensores públicos y abogados del Estado, así como a los miembros del Foro de Abogados, y que la incorpore de manera permanente en sus programas de capacitación y formación.

## **1.2. Tipos de deficiencia motivacional según la Corte Constitucional del Ecuador**

De acuerdo a lo detallado en párrafos anteriores se realiza un análisis sobre El Caso No. 1158-17-EP del año 2021 en el cual se han considerado varios tipos de deficiencia motivacional.

El Caso No. 1158-17-EP (Corte Constitucional del Ecuador, 2021), también incorpora en su estructura las deficiencias motivacionales, es decir, el incumplimiento de dicho criterio rector, a saber: 1. La inexistencia, 2. La insuficiencia y 3. La apariencia, esta aparece cuando la argumentación jurídica incurre en algún tipo de vicio motivacional (incoherencia, atinencia, incongruencia e incomprensibilidad). (Caso Garantía de la motivación, 2021, párr. 66)

Al hablar de cada una de las deficiencias sobre la motivación como se señala anteriormente, podemos dar una pequeña definición de cada una de estas deficiencias que se encuentran señaladas en el caso No. 1158-17-EP como son:

### **Inexistencia**

La inexistencia se entiende como la ausencia o falta de algo, en este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador (2021) explica que “una argumentación jurídica es inexistente cuando la respectiva decisión carece totalmente de fundamentación normativa y de fundamentación fáctica” (Caso Garantía de la motivación, 2021, párr. 67) Con lo antes expuesto se puede definir que existe una falta de razonamiento de la autoridad sobre los elementos normativos y fácticos, lo que provoca que en la resolución no se expliquen las razones o decisiones suficientes acordes a la ley.

### **Insuficiencia**

La insuficiencia se da cuando se cuenta con algún tipo de fundamentación normativa y fáctica pero alguna de estas no cumple en su totalidad con la suficiencia

total. En este sentido la Corte Constitucional del Ecuador (2021) define como "... 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". (Caso Garantía de la motivación, 2021, párr. 69), lo que se entiende que dentro de una resolución se logra encontrar la norma específica acorde a los hechos, pero pese a ello no hay una justificación adecuada de la aplicación o se encuentra explicada de manera parcial.

### Apariencia

En relación a la apariencia como parte de la deficiencia motivacional, la mencionada Corte señala: "una argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa y fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional" (Caso Garantía de la motivación, 2021, párr. 71) , esto quiere decir que pese a que exista fundamentos normativos y facticos se vulnera la motivación, puede ser incoherente, incongruente, inatinerente o incomprensible.

Por lo que la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha identificado vicios motivacionales como son: la incoherencia, atinencia, incongruencia y la incomprensibilidad, los cuales no deben entenderse como tipología estricta.

### Incoherencia

Las argumentaciones jurídicas pueden aparentemente ser suficientes, pero en algunos casos esta podría estar viciada por enunciados incoherentes, los cuales no sirven para fundamentar decisiones, por lo que la Corte Constitucional establece que toda motivación debe seguir una línea de coherencia entre las premisas fácticas, las normas que son aplicadas al caso, la conclusión y la decisión final del procedimiento

### Inatención

Por otro lado, la inatención trata sobre cuando se emplean razones las cuales no se relacionan con el motivo de controversia. Por lo que la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 76 numeral 7 letra I se establece la nulidad de una resolución si en esta no se detalla o explica la pertinencia de la aplicación a los antecedentes de hecho.

### Incongruencia

Cuando en la fundamentación fáctica y jurídica, no se ha dado contestación o escuchado a argumentos relevantes de las partes procesales, la cual pudo haber tenido la potencialidad de cambiar la decisión de la autoridad.

### Incomprensibilidad

Surge cuando el texto o parte de este, no es razonable e inteligible para el profesional del derecho, por lo que la Constitución de la República del Ecuador exige que exista una enunciación de normas y principios jurídicos en los que se está fundamentando por lo que la motivación debe constar de una exposición clara y concreta sobre la decisión.

Es así que las decisiones que toman los administradores de justicia al implementar una sanción a través de sus resoluciones o sentencias deben estar completamente acordes a lo que establece nuestro ordenamiento jurídico, así como estas deben ser comprensibles para cualquier persona, llenas de fundamentos de hecho y de derecho, para de esta manera no violentar el debido proceso como lo establece la Constitución de la República del Ecuador.

Pese a ello, aunque los administradores de justicia tienen su criterio personal, deben seguir las reglas de la sana crítica y valoración probatoria para tomar decisiones judiciales. La motivación busca evitar arbitrariedades que puedan violar el debido proceso o las garantías de este, asegurando un juicio justo. La falta de

motivación puede resultar en la nulidad de la resolución, por lo que es tanto una garantía como una obligación para todos los administradores de justicia.

### **Requisitos de la motivación**

La existencia de discrecionalidad no implica un comportamiento judicial sin límites, toda decisión debe mantener parámetros de coherencia, independencia y justicia. Por lo tanto, se sugiere que la motivación de las decisiones judiciales debe ser explícita, clara, exhaustiva, legítima y lógica.

Al hablar de motivación expresa, es necesario señalar que el artículo 276 del Código de Procedimiento Civil establece el requisito de que los jueces deben fundamentar sus sentencias, es decir, explicar los motivos que sustentan su decisión. Esto implica que, al dictar una sentencia los jueces deben proporcionar una justificación clara y detallada de los argumentos legales y fácticos que respaldan su fallo, sin hacer referencia a otros documentos procesales. Sin embargo, en la práctica, muchas resoluciones judiciales carecen de esta fundamentación adecuada, lo que constituye un defecto. Sobre esto la Segunda Sala de lo Laboral y Social de la ex Corte Suprema de Justicia (hoy denominada Corte Nacional de Justicia) ha manifestado:

Al haberse fundamentado el recurso en la causal quinta del Art. 3 de la Ley de Casación, corresponde analizar dicho cargo en primer lugar; al efecto el recurrente sostiene se infringió el Art. 280 inciso segundo (actual 276) del Código de Procedimiento Civil, por cuanto la sentencia impugnada es una mera referencia del fallo dictado por el Juez de origen. tal afirmación que debe ser analizada en relación con la motivación; garantía ésta del debido proceso que se encuentra consagrada en la Constitución Política de la república, la misma que en su Art. 24 numeral 13 dispone: Las resoluciones de los poderes públicos que afecten a las personas, deberán ser motivadas. No habrá tal motivación si en la resolución no se enunciaren normas o principios jurídicos en que se haya fundado, y si no se explicare la pertinencia

de su aplicación a los antecedentes de hecho...; por ello con razón la doctrina manifiesta que: La motivación de la sentencia constituye un elemento intelectual, de contenido crítico, valorativo y lógico, que consiste en el conjunto de razonamientos de hecho y de derecho en que el juez apoya su decisión' (Fernando de la Rúa, teoría General del Proceso, Ediciones Desalma, Buenos Aires, 1991, pág. 146). Debiendo observarse por tanto respecto a la motivación que la sentencia reúna los requisitos de ser clara, expresa, completa, legítima y lógica; de lo contrario sería una resolución arbitraria o ilógica; y en la especie, como lo afirma el recurrente, la sentencia impugnada no ha sido debidamente motivada, es una mera referencia al fallo dictado por el Juez de origen, defecto esencial que debe ser corregido en base al fundamento del recurso.( Juicio No. 185-2005 de 16 de abril de 2008)

La motivación debe ser clara esto significa que el pensamiento del juez debe ser claro, comprensible y examinable, sin dejar lugar a dudas sobre sus ideas expresadas. La motivación de la sentencia, al igual que la sentencia en su totalidad, debe evitar ambigüedades y utilizar un lenguaje preciso y exacto, aunque técnico, para evitar distorsiones o interpretaciones erróneas. Esta demanda está estipulada en el artículo 275 del Código de Procedimiento Civil.

Debe ser completa, La motivación de una sentencia debe abarcar tanto los hechos como el derecho. En relación con los hechos, debe explicar las razones que llevan a una conclusión afirmativa o negativa sobre su existencia, utilizando las pruebas presentadas en el proceso y sometiéndolas a una evaluación crítica. El juez debe expresar sus conclusiones sobre los hechos, esto servirá como base para la aplicación de la ley. La motivación en los hechos implica la valoración de las pruebas, mientras que la fundamentación en derecho comienza con el establecimiento de esos hechos. La descripción de los hechos es un requisito previo para la aplicación de la ley y, por lo tanto, es un elemento esencial en la motivación legal de la sentencia.

Así también debe ser legítima, esto quiere decir que la valoración de pruebas legales y válidas por parte del juez debe ser completa y exhaustiva, la verdad a medias es equivalente a falsedad. Esto implica que el juez debe considerar todas las pruebas presentadas ante él de manera íntegra para llegar a una conclusión justa y precisa en el proceso judicial.

En artículo 121 del Código de Procedimiento Civil se establece que: “Solo la prueba debidamente actuada, esto es aquella que se ha pedido, presentado y practicado de acuerdo con la ley, hace fe en juicio”

En el juicio No. 351-2004 publicado en el R.O. No. 237 de 27 de marzo de 2006, es conveniente citar, como ejemplo de motivación ilegítima, lo que señala la Primera Sala de lo Laboral y Social de la Corte Suprema de Justicia, que llama la atención a los jueces de instancias por citar textos de un contrato colectivo que no consta en el expediente.

“ CUARTO: No consta de autos el contrato colectivo al que la actora hace referencia en el recurso y por lo tanto su pretensión de confrontarlo con la sentencia impugnada no es considerada por este Tribunal; pues debe tenerse en cuenta que, en virtud del principio dispositivo del procedimiento y de la verdad procesal, para el juzgador lo que existe es lo que aparece del proceso, en realidad constituye el fundamento en base al cual ha de resolver la controversia sometida a su conocimiento pues cada afirmación de las partes debe estar respaldada por la correspondiente prueba. Por las razones antes señaladas esta Sala de Casación no puede entrar a analizar el fondo de la impugnación y hace un llamado de atención al Juez Segundo del Trabajo del Azuay que cita en su resolución el Art. 6 del Pacto Colectivo y a la Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Superior de Cuenca que incluso transcribe el Art. 8 del citado contrato, sin que, como se indicó, en el expediente conste dicho documento. En tal virtud, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se desecha el

recurso de casación planteado. Notifíquese y devuélvase.” (R.O No. 237 , 2006)

Por último, se debe observar en la motivación todos los principios lógicos los cuales guían al razonamiento correcto, estos son requisitos esenciales que afectan otros aspectos. La motivación debe ser coherente y adecuadamente derivada, utilizando la experiencia, la psicología y las reglas de la sana crítica. Para que una sentencia sea coherente, sus afirmaciones deben estar correlacionadas adecuadamente, sin contradicciones. Para que sea debidamente derivada, las conclusiones deben ser concordantes con elementos de convicción, basadas en aspectos verdaderos y suficientes para producir el convencimiento del hecho. Este requisito será abordado con mayor detalle al referirse al criterio de validez que debe tener la motivación de los fallos.

Los requisitos antes mencionados nos confirman que el proceso de formulación de sentencias implica un proceso intelectual complejo que incluye aspectos críticos, valorativos y de voluntad, junto con una operación lógica coherente. Estos elementos combinados permiten identificar dos criterios fundamentales para una motivación adecuada de las resoluciones judiciales: un criterio de verdad y uno de validez. En resumen, una decisión bien fundamentada debe cumplir con ambos criterios de manera necesaria y complementaria.

### **La razonabilidad como parte de la motivación**

Al respecto, debemos considerar que la razón no proviene de alguna única fuente, más bien es el conjunto de posibilidades, los cuales nos permiten tener acceso al conocimiento.

El principio de razonabilidad es aplicado a las decisiones de la autoridad administrativa, los cuales impongan sanciones, o establezcan restricciones a los servidores públicos o administrados, este principio se aplica a las decisiones de la autoridad administrativa los cuales deben adaptarse dentro de los límites que se les atribuye. Este principio propende a que las decisiones de la autoridad

establezcan una debida proporción entre los fines públicos que debe tutelar y entre los medios a emplear, con el único fin de que respondan a lo necesario para la satisfacción del cometido.

Este principio está vinculado con el Principio de Legalidad y de la competencia en sede administrativa, permitiendo delimitar el análisis de razonabilidad de decisiones de la Administración Pública en casos en donde las entidades ejercen competencias o atribuciones administrativas. La razonabilidad se aplica siempre que se encuentre una actuación administrativa que es emitida dentro las facultades que se han atribuido a una entidad de la Administración Pública.

