

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

<http://dx.doi.org/10.35381/racj.v7i1.1858>

**Informe de procedencia de instauración a sumario administrativo dentro del
Distrito 03D01 Educación**

**Report on the merits of an administrative summary within district 03D01
Education**

Juan Pablo Ortega-Iñiguez.
juan.ortega@ucacue.edu.ec
Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Cuenca
Ecuador
<https://orcid.org/0000-0003-1400-8700>

Diego Adrián Ormaza-Ávila
daormazaa@ucacue.edu.ec
Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Cuenca
Ecuador
<https://orcid.org/0000-0002-3492-0943>

Recibido: 10 de febrero 2022
Revisado: 10 de abril 2022
Aprobado: 15 de mayo 2022
Publicado: 01 de junio 2022

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

RESUMEN

Como objetivo general del presente estudio fue establecer, si en realidad los actos administrativos ejecutados por la Unidad Distrital de Talento Humano de la Dirección Distrital 03D01-Educación, en cuanto a los informes de procedencia de instauración a sumario administrativo, contaban con la debida motivación que se requiere para la validez del acto administrativo dentro de los informes elaborados en el periodo correspondiente al año 2017. Un acto administrativo indebidamente motivado cuando sea sujeto de revisión en vía administrativa o judicial puede ser declarado con nulidad de pleno derecho y/o vulneración de derechos fundamentales, he aquí la importancia de aplicar coherencia al momento de la elaboración y redacción de informes o resoluciones que emanen de la administración pública.

Descriptor: Motivación, administración pública, Gobernabilidad. (Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

The general objective of this study was to establish whether in fact the administrative acts executed by the District Unit of Human Resources of the District Directorate 03D01-Education, in terms of the reports on the proceeding of administrative summary proceedings, had the due motivation required for the validity of the administrative act within the reports prepared in the period corresponding to the year 2017. An improperly motivated administrative act, when subject to administrative or judicial review, may be declared null and void and/or violate fundamental rights, hence the importance of applying consistency when preparing and drafting reports or resolutions emanating from the public administration.

Descriptors: Motivation, public administration, governance (words taken from the UNESCO Thesaurus).

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo, trata de realizar un enfoque a la garantía de motivación sobre el acto administrativo dentro del informe de procedencia de instauración a sumario administrativo, que realizó la Unidad Distrital de Talento Humano previo a la instauración de sumarios administrativos, dentro del periodo correspondiente al año 2017 en la Dirección Distrital de Educación 03D01 Azogues-Biblián- Déleg. Este trabajo parte desde una estructura constitucional, legal y doctrinaria, basándose en la concepción de que dicho informe debe contener una correcta motivación y así garantizar el debido proceso dentro del acto originado por los funcionarios competentes de la administración pública, en este sentido; la ley indica que:

Conocidos y analizados estos hechos por parte de la Unidad Administrativa del Talento Humano, en el término de tres (3) días deben ser informados a la Junta Distrital de Resolución de Conflictos o al Director del Distrito, según quien haya avocado conocimiento del proceso administrativo sobre la procedencia de iniciar el sumario administrativo, consignando los fundamentos de hecho y de derecho (...). (Reglamento General a la Ley Organica de Eduacion Intercultural, 2012)

La falta de motivación podría resultar una característica importante en los informes de procedencia que realiza la Unidad Administrativa de Talento Humano de la Dirección Distrital de Educación 03D01, ya que; aquella ausencia de motivación puede llegar a ocasionar efectos jurídicos negativos en contra del docente sumariado, inclusive su efecto negativo puede recaer en la propia administración pública, configurándose así; una vulneración a garantías del debido proceso, partiendo principalmente en el supuesto de que exista un falta de explicación de pertinencia en cuanto a la aplicación de las normas jurídicas frente a los hechos que pretendieron ser sancionados.

En este sentido, el Ecuador al declararse como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, dentro de su normativa garantiza el debido proceso, por ende; este derecho obedece a un cumplimiento obligatorio dentro de las etapas que involucren un proceso administrativo, sea este sancionatorio o no, en síntesis; procesos administrativos en los cuales se decidían sobre derechos de las personas. Por su parte, la Carta

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

fundamental ha realizado una clara definición sobre el deber de motivar no únicamente las resoluciones que emanan de los poderes públicos, sino también el deber de motivar se centra en los actos administrativos que emanen de la administración pública.