Es un deber de la Administración Pública actuar de manera discrecional y racional, aplicando el principio de razonabilidad, para así evitar abuso de poder y a la vez anulación de los actos administrativos, se aplica en cada decisión con criterios razonables, si no se lo hace así, enfrentaríamos una inseguridad no aplicable jurídicamente, respecto a lo establecido en el artículo 22 del Código Orgánico Administrativo, el cual establece que la administración pública actúa con criterios de previsibilidad y de certeza, verificando todos los elementos que forman parte de las normas, por lo tanto el administrado y el administrador pueden observar cual es el objetivo a alcanzar, teniendo todos los ciudadanos el derecho a una buena administración pública.

### **1.3. La administración pública**

La administración pública está constituida por un conjunto de órganos e instituciones estructurados jerárquicamente, los cuales ejercen función administrativa y su actividad se dirige a la satisfacción de las necesidades colectivas y asuntos de interés público (Moreno, 2014, pág. 46 y 48)

La función administrativa consiste en la acción o ejercicio del gobierno para que el Estado pueda cumplir con sus objetivos fundamentales, que incluyen satisfacer necesidades colectivas y proporcionar servicios públicos para garantizar condiciones mínimas de supervivencia de la población. En otras palabras, su

objetivo es asegurar la materialización de los derechos de las personas, pueblos y colectivos que residen en el territorio del Estado.

Esta actividad no solo la realiza la Función Ejecutiva sino también otras funciones del Estado (como la Función Judicial y la Función Legislativa en la medida en que no se refiera a las funciones específicas que desempeñan como son la jurisdiccional y legislativa, respectivamente) y por los órganos que integran los gobiernos autónomos descentralizados. (Ibid., pág. 59)

La noción de la administración como un mecanismo para garantizar los derechos de las personas surge en la transición del Estado Liberal hacia un Estado Social de Derecho. En este nuevo contexto, la administración pública ya no se limita únicamente a la organización del Estado y al ejercicio del poder, más bien se centra en la satisfacción del interés general. Se destaca la importancia de asegurar condiciones básicas de supervivencia de la población, como la educación, la seguridad, la seguridad social, la salud, la protección del medio ambiente, entre otros aspectos.

En el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, la administración no solo se enfocará en la estructuración del Estado y la organización del ejercicio de la autoridad legítimamente establecida para satisfacer necesidades colectivas o el interés general de la población. También buscará que esta estructuración del Estado y el ejercicio de la autoridad contribuyan a la satisfacción y desarrollo de los derechos de las personas, pueblos y colectivos.

En el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, las garantías se dividen en obligaciones estatales positivas (acciones) y negativas (omisiones), que incluyen obligaciones de proporcionar protección y desarrollo de los derechos, así como prohibiciones de intervenir para evitar la lesión o el detrimento de un derecho. Desde esta perspectiva, se establecen tres tipos de garantías: las garantías normativas, las garantías de políticas públicas y las garantías jurisdiccionales.

Ahora bien, con la finalidad de que la Administración Pública pueda cumplir con los propósitos para la cual se ha estructurado, así como de lograr los mejores resultados, resulta lógico que la Administración Pública se encuentre dotada de capacidad de realizar actividad jurídica, misma que deberá realizarse de acuerdo con las condiciones y formas previstas dentro de la normativa legal.

La administración tiene distintas formas de actuación que serán realizadas por los funcionarios públicos responsables de tales atribuciones. En lo que se refiere a la legislación ecuatoriana, el Título II del Código Orgánico Administrativo artículo se refiere a la “Actividad de las Administraciones Públicas”; y concretamente el artículo 89 prescribe que:

Art. 89.- Actividad de las Administraciones Públicas. Las actuaciones administrativas son: 1. Acto administrativo 2. Acto de simple administración 3. Contrato administrativo 4. Hecho administrativo 5. Acto normativo de carácter administrativo Las administraciones públicas pueden, excepcionalmente, emplear instrumentos de derecho privado, para el ejercicio de sus competencias (Código Orgánico Administrativo, 2017).

### **El acto administrativo**

El Código Orgánico Administrativo establece “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” (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 98)

La resolución o fallo una vez emitido en forma unilateral, este debe estar fundamentado los motivos y las razones en los cuales se basa y por qué se emite, la motivación es una garantía de derechos de los ciudadanos y a es la consecuencia de aplicación de principios de juricidad y de interdicción de arbitrariedad. La motivación del acto administrativo permite que al emitirlo no se omitan elementos;

por lo tanto, todos los elementos que constituyen la motivación deben ser parte del acto, siendo que el concepto de motivación es abstracto, lo que permite garantizar el vivir en un Estado de derecho, tal como lo establece la Constitución de la República del Ecuador, señala: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 82)

El ejercicio de la potestad pública está determinado en la ley, por lo que el poder conferido a los servidores públicos no puede ser ejercido de manera arbitraria, más bien deben ser ejercidas en estricto cumplimiento como lo establecen los artículos 226 y 227 de la Constitución de la República del Ecuador y las demás leyes.

### **Motivación del acto administrativo**

GARCIA DE ENTRERRIA ha expresado que “Motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Por ello, motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica; y en segundo lugar, a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto” (Enterria, 1989, pág. 549)

La motivación del acto administrativo se refiere a la exposición de las razones, fundamentos y criterios que justifican la decisión tomada por una autoridad administrativa. Es un principio fundamental en el derecho administrativo que busca garantizar la transparencia, la legalidad y la justicia en la actuación de la administración pública. La motivación del acto administrativo cumple varios propósitos, como asegurar el control de legalidad, permitir la impugnación del acto por parte de los afectados y proporcionar una mayor seguridad jurídica. Además, ayuda a evitar la arbitrariedad y la discrecionalidad en el ejercicio del poder administrativo, al obligar a las autoridades a fundamentar sus decisiones en normas jurídicas y criterios objetivos.

## Motivación en administración pública

### La motivación como deber de la administración

Motivar una sentencia o un acto administrativo consiste esencialmente en argumentar, es decir en dar todas las razones en apoyo de las premisas de razonamiento judicial y administrativo, las resoluciones de los poderes públicos deben ser justificadas y deben contener todos los fundamentos de hecho y derecho dentro de la resolución; es decir, con pertinencia como manda nuestra Constitución. La resolución debe ser clara y precisa para que facilite el control posterior de los argumentos que en debida forma han sido motivados. Como refiere Zavaleta (citado en Cabrera y Castellanos 2022, pag.164)

La Obligación de la Administración en motivar las decisiones se constituye como un mecanismo de protección jurídica de los administrados, el cual enfrenta a las prerrogativas del poder político, los que se concretan en atributos de actos administrativos los mismos que son obligatorios y se ejecutan por la autoridad que los expide. Por medio del conocimiento de la causa la cual origino la decisión que lo afecta y de los fundamentos de derecho, tiene la posibilidad de ejercer el derecho a la defensa, eventualmente la autoridad administrativa podrá esclarecer los motivos que expresa la administración pudiendo estos ser reales y ciertos.

La exigencia de motivación de las actuaciones administrativas está directamente relacionada con los principios de un Estado de derecho (art. 1.1 de la CE) y con el carácter vinculante que para las Administraciones públicas tiene la ley, a cuyo imperio están sometidas en el ejercicio de sus potestades (arts. 103.1 de la CE y 3.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público). Así pues, todas las decisiones administrativas están sujetas a la exigencia de motivación. Se trata pues de un derecho subjetivo público del interesado no sólo en el ámbito sancionador sino en todos los sectores de la actuación administrativa: la Administración ha de dar siempre y en todo caso, razón de sus actos, incluso en el ámbito de su potestad discrecional,

cuyos elementos reglados (competencia, adecuación a los fines que la legitiman, etc.), cuyos presupuestos, y cuya sujeción a los principios generales son aspectos o facetas que son siempre controlables. (Lucas Romero, 2021, párrafo 1)

La motivación de las resoluciones administrativas tiene un doble fundamento: erradicar la arbitrariedad de la Administración y dar a conocer al interesado las razones por las que se ha tomado la decisión, posibilitando así el ejercicio de los recursos, permitiendo con ello que pueda contradecir el administrado, en su caso, las razones motivadoras del acto y apreciar si se ha actuado o no dentro de los límites impuestos a la actividad de los poderes públicos. (Lucas Romero, 2021, párrafo 2)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal I), la administración tiene la obligación de motivar las decisiones so pena de causar nulidad de los actos. De esta forma se garantizan los derechos de los ciudadanos. La debida motivación causa transparencia, quien fue sancionado debe conocer cuáles fueron las causas, la justificación y las razones por las que se emitió el acto administrativo o resolución en su contra, la cual puede ser aceptada o impugnada ejerciendo su derecho a la defensa en caso de que exista vulneración de derechos.

La actuación de la administración pública se debe realizar apegada a un régimen jurídico que este claramente definido en los actos administrativos, a diferencia de las demás actividades de la administración, ésta expresa la voluntad de forma unilateral y es aquí donde la actividad jurídica pone un límite al poder estatal y garantiza los derechos primordiales de los administrados. En el Estado ecuatoriano, la administración pública se encuentra dentro de la función ejecutiva tal como lo establece Constitución. El presidente de la República es el responsable de la administración pública y la correcta marcha de la administración. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art 141)

Acorde a lo determinado en el Código Orgánico Administrativo, para que el acto administrativo sea válido debe cumplir con los requisitos de competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación. (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art 99)

El acto administrativo tiene la obligación de cumplir con su presupuesto que es precautelar el interés particular y general los mismos que se encuentran protegidos en las normas jurídicas y principios, sin que afecten derechos o se persigan distintos fines, siendo un tema de legalidad de la administración pública que viene siendo control reglado, la finalidad de la decisión de la administración es un requisito que debe garantizar el principio de legalidad cumpliendo con los requisitos objetivos, subjetivos y formales.

### **Motivación de acuerdo con el código orgánico 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. (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 100)

#### **1.4. La Contraloría General del Estado como parte de la administración pública**

La Contraloría General del Estado en Ecuador es un órgano de gran importancia dentro de las instituciones de la administración pública. Acorde al artículo 211 de la Constitución de la República del Ecuador, esta institución tiene varias funciones

específicas. Entre estas funciones se encuentran el dirigir el sistema de control administrativo, que incluye auditoría interna y externa, así como también el control interno de entidades del sector público y privadas que manejen recursos públicos. Tiene también la responsabilidad de determinar responsabilidades administrativas, civiles e indicios de responsabilidad penal, emitir normativa para el cumplimiento de sus funciones y brindar asesoramiento a los órganos y entidades del Estado cuando le sea solicitado.

Además, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala que esta institución dirige el sistema tanto de control, fiscalización como de auditoría del Estado, con el fin de examinar, verificar y evaluar el uso de recursos y la administración de bienes públicos. Así también la Contraloría es parte de la Función de Transparencia y Control Social.

Es necesario señalar también, que la Administración Pública constituye servicio de colectividad, la Contraloría General del Estado, pertenece a la quinta función del estado, la cual es responsable del control de la gestión pública en niveles de transparencia, equidad, eficiencia y lucha contra la corrupción la cual está integrada por a) El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, b) La Defensoría del Pueblo, c) La Contraloría General del Estado y d) las superintendencias. De acuerdo al art 204 de la Constitución de la República del Ecuador.

La Contraloría General del Estado (en adelante CGE), según la constitución y, es el organismo, el cual se encarga del control de la utilización de los recursos del estado, por lo tanto la Contraloría tiene la función de determinar responsabilidades administrativas, responsabilidades civiles culposas e indicios de responsabilidad penal en concordancia con el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en el cual se establece la potestad exclusiva de la CGE para la determinación de responsabilidades, basándose siempre en actas o informes los cuales son procedentes de la auditoria gubernamental.

Es menester recalcar que la LOCGE establece “que las operaciones y actividades realizadas por las instituciones del Estado se presumen legítimas, a menos que la

CGE declare lo contrario como consecuencia de la auditoría gubernamental”. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Art. 38) en concordancia con el art. 68 del Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, (en adelante ERFAJE). Nace entonces la potestad reglada de la CGE para declarar no ser legítimas las actividades que pueden realizar instituciones del estado y servidores públicos en contra de los recursos públicos. Esta potestad está justificada por la evidencia de auditoría que comprende toda información que provenga de varias fuentes y sirvan de respaldo de las actividades tanto operativas, administrativas, financieras y de apoyo que desarrolla la entidad auditada, pero estas evidencias deben tener ciertas características (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002), artículo 39.

- a) Suficiente. - Siempre que los resultados de una o varias pruebas proporcionan una seguridad razonable para proyectarlos con un mínimo riesgo, al conjunto de actividades de este tipo;
- b) Competente. - La evidencia debe ser válida y confiable, validando si existen circunstancias que puedan afectar estas cualidades; y,
- c) Pertinente. - Se refiere a la relación que existe entre la evidencia y su uso. (Normas Ecuatorianas de Auditoria Gubernamental, acuerdo 019, 2002)

### **Tipos de responsabilidades según la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado**

Las responsabilidades se fundamentan en la Constitución de la República del Ecuador, en la cual establece las funciones de la Contraloría General del Estado señalando: “Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley: 1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos. 2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la

Fiscalía General del Estado.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art 212)

Desde este aspecto, se puede contemplar que la responsabilidad es vista como una reacción entre el Ordenamiento jurídico y la infracción de la norma ocasionada por un sujeto que en este caso serían los servidores públicos, los cuales tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir con las atribuciones o funciones a ellos encomendados al ocupar un cargo público, y si no lo hacen es ahí donde nacen las responsabilidades por acción u omisión de incumplimiento.

A todas luces, el de responsabilidad es uno de los conceptos jurídicos angulares de todo Ordenamiento. Sin él nos resultaría muy difícil entender el Derecho, porque nos faltaría el elemento por el cual reacciona el Ordenamiento ante el individuo que infringe un determinado precepto jurídico. En definitiva, creo que la función coactiva del Derecho sería difícilmente comprensible sin el concepto de responsabilidad. Encontramos manifestaciones de la responsabilidad jurídica en todos y cada uno de los sectores del Ordenamiento— Derecho civil, penal, administrativo, mercantil, laboral, etc., teniendo en cada uno de ellos sus peculiaridades— y, por tanto, desde todas estas ramas, incluida la Filosofía Jurídica, se ha procedido, en mayor o menor grado a estudiar sus elementos, su forma de actuar, su justificación, que son distintos en muchas ocasiones, en definitiva, a definirla y a analizarla. Pero, pese a su importancia y la cantidad de palabras que los juristas le han dedicado, no podemos encontrar una definición clara, precisa y unívoca de responsabilidad jurídica. (Sanz Encinar, 2000, pág. 28)

Ahora bien, los servidores públicos asumen sus obligaciones establecidas en la ley desde el momento en que se posesionan en los cargos para los cuales fueron seleccionados, por lo tanto, el incumplimiento a sus obligaciones acarrea responsabilidades, con el único fin de precautelar el orden administrativo.

Para determinar una responsabilidad debe existir un informe de auditoría por parte de la Contraloría General del estado, el cual, en sus conclusiones estas determinarían cual fue la acción u omisión o a su vez el perjuicio en la que ha

incurrido el servidor público; esta determinación de responsabilidad identificará si existe uno o más sujetos de responsabilidad, como lo determina la Ley orgánica de la Contraloría General del estado que señala: “Determinación de responsabilidades y seguimiento.- A base de los resultados de la auditoría gubernamental, contenidos en actas o informes, la Contraloría General del Estado, tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal. Previamente a la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas que se desprendan de los informes elaborados por las auditorías internas, la Contraloría General del Estado examinará el cumplimiento de los preceptos legales y de las normas de auditoría y procederá a determinarlas con la debida motivación, sustentándose en los fundamentos de hecho y de derecho pertinentes. De existir indicios de responsabilidad penal, se procederá de acuerdo a lo previsto en los artículos 65, 66 y 67 de esta Ley. En todos los casos, la evidencia que sustente la determinación de responsabilidades, a más de suficiente, competente y pertinente, reunirá los requisitos formales para fundamentar la defensa en juicio. La Contraloría General del Estado efectuará el seguimiento de la emisión y cobro de los títulos de crédito originados en resoluciones ejecutoriadas.” (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, art. 39)

Al hablar de omisión, hacemos referencia en que el servidor público ha dejado de hacer algo que debía cumplir, esto pudiendo ser intencional o culposo, el primero se produce al existir un designio de obtener un resultado que dañe o lesione, y el segundo se produce al existir la falta de diligencia y cuidado.

Para establecer responsabilidades se deben considerar como factores los deberes y obligaciones establecidos según la norma, la jerarquía del servidor público, también el grado de culpabilidad de acuerdo con el acto o al hecho, entre otros, el único fin de esto es restablecer el orden al resarcir el perjuicio ocasionado al estado.

## **Responsabilidad civil y sanción por acción u omisión de funciones de los servidores públicos**

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala: La responsabilidad civil culposa se determinará en forma privativa por la Contraloría General del Estado, cuando por los resultados de la auditoría gubernamental, se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos, o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, art. 53)

Es así que el perjuicio se establece mediante la predeterminación de glosa o de responsabilidad civil culposa y mediante órdenes de reintegro, la primera es una observación formulada por parte de la Contraloría General del Estado, en contra del servidor público, un tercero involucrado o beneficiario, creada al detectar que uno o más hechos han causado perjuicio económico en contra del Estado, debiendo probarse el perjuicio o disminución de patrimonio de la entidad involucrada.

La responsabilidad civil culposa glosa, es directa cuando la acción u omisión genera el perjuicio que lo ha causado una sola persona y a la vez también es solidaria cuando recae sobre dos o más personas, esto se da cuando hay coautoría en los hechos o actos que originan la responsabilidad.

Unos ejemplos de motivos por los que se originan las glosas pueden ser los egresos injustificados de recursos financieros de la entidad, desaparición o daños en materiales bienes muebles, dinero no recuperado por diferentes motivos, o exceso de pagos en ejecución de obras, entre otros.

En cambio, las ordenes de reintegro son el requerimiento inmediato de pago que realiza el Contralor General por desembolsos indebidos de recursos financieros que se efectúan sin fundamentos legales y por error, se entiende que lo indebidamente desembolsado es todo recurso transferido de una entidad delo sector público a

favor de personas naturales, siempre y cuando esta transferencia no tenga fundamentos legales.

Así mismo como en la glosa en las ordenes de reintegro existen dos sujetos de responsabilidad, el principal y el subsidiario, el primero es quien es el causante del desembolso indebido y el segundo es quien ocasiona el desembolso indebido, como por ejemplo como es el pago de servicios prestados a una persona diferente del acreedor.

### **Responsabilidad penal y su sanción por acción u omisión de funciones de servidores públicos**

El artículo 65 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece los Indicios de responsabilidad penal determinados por la Contraloría General del Estado, estos indicios tienen como fundamento el dolo, esto significa el deseo de dañar u obtener ventajas lícitas para sí mismo o para beneficio de otro, originándose así un delito.

Para que los actos constituyan un delito deben encontrarse tipificados en la norma vigente, debe ser antijurídico esto es contrario a las normas vigentes que mandan, permiten o prohíben; debe ser imputable, esto es ser atribuible en contra de alguien, y existir dolo, que es la intención de causar daño.

Son sujetos de indicios de responsabilidad penal, servidores de organismos y entidades del sector público, personas que se encargan del servicio público los cuales incurran en delitos contra la administración pública, un ejemplo de hechos que originan esta responsabilidad puede ser la apropiación de los recursos financieros que se encuentren bajo responsabilidad del custodio, así como la utilización dolosa de dinero público, entre otros.

Es importante señalar que la Contraloría General del Estado en estos casos únicamente establece los indicios, para posterior el Juez de lo Penal declarar o no esta responsabilidad, acorde a las disposiciones legales correspondientes.

## **Responsabilidad Administrativa**

### **Definición de responsabilidad administrativa**

Según señala el autor Guillermo Cabanellas de Torres, la responsabilidad puede definirse en sentido amplio tal como la “obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado” (Cabanellas, 2006, pág. 420)

El autor antes citado sostiene que la responsabilidad está presente en todas las ramas del derecho y se refiere a la obligación de reparar un daño causado por un incumplimiento. Cuando esta responsabilidad surge de un contrato, se considera civil; sin embargo, si el daño ocurre fuera de un contrato, puede ser administrativa o penal. Por lo tanto, cuando se trata de la responsabilidad de los funcionarios públicos, se debe hablar de responsabilidad extracontractual del Estado.

Se puede comprender que la responsabilidad administrativa se considera de naturaleza culposa. Sin embargo, señala que esto presenta un problema, el Estado, al ser una persona jurídica, no puede actuar con culpa, pues esta es una característica exclusiva de las personas naturales. La doctrina jurídica ha cuestionado esta afirmación, planteando dificultades en atribuir culpa al Estado.

Se debe también recordar la estrecha relación que hay entre la responsabilidad extracontractual del Estado y la de los servidores públicos, se entiende que las mismas están vinculadas, debido a que son los funcionarios y empleados públicos, ambos ejercidos por personas naturales, los mismos que actúan en representación del Estado.

Se debe tomar en cuenta de que el "órgano" en el contexto del Estado, consta de dos elementos: primero, un conjunto de atribuciones y competencias legales, y segundo, una persona física o natural que actúa como funcionario o agente del Estado. Se menciona que este individuo debe actuar dentro del marco de sus

atribuciones y funciones. Se enfatiza que la omisión de este deber es lo que genera responsabilidad administrativa, especialmente cuando se actúa de manera culposa.

Luto sensu, la culpabilidad es definida por Jiménez de Asúa como “el conjunto de presupuestos que fundamentan la reprochabilidad personal de la conducta antijurídica”. Esa definición viene a coincidir con la acepción académica de la palabra, de “falta más o menos grave cometida a sabiendas y voluntariamente”. Claro es que el concepto primeramente señalado es el que encuadra científicamente dentro de la órbita del Derecho Penal; en tanto que el segundo es de un contenido vulgar, jurídicamente discutible, porque puede haber culpa sin voluntariedad en cuanto al resultado del acto delictivo. La coincidencia precitada no va más allá de la determinación de que en toda conducta antijurídica reprochable interviene en el agente una culpabilidad. Ahora bien, esa culpabilidad genérica presenta diversos aspectos, entre los cuales son los principales los que la dividen en dos: la dolosa y la culposa, y de ahí que los delitos se distingan en dolosos y culposos. En cuanto a los primeros, serán examinados al tratar del delito doloso y del dolo; y en cuanto a la culpa, strictu sensu, referida al delito culposo, es también definida por Jiménez de Asúa al decir que ella existe “cuando se produce un resultado típicamente antijurídico por falta de previsión del deber de conocer, no solo cuando ha faltado al autor la representación del resultado que sobrevendrá, sino también cuando la esperanza de que no sobrevenga ha sido fundamento decisivo de las actividades del autor, que se producen sin querer el resultado antijurídico y sin ratificarlo”. (Osorio, 2008)

Por lo tanto, la culpa se refiere a la acción de un funcionario que causa un daño sin intención de hacerlo, debido a imprudencia, descuido o negligencia en el cumplimiento de la ley o reglamentos. Esto difiere del dolo, donde la característica principal es la intención de causar daño.

## **Fundamentos de la responsabilidad administrativa**

Los fundamentos para que exista la responsabilidad administrativa se encuentran previstos en primer lugar dentro de la Constitución de la República del año 2008, así como también en distintas normas de la legislación ecuatoriana. En cuanto a la norma suprema, el artículo 11, numeral 9 que prescribe:

El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...)  
9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 11)

El mandato constitucional establece la responsabilidad extracontractual administrativa del Estado, que se encuentra en el artículo 11, donde se detallan los principios para ejercer los derechos. Se establece que el Estado, así como todos los funcionarios o delegados en ejercicio de su representación, deben responder por sus acciones u omisiones si estas afectan la prestación del servicio público o vulneran derechos fundamentales de las personas

Según dispone la normativa de la Contraloría General del Estado, en primer lugar, los sujetos de la responsabilidad administrativa son los funcionarios públicos, por lo que existe una definición de los mismos establecido en el artículo 229 que establece que “Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público” (Constitución de la República, 2008).

## **Responsabilidad administrativa y sanción pecuniaria por acción u omisión de funciones de los servidores públicos**

Las responsabilidades administrativas culposas se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el cual señala: La responsabilidad administrativa culposa de las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado, se establecerá a base del análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trate, y sobre el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo o de las estipulaciones contractuales, especialmente las previstas en el Título III de esta Ley. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, art 45)

La responsabilidad administrativa nace de la inobservancia e incumplimiento de disposiciones legales, atribuciones y deberes que les compete a los servidores públicos en razón de las funciones específicas a ellos encomendados, esta requiere de un informe de auditoría, examen especial, memorando de antecedentes y papeles de trabajo, además de soportes objetivos de hechos sancionables, así mismo es importante la vigencia en tiempo y espacio de normas legales que han sido vulneradas, requisito de fondo que permite determinar responsabilidades y a la vez sancionar, tal como lo establece el artículo 39, 47, 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

A la vez, son sujetos de responsabilidad administrativa los servidores y exservidores públicos, personas naturales y representantes de las personas jurídicas privadas, de acuerdo al artículo 47 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, así mismo el artículo 45 de la ley antes citada establece causales que incurrir en responsabilidad, como por ejemplo, cometer abuso en ejercicio de su cargo, exigir o recibir dinero por otorgar contratos, permitir violación de la ley emitidas por las instituciones del estado, entre otros. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, arts. 45-47)

En la responsabilidad administrativa existen dos tipos de sanción, como es la multa o sanción pecuniaria y la destitución, la primera se impone de acuerdo con el funcionario y a sus actos indebidos por omisión intencional o culposa de las normas y reglamentos, mientras que la segunda es la cesación definitiva de las funciones del servidor público, esta decisión la impondrá y ejecutará el Contralor General del Estado, tal como lo señala el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Las sanciones administrativas se deben imponer de acuerdo con los criterios del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, esto es que se sanciona con multa equivalente de una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado, esta sanción pecuniaria se debe imponer graduándola entre el mínimo y el máximo de las causales establecidas en el artículo 45 de la misma ley.