Se pretende de esta manera, tratar de evidenciar que dicha problemática no puede ser tomada a la ligera dentro de un proceso en el cual se encuentre en conflicto administración-sumariado, ya que; nace el interés de entender y comprender las consecuencias jurídicas que pueda llegar a ocasionar tanto a la administración pública cuanto al docente que se encontró en su debido tiempo en calidad de sumariado partiendo desde la reflexión que, se entenderá como falta de motivación si los actos que emanen de la administración pública, no se indica la debida explicación del porque se utilizaron ciertas normas o principios jurídicos en que se funda la aplicación de la norma jurídica.

El interés de la presente investigación desde el punto de vista profesional, es comprender las posibles deficiencias que pudo haber presentado la administración pública Dirección Distrital de Educación 03D01, al momento de elaborar los informes de procedencia que iniciaron sumarios administrativos, sin haber cumplido las exigencias que se ha impuesto desde el orden constitucional, legal o jurisprudencial en cuanto a los parámetros exigidos de motivar frente al acto administrativo.

Se centra como problemática de este estudio el incumplimiento de la administración funcionario público ante la falta de motivación del acto administrativo, al no explicar y fundamentar la pertinencia de la atención que debe darse sobre la norma jurídica utilizada, y sobre aquella -norma legal- que sirvió para dar inicio a un proceso en el que entre en juego de derechos de los involucrados, mediante la creación de informes de procedencia, convirtiéndose este acto en el nacimiento para llevar a cabo el procesos sancionatorios. Resulta necesario identificar que dicho acto administrativo al momento que se lo dictó, cumplió con las condiciones que requieren para que el acto surto una plena validez, ya que a falta de motivación el acto administrativo generaría nulidad de pleno derecho y la vulneración de derechos fundamentales.

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

La necesidad de realizar el presente artículo, es el de enfocar a los servidores públicos que prestan sus servicios dentro de la Unidad Distrital de Talento Humano de la Dirección Distrital de Educación 03D01 Azogues-Biblián-Déleg, que están inmiscuidos dentro de la elaboración de los informes de procedencia de instauración a sumario administrativo, a que realicen una correcta aplicación de la norma constitucional y la legal en lo que respecta a la garantía de la debida motivación, teniendo como objetivo el emplear de forma adecuada la norma jurídica y su explicación pertinente y coherente del porqué de su aplicación; es decir, la fundamentación armónica y coordinada sobre el empleo de la normativa utilizada para la iniciación de un proceso sancionatorio.

Consecuentemente, se sustentará con parámetros jurídicos constitucionales, legales y doctrinarios la consecuencia que acarrea el acto administrativo con falta o indebida motivación. Para ello este artículo sustentará el estudio del acto administrativo y garantía del debido proceso en torno a la motivación; de igual forma se tratará de identificar que la falta o indebida motivación, en lo que respecta a la inexactitud de pertinencia o aplicación de la norma en los informes de procedencia de instauración a sumario administrativo y que consecuencias generan tanto a la administración como al administrado; finalmente se pretenderá establecer que garantías constitucionales y legales son infringidas mediante la omisión de una debida motivación del acto administrativo.

MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Partiendo desde una definición simple de lo que se deduce por motivación, se dirá que dicho vocablo se puede concebir como una justificación racional de una decisión que debió ser adoptada con respecto a un asunto concreto, de igual forma se puede decir; que es aquella justificación debe estar compuesta de algún tipo de argumentación clara y convincente sobre fundamentación de la norma jurídica y que aquella norma sea pertinente su justificación con respecto al hecho que pueda llegarse a tramitar. Desde una apreciación más general, se encuentra que motivación es:

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

La exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión (...) El deber de motivar es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática (Salmón & Blanco, 2021, p. 226), por otra lado se entiende por motivación a la exigencia que posee toda persona revestida de autoridad pública, para hacer valer sus criterios al momento de realizar su valoración de los elementos aportados y de la interpretación de la norma jurídica, entre otras cosas (García-Amado, 2017, p. 43).

Desde la definición más simple que se pueda establecer, se da el direccionamiento al hecho de que exista una explicación que fundamente el por qué se realizó una cuestión en particular, indicando los motivos que justificaron para llegar a una decisión, siempre argumentando la explicación a las circunstancias del hecho. Pues en realidad, resulta necesario e indispensable fundamentar de forma clara y convincente los motivos por los cuales se llevó a desencadenar una decisión en concreto, debido a que esto permite en todo caso, entender de una manera comprensible los elementos que llevo a determinado funcionario público revestido de autoridad para adoptar una medida, y; que como efecto de tal decisión una conducta mereció o no sanción alguna. Desde la estructura del estado de derecho, encontramos que la Carta fundamental en su artículo 76, en torno a la motivación desarrolla una explicación al manifestar que:

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 (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La norma en referencia da una explicación clara y convincente al determinar que no existirá motivación si no existe la debida argumentación de la pertinencia en la aplicación de determinada norma jurídica que justifique y exija coherencia entre los hechos que se funda la conducta que inició un proceso sancionador, teniendo en

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

consideración; que “la administración pública actuará bajo criterios de certeza.”, (Código Orgánico Administrativo, 2017).