Para la determinación de responsabilidades se emitió el Acuerdo 050-CG-2018 que trata sobre Reglamento de Determinación de Responsabilidades cuyo objeto es regular el procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades administrativas y/o civiles culposas y su impugnación en sede administrativa. (Reglamento de Determinación de Responsabilidades 2018)

En el reglamento antes citado el artículo 31 establece los cálculos de sanción pecuniaria los cuales detalla: La sanción pecuniaria que se imponga a los sujetos de responsabilidad que incurrieren en una o más de las causales de responsabilidad administrativa culposa, será calculada de la siguiente manera: 1. Cuando se establezca la fecha exacta de la inobservancia que da lugar al establecimiento de responsabilidad administrativa culposa, la base para el cálculo de la sanción pecuniaria será el salario básico unificado del trabajador en general, vigente en el ejercicio económico durante el cual se produjo la inobservancia. 2. Cuando el período auditado comprenda dos o más ejercicios económicos y la inobservancia haya sido continua, la base para el cálculo de la sanción pecuniaria será el salario básico unificado del trabajador en general, vigente en el ejercicio económico al cierre del período analizado en la acción de control. 3. Si los sujetos

de responsabilidad han dejado de laborar en la entidad auditada antes de la fecha de cierre del período analizado en la acción de control; y, la inobservancia hubiere sido continua, la base para el cálculo de la sanción pecuniaria será el salario básico unificado del trabajador en general, vigente en el ejercicio económico en el que haya cesado sus funciones. (Reglamento de Determinación de Responsabilidades, 2018)

El reglamento antes citado, así como la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, si bien señalan las causales por las cuales los servidores públicos incurrir en responsabilidades, sean estas administrativas, civiles o penales, al revisar toda la normativa establecida en el ordenamiento jurídico, se puede llegar a señalar con base a las anteriores normas, que no existe un artículo, ley o norma la cual establezca la proporción de la sanción pecuniaria, esto quiere decir que muchas de las veces las sanciones en vía administrativa simplemente son consideradas a merced del servidor público, quien está emitiendo la responsabilidad administrativa culposa, careciendo de una motivación adecuada y de una imposición de sanción pecuniaria muchas de las veces de manera exorbitante, sin tomar en consideración la gravedad de la acción u omisión de sus funciones.

Ahora bien para poder acceder a nuestros derechos de manera igualitaria, es menester realizar un cambio a los artículos 45 y 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en los cuales exista una reforma mediante la cual se establezca una proporción de la multa, acorde a cada numeral establecido en el artículo 45 de la ley antes citada, estableciendo cuantas Remuneraciones Unificadas Básicas del Trabajador del sector privado conllevaría cada acción u omisión de los servidores públicos en base a sus funciones.

Por lo tanto, se debe tomar en consideración que solo se sanciona administrativamente con fundamento en la ley, por lo que es necesario referirse a lo que establece el art. 132 de la Constitución de la República del Ecuador, respecto de la reserva de la ley sobre la necesidad de contar con una ley que tipifique infracciones y establezca las sanciones correspondientes; lo contrario en materia administrativa conlleva a la ilegalidad del acto.

## **CAPÍTULO II: DISEÑO METODOLÓGICO**

### **2.1. Enfoques, métodos, tipos y técnicas de la investigación**

La metodología refiere al proceso que realiza el investigador, el cual sirve para llegar a tener un resultado mediante la obtención de métodos. Para aquello se ha establecido el paradigma, enfoque y tipos de investigación. Es necesario considerar que el ser una indagación jurídica es conveniente establecer técnicas específicas aplicables a la materia de derecho.

El paradigma en la investigación trata sobre una perspectiva o el modo de concebir la realidad. Desde este punto de vista, entre el que investiga y el hecho que se estudia se crea una relación dialéctica. Este tipo de investigación suministra un conjunto coherente de las ideas, pero heterogéneo donde se confrontan posiciones de varios autores. Sin embargo, en todas se busca una coherencia de teoría y método, en la cual se asocia la elaboración teórica y la vinculación existente entre el investigador, su problemática y también la concepción ética de la investigación.

Al hablar de paradigmas de investigación, autores han abordado desde las diferentes ramas de las ciencias sociales, las cuales se han dividido en positivas, post positivista, construccionismo social y socio crítico. Pese a esto, en aplicación de los paradigmas jurídicos se ha diferenciado entre interpretativo, racional y socio jurídico.

El paradigma interpretativo “Se conoce también como cualitativo, fenomenológico, humanista, naturalista o etnográfico. Ha surgido como una alternativa al paradigma positivista. En él no se pretende hacer generalizaciones a partir del objeto estudiado. Dirige su atención a aquellos aspectos no observables, no medibles, ni susceptibles de cuantificación (creencias, intenciones, motivaciones, interpretaciones, significados para los actores sociales), interpreta y evalúa la realidad, no la mide. Los hechos se interpretan partiendo de los deseos, intereses, motivos, expectativas, concepción del mundo, sistema ideológico del observador,

no se puede interpretar de manera neutral, separando al observador del factor subjetivo, de lo espiritual.” (Rivera, 2010)

El paradigma racional “una investigación, para ser considerada racional, debe poseer: una construcción hipotética susceptible de ser corroborada en la experiencia y en la historia escrita; debe emplear la lógica deductiva como medio para falsear los postulados generados, la flexibilidad para aceptar la temporalidad de los conocimientos y una fuerte tendencia a la configuración de teorías amparadas en un núcleo irrefutable. En síntesis, el método racional constituye una alternativa válida y confiable para la investigación.” (Camacho & Fontaines, 2005)

El paradigma socio jurídico “tiene como objeto el estudio de la realidad social en la medida que advierte una incidencia en los comportamientos sociales que busca modificar. Así las cosas, el derecho busca transformar los acontecimientos sociales, de ahí la incorporación al método científico” (Arango Pajón, 2013)

En la presente investigación se aplica el paradigma investigativo, el cual es definido como “alternativa al paradigma racionalista, puesto que en las disciplinas de ámbito social existen diferentes problemáticas, cuestiones y restricciones que no se pueden explicar ni comprender en toda su extensión desde la metodología cuantitativa. Estos nuevos planteamientos proceden fundamentalmente de la antropología, la etnografía, el interaccionismo simbólico, etc. Varias perspectivas y corrientes han contribuido al desarrollo de esta nueva era, cuyos presupuestos coinciden en lo que se ha llamado paradigma hermenéutico, interpretativo - simbólico o fenomenológico” (PÉREZ SERRANO, 2004, pág. 26)

Por lo que observa el derecho como una realidad práctica, y a la vez se centra en la relación de éste con la sociedad, por lo que se emplea para entender el contexto en el que desarrolla si la motivación sobre las sanciones pecuniarias establecidas en las resoluciones administrativas emitidas por la Contraloría General del Estado es correcta.

Por otro lado, el enfoque de investigación hace referencia a la naturaleza del estudio a realizarse conforme al paradigma elegido, el cual dista de la rama u especialidad en que se lo va a usar. Comúnmente se lo ha clasificado en cualitativo, cuantitativo y mixto. El método cuantitativo “se pueden recopilar datos objetivos. Además, la recopilación de valores numéricos permite medir la frecuencia de un fenómeno y observar condiciones reales. Esto se logra entrevistando a un gran número de personas y recogiendo una gran cantidad de datos. A través de la investigación cuantitativa, los investigadores adquieren conocimientos sobre hechos empíricos de los que se pueden derivar las relaciones entre las causas y los problemas” (Qualtrics.XM, 2023)

El método cualitativo “es una forma de investigación que se basa en el lenguaje y engloba toda la lingüística que se suele usar en las ciencias sociales. Como técnicas para realizar estudios se utilizan entrevistas abiertas, observaciones de los sujetos y grupos de discusión; mientras que por el contrario el método cuantitativo recurre a todo tipo de encuestas y experimentos.” (Sanz, 2017)

El método mixto “La investigación mixta es una metodología de investigación que consiste en recopilar, analizar e integrar tanto investigación cuantitativa como cualitativa. Este enfoque se utiliza cuando se requiere una mejor comprensión del problema de investigación, y que no se podría dar cada uno de estos métodos por separado.” (Ortega, s.f.)

La presente investigación, aplica en enfoque cualitativo, se va a observar estudiar y analizar la motivación que se realiza en las resoluciones administrativas por sanciones pecuniarias emitidas por la Contraloría General del Estado.

### **Tipo de recolección de información**

El tipo de investigación es descriptivo que “este tipo de método de investigación, como su propio nombre indica, busca describir el estado y comportamiento de las variables que tiene como objeto de estudio.” (Aspasia, s.f.)

Existen diferentes tipos que se pueden aplicar en el desarrollo de la investigación científica: descriptivo “es aquella que busca el “qué” del objeto de estudio, más que el “por qué”. Como su nombre lo indica, busca describir y explicar lo que se investiga, pero no dar las razones por las cuales eso tiene lugar.”. (Tesis y Masters, s.f.).

Método explicativo “la investigación explicativa se realiza para un problema que no se investigó bien antes, exige prioridades, genera definiciones operativas y proporciona un modelo mejor investigado. En realidad, es un tipo de diseño de investigación que se centra en explicar los aspectos de su estudio.”. (Investigadores, 2020)

Método predictivo “tiene como propósito anticipar situaciones futuras a partir del conocimiento de las condiciones previas, requiere de exploración, descripción, comparación, análisis y explicación. Su principal función es predecir la dirección futura de los eventos investigados.”. (Revistas Bolivianas, 2011)

En el presente el tipo a aplicarse es el descriptivo, analiza y explica el caso concreto que la falta de motivación sobre la sanción pecuniaria de las resoluciones administrativas emitidas por la Contraloría General del Estado

A más de aquello se ha considerado la aplicación de métodos específicos, como herramientas para la recolección de información que son seleccionados en base a la necesidad de la investigación, los cuales dependen si son teóricos y prácticos. Los textos científicos han identificado los siguientes: básico, correlacional, evaluativo, documental, analítico sintético, histórico, experimental, exploratorio, análisis de casos, entre otros. En la presente investigación se van a emplear los siguientes métodos:

1. Analítico sintético: “este método se refiere a dos procesos intelectuales inversos que operan en unidad: el análisis y la síntesis. El análisis es un procedimiento lógico que posibilita descomponer mentalmente un todo en sus partes y cualidades, en sus múltiples relaciones, propiedades y

componentes. Permite estudiar el comportamiento de cada parte.”. (Jiménez & Jacinto, 2017). En la presente se lo desarrolla debido a que se va a analizar y estudiar toda la norma existente referente al problema planteado, en este caso, la falta de motivación en la sanción pecuniaria de la resolución administrativa emitida por la Contraloría General del Estado.

2. Exegético: “El método exegético es aplicado como un medio de interpretación jurídica que se basa netamente en el contenido gramatical o literal del contenido de la ley en este caso de la norma, por tanto, el mismo se tiene en cuenta que existen varias normas en el ordenamiento jurídico y la interpretación jurídica en la realidad es variada, y por tanto surge como una problemática, puesto que en este caso quienes están encargados de la interpretación de la norma apuntan a un análisis subjetivo más no un análisis objetivo, del cual se trata este método, es decir sobre un contenido expreso, en el que se toma en cuenta cada palabra, cada frase, cada párrafo tal y cual, sin tener en cuenta otros elementos o usos de asociaciones u opiniones propias”. (Cedeño Astudillo & Coloma Hernandez, 2022)

Las unidades de análisis que se emplean en la investigación se basan en documental archivística y hemerográfica definidas como:

Archivística: “donde el análisis de un documento concreto o el estudio de la documentación de un archivo, de una persona, de una institución o de una familia ha sido frecuentemente objeto de investigación.”. (Bonal, 2012)

Hemerográfica: “La búsqueda de conceptos, teorías, criterios, en libros, revistas, periódicos y otro tipo de material impreso. Se realiza en una Hemeroteca, para consultar publicaciones periódicas. La Hemeroteca debe ser considerada en el marco de su acepción más actual, que refiere a un local en donde se recopilan y coleccionan, de manera organizada, las distintas publicaciones seriadas (diarios, periódicos de diversas frecuencias y revistas), así como también algunos otros documentos impresos que estén sujetos a determinado tipo de periodicidad.”. (Maldonado Rangel, 2013)

Como técnica se aplica la entrevista a Abogados que han patrocinado casos de Resoluciones Administrativas emitidas por la Contraloría General del Estado de la ciudad de Riobamba, por medio del uso de cuestionarios estructurados y semiestructurados, los que fueron sometidos a una prueba piloto.

### **Población y muestra**

Al realizar la entrevista a los Abogados que han patrocinado casos sobre resoluciones administrativas emitidas por la Contraloría General del Estado, no fue necesario establecer una muestra debido a que se tratan de un número no tan grande de personas a aplicar el instrumento. El mismo se lo ejecutó de forma presencial con la finalidad de establecer si existe una correcta aplicación de sanciones pecuniarias con su debida motivación emitidas en las resoluciones administrativas de la Contraloría General del Estado.

La población que se aplicó el cuestionario se establece en el siguiente cuadro:

*Tabla 1: Población y Muestra*

<b>Nombre del entrevistado</b>	<b>Cargo o nivel de estudio</b>	<b>Número</b>
Mgs. Esteban Cáceres	Abogado experto en derecho administrativo, maestría en D.A	1
Mgs. Johnny Ilbay	Mgs. Abogado, ex Auditor de Contraloría General del Estado	1
Abg. Cristian Martínez	Abogado experto en derecho administrativo, maestría en D.A, funcionario de CGE.	1
Mgs. Ana María Sánchez	Abogada experta en derecho administrativo, maestría en D.A, ex funcionaria de la CGE.	1
Ab. Israel Trujillo	Abogado experto en derecho administrativo, ex funcionario de Contraloría General del Estado	1

**Elaborado por:** Ab. Silvia Ilbay Carrillo

- Tres (2) ex funcionarios y (1) funcionario de Contraloría General del Estado, quienes compartieron sus conocimientos para conocer si es viable o no la reforma al artículo 45 y 46 De la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
- Dos (2) Abogados especialistas en Derecho administrativo, su aporte permitió conocer el error que comete la Contraloría General del Estado al

emitir sus resoluciones administrativas con sanciones pecuniarias no acordes al cometimiento de la infracción.

## **2.2. Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

- Fuentes primarias
- Fuentes secundarias
- Entrevistas

A continuación, se presenta las preguntas estructuradas y específicas que se realizó a los expertos en legislación, a través de entrevistas.

Pregunta número uno. ¿Cree usted que las sanciones pecuniarias de las resoluciones administrativas emitidas por la Contraloría General del Estado se establecen de manera proporcional? ¿Si o No y Por qué?

Pregunta dos. ¿Cree usted que existe una correcta motivación sobre la aplicación de la sanción pecuniaria en las resoluciones administrativas emitidas por la Contraloría General del Estado? ¿Si o No y Por qué?

Pregunta tres. ¿Qué aspectos se deben considerar para una adecuada motivación en la sanción pecuniaria de la resolución administrativa emitida por la Contraloría General del Estado?

Pregunta cuatro. ¿Es eficiente la motivación que se aplica sobre las sanciones pecuniarias en las resoluciones administrativas que emite la Contraloría General del Estado?

Pregunta cinco. ¿Qué aspectos considera usted para mejorar la motivación de sanción pecuniaria en las resoluciones administrativas que emite la Contraloría General del Estado?

Pregunta seis. ¿Es conveniente realizar una reforma al artículo 45 y 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, como una solución para la

proporcionalidad en las sanciones pecuniarias emitidas por la Contraloría General del Estado?

### **2.3. Procedimiento de recolección de datos**

Para procesar la información y establecer resultados se consideraron varios puntos de vista de abogados que han patrocinado casos de Resoluciones Administrativas emitidas por la Contraloría General del Estado y ex funcionarios de la Dirección Nacional de Resoluciones de Responsabilidades Administrativas de la CGE. Posterior a aquello se realizó un cotejamiento con lo establecido por la doctrina y la ley en base a estos sujetos de derecho con la finalidad de establecer la esfera de protección en la norma. Es así como con los resultados se logra cumplir con los objetivos planteados previamente en el plan de titulación, los cuales se desarrollaron de la siguiente manera:

Para dar cumplimiento al primer objetivo se fundamenta teórica y jurídicamente la garantía de motivación del acto administrativo, por medio de la observación de los textos jurídicos, leyes, libros, revistas, con lo que se estableció un análisis dogmático para el establecimiento de la sanción pecuniaria a los servidores públicos

Con la finalidad de diagnosticar la motivación del acto administrativo que establece la sanción pecuniaria a servidores públicos, se aplicaron entrevistas a los abogados especialistas a fines a la rama del derecho, en donde mediante un cuestionario estructurado y tras relacionarlo con el abordaje temático nos fue posible llegar a obtener resultados.

La eficacia de la garantía de motivación para el mejoramiento del procedimiento administrativo en el cual se sanciona pecuniariamente a los servidores públicos por acción u omisión del ejercicio de sus funciones por parte de la Contraloría General del Estado, durante el primer trimestre del año 2023, se determina que no es adecuada en razón de que no exista una correcta y debida motivación, mediante la cual se demuestre que se determina la sanción pecuniaria acorde al cometimiento

de la infracción, más bien ésta, se determina de acuerdo a voluntad del servidor público que está emitiendo la resolución administrativa.

### **Técnicas de procesamiento, análisis e interpretación de datos**

Para el procesamiento de los datos adquiridos a través de las técnicas e instrumentos ya mencionados, se empleó tablas estadísticas para que la información recabada sea entendible para los lectores; dichos datos nos permitieron llegar a las conclusiones requeridas.

### **2.4. Propuesta**

Reforma al artículo 45 y 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

#### Sección 2

#### RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CULPOSA

Art. 45.- Responsabilidad administrativa culposa.- La responsabilidad administrativa culposa de las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado, se establecerá a base del análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trate, y sobre el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo o de las estipulaciones contractuales, especialmente las previstas en el Título III de esta Ley.

Incurrirán en responsabilidad administrativa culposa las autoridades, dignatarios, funcionarios o servidores de las instituciones del Estado que, por acción u omisión, se encontraren comprendidos en una o más de las causales siguientes:

1. No establecer ni aplicar indicadores de gestión y medidas de desempeño para evaluar la gestión institucional o sectorial y el rendimiento individual de sus servidores; **sanción de 1 a 5 Remuneraciones Básicas Unificadas del**

**Trabajador vigente en el ejercicio económico durante el cual se produjo la inobservancia.**

2. Cometer abuso en el ejercicio de su cargo; **sanción de 10 a 20 Remuneraciones Básicas Unificadas del Trabajador vigente en el ejercicio económico durante el cual se produjo la inobservancia.**

3. Permitir la violación de la Ley, de normas específicas emitidas por las instituciones del Estado, o de normas de carácter generalmente obligatorio expedidas por autoridad competente, inclusive las relativas al desempeño de cada cargo; **sanción de 10 a 20 Remuneraciones Básicas Unificadas del Trabajador vigente en el ejercicio económico durante el cual se produjo la inobservancia.**

4. Exigir o recibir dinero, premios o recompensas, por cumplir sus funciones con prontitud o preferencia, por otorgar contratos a determinada persona o suministrar información, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar; **sanción de 10 a 20 Remuneraciones Básicas Unificadas del Trabajador vigente en el ejercicio económico durante el cual se produjo la inobservancia y destitución de su cargo.**

5. No establecer o no aplicar con sujeción a la ley y normas pertinentes, los subsistemas de determinación y recaudación, presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad gubernamental; **sanción de 10 a 20 Remuneraciones Básicas Unificadas del Trabajador vigente en el ejercicio económico durante el cual se produjo la inobservancia.**

6. No establecer o no aplicar con sujeción a esta Ley y más normas pertinentes los subsistemas de control interno y control externo; **sanción de 10 a 20 Remuneraciones Básicas Unificadas del Trabajador vigente en el ejercicio económico durante el cual se produjo la inobservancia.**

7. No establecer o no aplicar con sujeción a la Ley y más normas pertinentes, los sistemas de planificación, administración de bienes y servicios, inversiones

públicas, administración de recursos humanos, de gestión financiera y de información; **sanción de 1 a 10 Remuneraciones Básicas Unificadas del Trabajador vigente en el ejercicio económico durante el cual se produjo la inobservancia.**

8. Contraer compromisos y obligaciones por cuenta de la institución del Estado, a la que representan o en la que prestan sus servicios, en contravención con las normas respectivas y sin sujetarse a los dictámenes de la Ley; o insistir ilegalmente en una orden que haya sido objetada por el control previo; **sanción de 10 a 20 Remuneraciones Básicas Unificadas del Trabajador vigente en el ejercicio económico durante el cual se produjo la inobservancia y destitución de su cargo.**

9. No tomar inmediatamente acciones correctivas necesarias en conocimiento del informe del auditor interno o externo; o de consultas absueltas por organismos de control; **sanción de 10 a 20 Remuneraciones Básicas Unificadas del Trabajador vigente en el ejercicio económico durante el cual se produjo la inobservancia.**

10. No proporcionar oportunamente la información pertinente o no prestar la colaboración requerida a los auditores gubernamentales, y demás organismos de control y fiscalización; **sanción de 1 a 10 Remuneraciones Básicas Unificadas del Trabajador vigente en el ejercicio económico durante el cual se produjo la inobservancia.**

11. Incurrir en ilegal determinación o recaudación de los ingresos del Gobierno Central, y demás instituciones del Estado; **sanción de 10 a 20 Remuneraciones Básicas Unificadas del Trabajador vigente en el ejercicio económico durante el cual se produjo la inobservancia y destitución de su cargo.**

12. No efectuar el ingreso oportuno de cualquier recurso financiero recibido; **sanción de 10 a 20 Remuneraciones Básicas Unificadas del Trabajador vigente en el ejercicio económico durante el cual se produjo la inobservancia.**

13. Disponer o ejecutar, sin tener atribución, el cambio de planes, programas y estipulaciones relativas a la ejecución de los contratos; y, **sanción de 10 a 20 Remuneraciones Básicas Unificadas del Trabajador vigente en el ejercicio económico durante el cual se produjo la inobservancia.**

14. (Agregado por la Disp. Reformatoria Primera de la Ley s/n, R.O. 245-2S, 7-II-2023). - No cumplir con las disposiciones de transparencia establecidas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. **sanción de 1 a 10 Remuneraciones Básicas Unificadas del Trabajador vigente en el ejercicio económico durante el cual se produjo la inobservancia.**

Art. 46.- Sanción por faltas administrativas.- (Sustituido por el Art. 9 de la Ley 2004-42, R.O. 404, 23-VIII-2004; y, reformado por el Art. 4 de la Ley s/n, R.O. 1-S, 11-VIII-2009).- Sin perjuicio de las responsabilidades civil culposa o penal a que hubiere lugar, los dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado así como personeros, directivos, empleados, trabajadores y representantes de las personas jurídicas y entidades de derecho privado con participación estatal, que incurrieren en una o más de las causales de responsabilidad administrativa culposa previstas en el artículo anterior, originadas en los resultados de las auditorías, serán sancionados, con multa de una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado, al dignatario, autoridad, funcionario o servidor, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar, de acuerdo a **lo estipulado en el artículo anterior esto es a** la gravedad de la falta cometida, pudiendo además ser destituido del cargo, de conformidad con la Ley.

Las sanciones se impondrán graduándolas entre el mínimo y el máximo señalados en el inciso anterior de este artículo, debiendo considerarse los siguientes criterios: la acción u omisión del servidor; la jerarquía del sujeto pasivo de la sanción; la gravedad de la falta; la ineficiencia en la gestión según la importancia del interés protegido; el volumen e importancia de los recursos comprometidos; el haber incurrido en el hecho por primera vez o en forma reiterada.

## CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

### 3.1. Presentación de resultados

Dentro de la metodología se recurrió al enfoque cuantitativo en conjunto con el instrumento de recolección de datos: encuesta a profesionales Abogados expertos en Derecho Administrativo, que se encuentran en el libre ejercicio del cantón Riobamba.

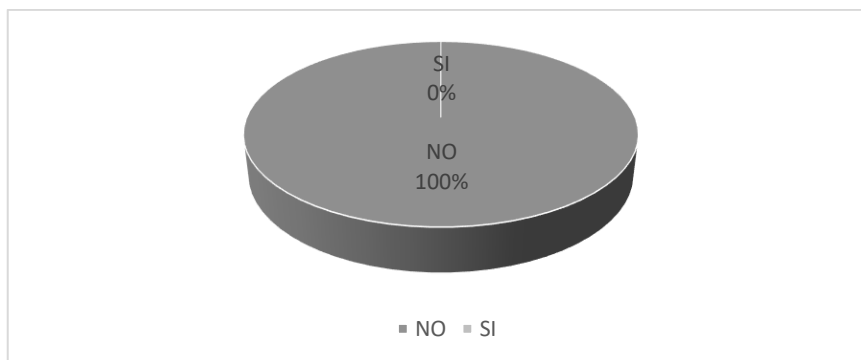
Adicionalmente, se empleó el enfoque cualitativo en donde se ejecutaron entrevistas a 4 Abogados en libre ejercicio expertos en Derecho Administrativo con un cuestionario de seis preguntas y a 3 Abogados ex funcionarios de la Contraloría General del Estado a través de un cuestionario de seis preguntas. En ambos casos, las preguntas se encuentran detalladas en un formulario de Google para que los entrevistados las conozcan con antelación debido a que varios de los entrevistados se encontraban fuera de la ciudad o por su horario laboral no fue posible reunirse de manera presencial por lo que se realizó una video llamada o a su vez llamadas telefónicas.

Las entrevistas aportaron con datos interesantes y relevantes para la investigación.

**Gráfico 1.** ¿Cree usted que las sanciones pecuniarias de las resoluciones administrativas emitidas por la Contraloría General del Estado se establecen de manera proporcional? ¿Si o No y Por qué?

PERSONA	Respuesta	Porcentaje	TOTAL
1	NO	20%	La pregunta 1 tiene una respuesta negativa por parte de las partes entrevistadas lo cual refleja el 100% por parte del No, presentado en la gráfica circular adjunta.
2	NO	20%	
3	NO	20%	
4	NO	20%	
5	NO	20%	

Elaborado por: Silvia Ilbay Carrillo, 2024

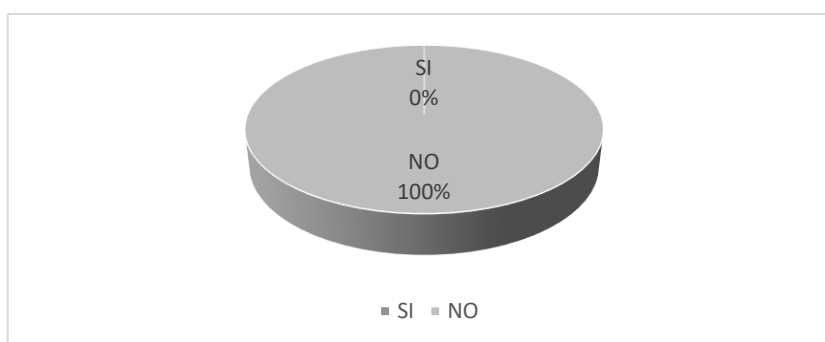


Elaborado por: Silvia Ilbay Carrillo, 2024

**Gráfico 2.** ¿Cree usted que existe una correcta motivación sobre la aplicación de la sanción pecuniaria en las resoluciones administrativas emitidas por la Contraloría General del Estado? ¿Si o No y Por qué?

PERSONA	Respuesta	Porcentaje	TOTAL
1	NO	20%	La pregunta 2 tiene una respuesta negativa por parte de las partes entrevistadas lo cual refleja el 100% por parte del No, presentado en la gráfica circular adjunta.
2	NO	20%	
3	NO	20%	
4	NO	20%	
5	NO	20%	

Elaborado por: Silvia Ilbay Carrillo, 2024

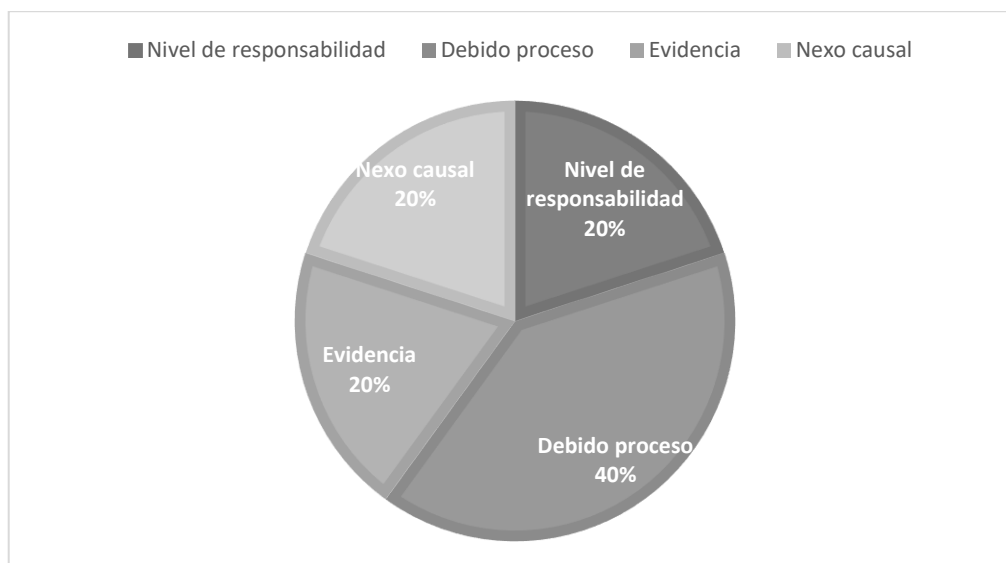


Elaborado por: Silvia Ilbay Carrillo, 2024

**Gráfico 3.** ¿Qué aspectos cree usted que se deben considerar para una adecuada motivación en la sanción pecuniaria de la resolución administrativa emitida por la Contraloría General del Estado??

PERSONA	Respuesta	Porcentaje	TOTAL
1 y 2	Debido proceso	40%	La pregunta 3 tiene una respuesta diversa por parte de las partes entrevistadas lo cual refleja el total de 100%, presentado en la gráfica circular adjunta.
2	Nexo causal	20%	
3	Evidencia	20%	
4	Nivel de responsabilidad	20%	

Elaborado por: Silvia Ilbay Carrillo, 2024

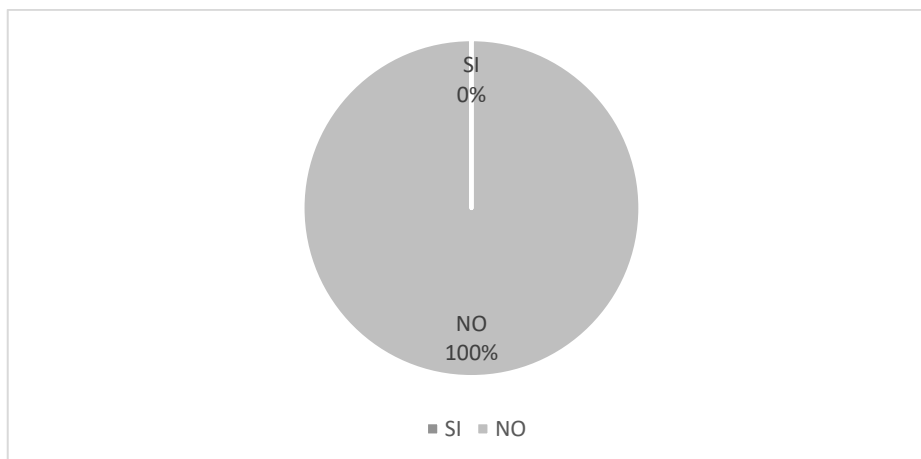


Elaborado por: Silvia Ilbay Carrillo, 2024

**Gráfico 4.** ¿Es eficiente la motivación que se aplica sobre las sanciones pecuniarias en las resoluciones administrativas que emite la Contraloría General del Estado?

PERSONA	Respuesta	Porcentaje	TOTAL
1	NO	20%	La pregunta 4 tiene una respuesta negativa por parte de las partes entrevistadas lo cual refleja el 100% por parte del No, presentado en la gráfica circular adjunta.
2	NO	20%	
3	NO	20%	
4	NO	20%	
5	NO	20%	

Elaborado por: Silvia Ilbay Carrillo, 2024

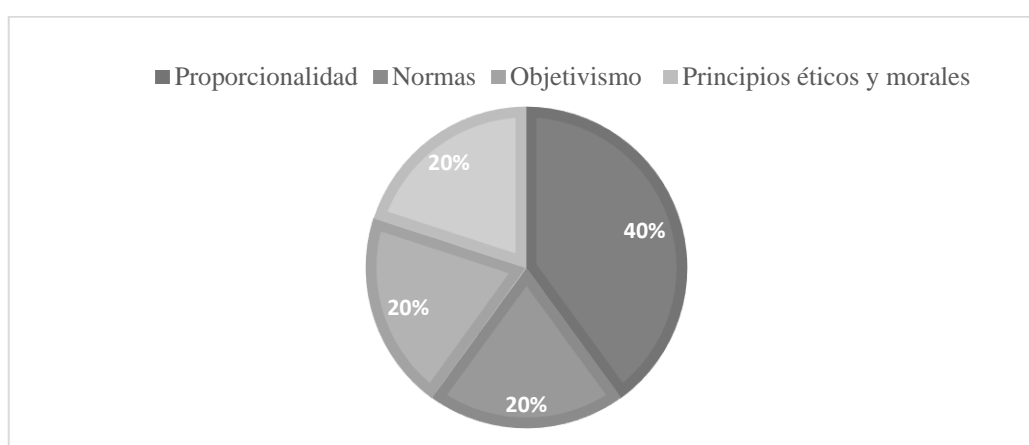


Elaborado por: Silvia Ilbay Carillo, 2024

**Gráfico 5.** ¿Qué aspectos consideraría usted para mejorar la motivación de sanción pecuniaria en las resoluciones administrativas que emite la Contraloría General del Estado?

PERSONA	Respuesta	Porcentaje	TOTAL
1 y 2	Proporcionalidad	40%	La pregunta 5 tiene una respuesta diversa por parte de las partes entrevistadas lo cual refleja el total de 100%, presentado en la gráfica circular adjunta.
2	Normas	20%	
3	Objetivismo	20%	
4	Principios éticos y morales	20%	

Elaborado por: Silvia Ilbay Carrillo, 2024

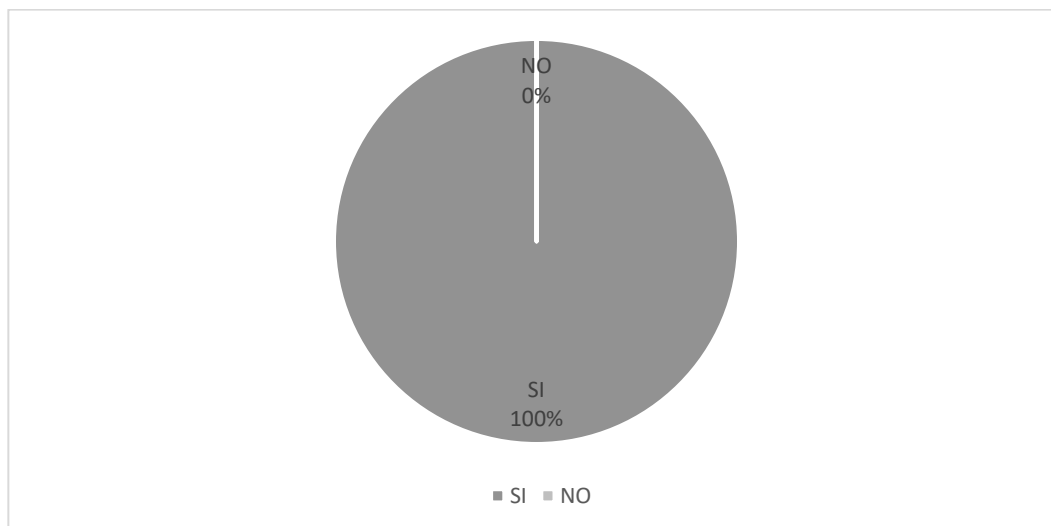


Elaborado por: Silvia Ilbay Carrillo, 2024.

**Gráfico 6.** ¿Es conveniente realizar una reforma al artículo 45 y 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, como una solución para la proporcionalidad en las sanciones pecuniarias emitidas por la Contraloría General del Estado?

PERSONA	Respuesta	Porcentaje	TOTAL
1	SI	20%	La pregunta 6 tiene una respuesta negativa por parte de las partes entrevistadas lo cual refleja el 100% por parte del SI, presentado en la gráfica circular adjunta.
2	SI	20%	
3	SI	20%	
4	SI	20%	
5	SI	20%	

Elaborado por: Silvia Ilbay Carrillo, 2024



Elaborado por: Silvia Ilbay Carrillo, 2024

**Cuadro 1.** Entrevista a exfuncionarios y funcionario de la Contraloría General del Estado

<b>PREGUNTA</b>	<b>Abg. 1 ANA SANCHEZ CASTILLO EX FUNCIONARIA DE LA CGE</b>	<b>Abg. 2 CRISTIAN MARTÍNEZ FUNCIONARIO DE LA CGE</b>	<b>Abg. 3 ISRAEL TRUJILLO EX FUNCIONARIO DEL CGE</b>	<b>ANÁLISIS</b>
<p>1.- ¿Cree usted que las sanciones pecuniarias de las resoluciones administrativas emitidas por la Contraloría General del Estado se establecen de manera proporcional? ¿Si o No y Por qué?</p>	<p>No son proporcionales las sanciones, ni existen parámetros o carácter objetivo para que apliquen los auditores, es muy subjetivo la sanciones, la ley establece que las sanciones son de uno a veinte salarios básicos, por lo tanto, a su manera asumen que estas sanciones pueden ir en aumento o disminución, no existe ninguna tabla o parámetros que lo haga proporcional y objetivo</p>	<p>No, en virtud que las sanciones que establece la Contraloría General del Estado a las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado, no siempre se adecuan y justifican la sanción y gravedad del hecho infractor y circunstancias que lo condicionen. Pues si bien es cierto la Contraloría General del Estado como señala su normativa las sanciones se realizarán a base</p>	<p>No, aunque en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece que se graduarán las multas dependiendo del cargo, no existe normativa respecto de la cantidad de salarios que la administración debe imponer al administrado.</p>	<p>Las sanciones pecuniarias no son emitidas de manera proporcional, no existe una graduación de multas.</p>

		del análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trate, este presupuesto no siempre se cumple siendo injusto la sanción por la CGE, violentando así el principio de proporcionalidad		
2.- ¿Cree usted que existe una correcta motivación sobre la aplicación de la sanción pecuniaria en las resoluciones administrativas emitidas por la Contraloría General del Estado? ¿Si o No y Por qué?	No siempre están motivadas ni tienen relación la sanción con las atribuciones específicas al cargo, generalmente se apoyan de normas muy generales como el Control Interno para establecer la sanción administrativa, por lo tanto, no considero que haya motivación en todas las resoluciones administrativas que expiden.	No, pues se ha podido evidenciar en resoluciones que emite la Contraloría General del Estado que no fundamentan fáctica ni jurídicamente sus decisiones. Así de igual manera señala la Corte Constitucional que no existe motivación cuando los hechos no tienen relación con los fundamentos de	No, debido a que no hay una ley, norma o reglamento que oriente a la administración sobre la aplicabilidad de una multa pecuniaria en función de la acción u omisión del observado.	No hay una correcta motivación en las resoluciones administrativas que emite la CGE, muchas de las veces los fundamentos jurídicos no siempre tienen relación con los hechos observados.

		carácter normativos.		
3.- ¿Qué aspectos se deben considerar para una adecuada motivación en la sanción pecuniaria de la resolución administrativa emitida por la Contraloría General del Estado?	Se debería exigir que la sanción vaya de la mano con la evidencia, porque la carga de la prueba en ese momento la tiene CGE a través de los auditores que realizan el examen especial, ellos tienen la obligación de evidenciar que norma fue la que incumplieron, y en mi criterio no debería ser una norma de carácter general, si no específicas al cargo que desempeñaron como funcionarios públicos.	Tener en conocimiento lo que establece el artículo 77 numero 7 letra l de la Constitución de la República del Ecuador, pues tanto el derecho al debido proceso como el derecho a la defensa son principios constitucionales que se enmarcan como garantía de la motivación, lo cual genera que toda autoridad deba explicar claramente su razonamiento de una decisión dentro de un caso en concreto.	Nivel de responsabilidad, cargo, específicamente funciones establecidas en el manual orgánico funcional y si la acción u omisión está dentro de sus funciones o en su defecto fue una disposición emitida por el superior y producto de cumplir esa orden se produjo la desviación administrativa, es este último caso el subordinado no debería asumir la multa.	Los aspectos fundamentales para una correcta aplicación de sanciones administrativas son: normativa, nivel de responsabilidad o cargo y las evidencias.
4.- ¿Es eficiente la motivación que se aplica sobre las sanciones pecuniarias en las resoluciones	No es eficiente ni la motivación, ni el criterio con el que analizan el, la motivación es tener suficientes argumentos tanto	No, porque en ciertas resoluciones que emite Contraloría General del Estado carecen	No, predomina la discrecionalidad de la administración pública en aplicar cierta cantidad de	Se determina que la motivación de las resoluciones administrativas es ineficientes, no existe la

<p>administrativas que emite la Contraloría General del Estado?</p>	<p>legales como facticos, para establecer este tipo de responsabilidades en contra de un funcionario público, dada la carga de la prueba la Contraloría debería mejorar sus mecanismos, ser más objetivos y que los actos administrativos cuenten con toda la motivación a su favor, que no la tienen.</p>	<p>de motivación, pues no significa solamente dar buenas razones (fácticamente) pertinentes sobre un caso en concreto, sino, también, además establecer específicamente la normativa que se violentó, así como lo establece la CRE (obligatoriedad de motivación).</p>	<p>salarios y no se sustenta en ningún parámetro preestablecido.</p>	<p>objetividad y la normativa correcta de sanción.</p>
<p>5.- ¿Qué aspectos consideraría usted para mejorar la motivación de sanción pecuniaria en las resoluciones administrativas que emite la Contraloría General del Estado?</p>	<p>Que haya una formación eficiente, con principios éticos y morales para los auditores que ejercen los exámenes especiales, que se sancione las arbitrariedades, los aspectos subjetivos y que al momento en que sea reiterado el tema de que un auditor o un grupo de auditores establezcan observaciones</p>	<p>Que al momento de imponerse multas o solicitar la destitución se realicen de una manera objetiva que no vulneren los derechos de los administrados.</p>	<p>La creación de una ponderación que establezca con claridad la cantidad de salarios que se debería imponer a cierto grupo de acciones u omisiones.</p>	<p>Para mejorar la motivación debe existir una correcta aplicación de multa, acorde al cometimiento de la inobservancia por parte del servidor público</p>

	que luego son desvanecidas de forma recurrente, vía administrativa o judicial por no ejercer bien su trabajo, y de esta manera formar una cultura de que haya un respaldo objetivo para motivar los actos administrativos en la Contraloría.			
6.- ¿Es conveniente realizar una reforma al artículo 45 y 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, como una solución para la proporcionalidad en las sanciones pecuniarias emitidas por la Contraloría General del Estado?	Si, considero que es oportuno una reforma a la LOCGE sobre estos temas donde se pueda impulsar de que no haya esa apreciación subjetiva, que realmente se pueda evidenciar la proporcionalidad a través de fundamentos, tablas de valoración, donde el especialista justifique por qué coloca la sanción en base a los salarios básicos, y que tenga responsabilidad	Si, pero no se trata de reformar la LOCGE más bien, reformar el artículo que señale como actuar de manera objetiva al momento de imponer sanciones a los servidores públicos.	Si, respecto de la implementación de directrices claras y razonables de acuerdo con los parámetros de la pregunta 3.	Es necesario una reforma a los artículos 45 y 46 de la LOCGE, dentro de los cuales se establezca la proporcionalidad de multas a imponer.

	siempre y cuando sea una observación que atañe directamente a la función desarrollada			
--	---	--	--	--

Elaborado por: Silvia Ilbay Carrillo, 2024

## Cuadro 2. Entrevista a Abogados expertos en Derecho Administrativo

PREGUNTA	ABOGADO 1 ESTEBAN CACERES  ABOGADO EN LIBRE EJERCICIO	ABOGADO 2 JOHNNY FABIAN ILBAY CARRILLO ABOGADO EN LIBRE EJERCICIO Ex Auditor de la CGE.	ANÁLISIS
1.- ¿Cree usted que las sanciones pecuniarias de las resoluciones administrativas emitidas por la Contraloría General del Estado se establecen de manera proporcional? ¿Si o No y Por qué?	Considero que no, existen casos que lamentablemente son sancionados sin tener una clara relación nexo causal con la inobservancia.	Considero que no existe una proporcionalidad en las sanciones pecuniarias, por qué no existe un análisis detallado del perjuicio que se causa el Estado y la sanción a recibir por cada administrado además de considerar el cargo para aplicar cada sanción por cuanto se debe considerar que algunos de los cargos no son de nivel jerárquico, pese a ello sancionan a merced de quien emite la resolución.	No existe una proporcionalidad en las sanciones pecuniarias de las Resoluciones Administrativas, muchas de las veces no se considera la gravedad de la inobservancia como el nivel jerárquico.

<p>2.- ¿Cree usted que existe una correcta motivación sobre la aplicación de la sanción pecuniaria en las resoluciones administrativas emitidas por la Contraloría General del Estado? ¿Si o No y Por qué?</p>	<p>En general las resoluciones administrativas son las que menos motivación tienen, se basan a leyes especiales o normas de control interno, y existen muchas contradicciones en cuanto a la ley y la constitución además que se olvidan de la jerarquía de la norma.</p>	<p>Considero que no existe una correcta motivación por cuanto los servidores de la Contraloría General del Estado no argumentan de manera eficiente conforme al artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador esto es por orden jerárquico de las leyes dando más importancia a lo que establece la Constitución y posteriormente las normas de control interno</p>	<p>No existe una motivación adecuada, muchas de las veces se sancionan tomando en consideración normas de control interno que están por debajo de la jerarquía de la Constitución.</p>
<p>3.- ¿Qué aspectos se deben considerar para una adecuada motivación en la sanción pecuniaria de la resolución administrativa emitida por la Contraloría General del Estado?</p>	<p>Las sanciones pecuniarias deben también basarse en el nexo causal encontrado en cada caso, respetando los principios de proporcionalidad e igualdad.</p>	<p>Los aspectos que se deben considerar son las normativas orgánicas ordinarias y no las normas de control interno, además de qué se debe motivar con cada artículo y con una estructura como el de las sentencias judiciales</p>	<p>Se debe respetar el orden jerárquico de las leyes, así como el principio de proporcionalidad.</p>
<p>4.- ¿Es eficiente la motivación que se aplica sobre las sanciones pecuniarias en las resoluciones administrativas que emite la Contraloría General del Estado?</p>	<p>No, una de las partes fundamentales para que la motivación sea eficiente es considerar la individualización, y aplicación, así como aplicar la multa de acuerdo a</p>	<p>No es eficiente la motivación que se aplica en las sanciones pecuniarias puesto que en muchos de los casos las sanciones son exorbitantes, no acordes al cometimiento de la inobservancia de las responsabilidades y atribuciones del servidor.</p>	<p>No es eficiente la motivación, vulnera el debido proceso al irrespetar el principio de proporcionalidad.</p>

	una graduación de gravedad en cometimiento de la inobservancia.		
5.- ¿Qué aspectos consideraría usted para mejorar la motivación de sanción pecuniaria en las resoluciones administrativas que emite la Contraloría General del Estado?	El principio de proporcionalidad y la individualización de los procesos son clave para mejorar la motivación.	Se debe considerar aspectos netamente jurídicos dentro de cada resolución debe existir un fundamento de hecho un fundamento de derecho y posteriormente la decisión haciendo énfasis de la normativa que ha incurrido cada servidor	Es importante considera los fundamentos de hecho y derecho para la aplicación de una correcta sanción pecuniaria y de una adecuada motivación,
6.- ¿Es conveniente realizar una reforma al artículo 45 y 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, como una solución para la proporcionalidad en las sanciones pecuniarias emitidas por la Contraloría General del Estado?	Si, una reforma es lo ideal pero también hay que tomar en cuenta la buena aplicación de la ley y así mismo una correcta interpretación de esta, deben tener una correlación con las sanciones pecuniarias dictadas.	Si, se debe establecer una tabla detallada que debe ser proporcional entre la infracción y la sanción pecuniaria para ello se debería aplicar un rango de sanciones tanto en infracciones o sanciones administrativas, civiles y otras para quienes incurran en indicios de responsabilidad penal que se entiende que son más fuertes	Es necesario realizar una reforma a los artículos 45 y 46 de la LOCGE, se debe graduar las sanciones de acuerdo a una tabla en la que se especifique la cantidad de Remuneraciones con las que sería sancionado el servidor público, ante el cometimiento de la inobservancia o incumplimiento de funciones o atribuciones.

**Elaborado por:** Silvia Ibay Carrillo, 2024

### **3.2. Análisis general**

#### **▪ EXFUNCIONARIOS CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO**

Los exfuncionarios encuestados pertenecieron a la Dirección Nacional de Resoluciones de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General del Estado. Los cuales fueron seleccionados por su experiencia emitiendo resoluciones administrativas, con la finalidad de obtener respuestas lo más cercanas a la realidad.

Tras los datos estadísticos mostrados, se evidencia que las resoluciones administrativas que emite la Contraloría General del Estado, no se encuentran correctamente motivadas, al momento de establecer la cantidad de Remuneraciones Básicas Unificadas, se lo hace a consideración del especialista o analista que emite la misma, porque no existe una tabla gradual en la que se pueda basar o guiar y así establecer la multa.

De la pregunta 3 y 5 se evidencia que debe existir una correcta aplicación del principio de proporcionalidad, al violentar este principio se estaría incumpliendo con el debido proceso, al imponer sanciones no acordes al cometimiento de la inobservancia por parte del servidor público.

Finalmente, la pregunta 6 demuestra que es necesario realizar una reforma a los artículos 45 y 46 de la LOCGE, es fundamental que exista una tabla en donde se gradúen la cantidad de Remuneraciones Básicas Unificadas a imponer y estas sean aplicadas de acuerdo al nivel jerárquico y gravedad de la inobservancia.

#### **▪ ABOGADOS EN LIBRE EJERCICIO**

Los abogados entrevistados que se encuentran ejerciendo la profesión en el ámbito privado, denotan la problemática que existe cuando patrocinan casos en los cuales existen sanciones administrativas con multas exorbitantes, estas resoluciones emitidas por la Contraloría General del Estado muchas de las veces no tienen una

motivación adecuada, simplemente se toman en consideración las Normas de Control Interno, para emitir su veredicto.

Pese a no existir una correcta motivación en las resoluciones administrativas, señalan que, al momento de acudir a la instancia de Recurso de Revisión, vuelven a caer en el incumplimiento de emitir una correcta motivación, se niega el recurso en los mismos términos que la resolución administrativa.

Para concluir con su aporte, realizaron la necesidad y urgencia de una reforma al artículo 45 y 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, puesto que están de acuerdo que debe existir una tabla o se debe detallar en cada numeral, la cantidad de Remuneración Básicas Unificadas para el Trabajador con las que se va a sancionar al servidor o exservidor público, tomando en consideración la gravedad y nivel jerárquico de quien cometa la inobservancia.

## CONCLUSIONES

- Podemos concluir que el acto administrativo debe tener una adecuada motivación la cual debe ser proporcional y a la vez debe tener una argumentación convincente, que debe indicar que se encuentra bien fundamentado, lo que la autoridad sancionadora efectúa, para lo cual se debe tomar en cuenta y se debe basar en los elementos probatorios, una adecuada motivación es un derecho, tal como lo establece la Constitución de la República del Ecuador, a la que todos los ciudadanos tenemos acceso, por lo tanto una buena motivación es el significado de que podamos conocer las razones por las cuales se nos esta sancionado, y estas sean jurídicas y sean fácticas para que de esta manera no se encuentren comprometidos nuestros intereses.
- De los datos obtenidos por la aplicación de la entrevista a los abogados que han patrocinado casos de resoluciones administrativas, y ex servidores de la Contraloría General del Estado se ha logrado evidenciar que la motivación del acto administrativo que establece la sanción pecuniaria a servidores públicos es ineficaz debido a que no existe una graduación correcta de sanción, en base al grado de inobservancia y nivel jerárquico de quien la comete.
- La eficacia de la garantía de motivación para el mejoramiento del procedimiento administrativo en el cual se sanciona pecuniariamente a los servidores públicos por acción u omisión del ejercicio de sus funciones por parte de la Contraloría General del Estado, durante el primer trimestre del año 2023, es ineficiente, se han emitido sanciones pecuniarias que son exorbitantes y no se encuentran acordes al cometimiento de la inobservancia.

## RECOMENDACIONES

- Se recomienda que todo acto administrativo, especialmente aquellos que conllevan sanciones, deben estar debidamente motivados con argumentos proporcionales, convincentes y sólidamente fundamentados en los elementos probatorios del caso. Esta motivación, que debe exponer de forma clara las razones jurídicas y fácticas que sustentan la decisión, constituye un derecho del ciudadano consagrado en la Constitución ecuatoriana y contribuye a la transparencia del proceso, evitando comprometer los intereses de los administrados.
- De acuerdo con los hallazgos obtenidos a través de las entrevistas, se recomienda que la motivación de los actos administrativos que imponen sanciones pecuniarias a servidores públicos sea mejorada. Para ello, se debe establecer una graduación de sanciones más precisa, que tome en cuenta tanto el grado de inobservancia cometida como el nivel jerárquico del servidor infractor. Esto permitiría que la motivación de estos actos sea más eficaz, al fundamentarse de manera adecuada en los criterios relevantes para determinar la sanción correspondiente.
- De acuerdo con la conclusión alcanzada, se recomienda que la Contraloría General del Estado, al momento de imponer sanciones pecuniarias a servidores públicos por incumplimiento de sus funciones, fortalezca la eficacia de la garantía de motivación en el procedimiento administrativo. Esto implica que la autoridad debe fundamentar de manera más sólida y proporcional las resoluciones sancionatorias, evitando la emisión de sanciones pecuniarias que resulten exorbitantes y no guarden coherencia con la gravedad de la inobservancia cometida. Para lograr esto, se sugiere que la Contraloría establezca parámetros claros y objetivos para graduar la cuantía de las multas, tomando en cuenta factores como la magnitud de la falta, el nivel jerárquico del servidor y los principios de razonabilidad y proporcionalidad. De esta manera, se fortalecerá la garantía de motivación y se mejorará la calidad del procedimiento administrativo sancionador.

## BIBLIOGRAFÍA

Arango Pajón, G. L. (2013). *La investigación sociojurídica: itinerario para que el derecho cruce el umbral de la esperanza*. Medellín: Ediciones Unaula.

Asamblea Nacional del Ecuador. (12 de junio de 2002). Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Registro Oficial No. 31.

Asis, R. (2006). *El juez y la motivación en el derecho*. Madrid, Spain: Dykinson.

Aspasia. (s.f.). Obtenido de <https://grupoaspasia.com/es/glosario/metodo-de-investigacion-descriptivo/#:~:text=%C2%BFEn%20qu%C3%A9%20consiste%20el%20m%C3%A9todo,tiene%20como%20objeto%20de%20estudio>.

Bonal, J. L. (2012). *SciELO Books*. Obtenido de <https://books.scielo.org/id/znn37/pdf/valentim-9786559541294-05.pdf>

Cabanelas, G. (2006). *Diccionario Jurídico Elemental*.

Camacho, H., & Fontaines, T. (12 de enero-abril de 2005). Características de una "investigación racional" teorías de Lakatos y Popper. Maracaibo, Venezuela: Revista de Artes y Humanidades UNICA.

Cedeño Astudillo, L., & Coloma Hernandez, F. (noviembre de 2022). El método exegético en el derecho procesal penal del Ecuador y su alcance frente al sistema de justicia. Guayaquil: Universidad Metropolitana.

Cueva, C. E. (2010). *Teoría de la Motivación de las Resoluciones Judiciales y Jurisprudencia de Casación y Electoral*. Quito.

Enterria, E. G. (1989). *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. Madrid: Civitas S.A.

Gallardo Barreno, A. F. (2022). El incumplimiento del deber de motivar las resoluciones de visto bueno en la Inspectoría de Trabajo de Pichincha. Quito: Master's thesis, Quito: Universidad Tecnológica Indoamérica.

García, E. (2004). Curso de Derecho Administrativo I [Administrative Law Course I]. Madrid: Civitas.

Investigadores. (6 de julio de 2020). *Técnicas de Investigación*. Obtenido de <https://tecnicasdeinvestigacion.com/investigacion-explicativa/>

Jiménez, A. R., & Jacinto, A. O. (2017). *Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento*. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/ean/n82/0120-8160-ean-82-00179.pdf>

Juicio No. 185-2005 (16 de abril de 2008).

Juicio No. 185-2005 (Corte Nacional de Justicia 6 de abril de 2008).

Maldonado Rangel, V. (3 de junio de 2013). Obtenido de <https://optoetria1102.wordpress.com/2013/03/06/investigacion-hemerografica-por-maldonado-rangel-vanessa/>

México, U. A. (2013). *Aspectos Generales Responsabilidad*. México: Instituto de Investigación Jurídica.

Moreno, J. (2014). *Módulo de Derecho Administrativo I*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

Nápoles, L. Y. (2022). Incumplimiento del deber de motivar las resoluciones de visto bueno en la In-spectoría de Trabajo. Pichincha: Digital Publisher CEIT, 7(3), 418-430.

Navarro, R. (2017). La Motivación de los Actos Administrativos [The Motivation of Administrative Acts]. Navarra, España: Aranzadi, S.A.U.

Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental, acuerdo 019, 2002. (s.f.).

Ortega, C. (s.f.). *QuestionPro*. Obtenido de <https://www.questionpro.com/blog/es/investigacion-mixta/#:~:text=La%20investigaci%C3%B3n%20mixta%20es%20una,de%20estos%20m%C3%A9todos%20por%20separado.>

Osorio, M. (2008). *Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas y Sociales*. Guatemala: Edición Electrónica.

Padilla Morales, M. V. (2023). Estabilidad laboral y su motivación en las resoluciones administrativas. Cotacachi: Master's thesis, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Pérez Serrano, G. (2004). Investigación cualitativa. Retos e interrogantes. I Métodos. En G. PÉREZ SERRANO. Madrid, España: La Muralla.

Rivera, L. B. (2011). El Acto Administrativo y su Finalidad [The Administrative Act and its Purpose]. México: Porrúa.

Qualtrics.XM. (2023). *Qualtrics*. Obtenido de <https://www.qualtrics.com/es/gestion-de-la-experiencia/investigacion/investigacion-cuantitativa/>

R.O No. 237 , Juicio No. 351-2004 (Corte Nacional de Justicia 27 de Marzo de 2006).

Reglamento de Determinación de Responsabilidades. (2018).

*Revistas Bolivianas*. (2011). Obtenido de Revista de Actualización Clínica: [http://www.revistasbolivianas.ciencia.bo/pdf/raci/v12/v12\\_a11.pdf](http://www.revistasbolivianas.ciencia.bo/pdf/raci/v12/v12_a11.pdf)

Rivera, Y. S. (Marzo de 2010). *Podyum Revista Electrónica*. Obtenido de file:///C:/Users/ilbay/Downloads/Dialnet-ComoSePuedenAplicarLosDistintosParadigmasDeLaInves-6174061.pdf

Sanz Encinar, A. (2000). *EL CONCEPTO JURÍDICO DE RESPONSABILIDAD*. Madrid: AFDUAM.

Sanz, R. (3 de mayo de 2017). *Cursos.com*. Obtenido de <https://cursos.com/blog/metodo-cualitativo/>

Tardío Pato, J. (2014). *Lecciones de derecho administrativo: acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos*. San Vicente, Alicante: ECU.

*Tesis y Masters*. (s.f.). Obtenido de <https://tesisymasters.com.ar/investigacion-descriptiva-ejemplos/>

Zavaleta Rodríguez, R. (2014). *La motivación de las resoluciones judiciales [Motivation of judicial decisions]*. Lima: Grijley.

## ANEXOS

### Anexo 1. Entrevistas

#### OBJETIVO

Determinar la eficacia de la garantía de motivación para el mejoramiento del procedimiento administrativo en el cual se sanciona pecuniariamente a los servidores públicos por acción u omisión del ejercicio de sus funciones por parte de la Contraloría General del Estado, durante el primer trimestre del año 2023 en la ciudad de Quito.

Población:

Abogados especialistas en materia administrativa de la ciudad de Riobamba.

Pregunta número uno. ¿Cree usted que las sanciones pecuniarias de las resoluciones administrativas emitidas por la Contraloría General del Estado se establecen de manera proporcional? ¿Si o No y Por qué?

Pregunta dos. ¿Cree usted que existe una correcta motivación sobre la aplicación de la sanción pecuniaria en las resoluciones administrativas emitidas por la Contraloría General del Estado? ¿Si o No y Por qué?

Pregunta tres. ¿Qué aspectos se deben considerar para una adecuada motivación en la sanción pecuniaria de la resolución administrativa emitida por la Contraloría General del Estado?

Pregunta cuatro. ¿Es eficiente la motivación que se aplica sobre las sanciones pecuniarias en las resoluciones administrativas que emite la Contraloría General del Estado?

Pregunta cinco. ¿Qué aspectos consideraría usted para mejorar la motivación de sanción pecuniaria en las resoluciones administrativas que emite la Contraloría General del Estado?

Pregunta seis. ¿Es conveniente realizar una reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, como una solución para la proporcionalidad en las sanciones pecuniarias emitidas por la Contraloría General del Estado?