Si bien la disposición constitucional de inicio hace referencia a que son las resoluciones de la administración pública las que su decisión debe estar sustentada con una explicación lógica y racional sobre los fundamentos de hecho y derecho empleados, y; sobre la pertinencia de su aplicación que fueron motivo del desarrollo de una resolución, tal disposición no es ajena a los demás asuntos o actos que involucre a la administración pública, toda vez que; de igual forma indica que son aquellos actos administrativos que también deben gozar de esa protección constitucional referente a una correcta motivación, ya que si dentro de este acto administrativo no se evidencia la aplicación de esta garantía constitucional, el mismo podrá ser considerado nulo.

Se entiende a la motivación como “una decisión razonable, es una decisión no arbitraria, es decir, fundada en la razón jurídica legítima (...).” (Todaro-Murgas et al. 2020, p.109), no obstante, al referirse sobre la motivación, en cuando a la decisión que adopte ya sea la autoridad administrativa o judicial, encontramos que: “(...) explicar una decisión significa mostrar cuales son las causas que la motivaron o los fines que se pretende alcanzar al tomar tal decisión, justificar, sin embargo, implica ofrecer razones de las que se infiere el carácter correcto de esa decisión. Para fundamentar es necesario dar razones que justifiquen un curso de acción, mientras que la explicación requiere indicar los motivos, los antecedentes causales de una acción. Una acción puede estar motivada, pero no justificada.” (Navarro Gonzalez, 2016, p. 19).

Así se encuentra a diversos tratadistas, estudiosos del derecho administrativo que han manifestado el requisito esencial que involucra a la motivación dentro del acto administrativo para que este llegue a ser considerado como válido, teniendo en consideración que, para que un acto emanado de autoridad competente sea considerado valido deberá cumplir con una serie de “Procedimientos y requisitos arreglados a las normas legales preestablecidas, incluyendo la motivación.” (Cervantes Anaya, 2013, p. 262)

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

Por otra parte, sobre conceptos referentes a la motivación dentro de procesos administrativos, se ha manifestado que “la Debida Motivación o Principio de Debida Motivación debe analizarse partiendo de la premisa de que se encuentra subsumido y es un componente esencial del Principio del Debido Procedimiento (...)” (León Luna, 2015, p. 317), de esta manera se evidencia que la motivación del acto administrativo, constituye uno de los requisitos indispensables para que el acto administrativo requiera ese carácter de validez que necesita para su ejecución como una garantía del debido proceso, con el fin de evitar su nulidad, considerándole como “la expresión del motivo que fundamenta el acto” (Durán Martínez, 2013, p. 19).

La ley implanta a la motivación como principio de aplicación obligatoria por parte de los funcionarios públicos encargados de sustanciar procesos administrativos sancionadores, en este caso; encontramos el principio de racionalidad, que exige a las administraciones públicas la necesidad de motivar sus decisiones, así encontramos que el artículo 23 que establece: “La decisión de las administraciones públicas debe estar motivada.” (Código Orgánico Administrativo, 2017).

Al exigir la ley que las actuaciones del poder público deben estar debidamente motivadas, esto no excluye a ninguna de sus actuaciones, por lo tanto; no es elección o facultad del funcionario público o de la administración pública, la decisión de motivar o no determinados actos administrativos, debido a que la misma constituye una garantía del debido proceso con la única finalidad de precautelar la seguridad jurídica, entendida a esta; como el respeto a las normas que imperan dentro del ordenamiento jurídico, existiendo concordancia con el texto constitucional como máxima norma en el orden jerárquico de aplicación y la ley

La importancia de motivar sus actos por parte de la administración pública constituye una garantía de jerarquía para evitar su nulidad, (Ortega, 2018, p. 42), dando facultad a la administración de explicar el motivo de la imposición de una sanción y la racionalidad de su fundamento dentro de un proceso sumario administrativo, con la finalidad de que sus resoluciones sean justas y dictadas conforme lo dispone la ley, evitando de esta manera cualquier vicio de nulidad y desertando una afectación

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

directamente al Estado, ya que el mismo se encuentra representado a través de aquel funcionario que actuó a nombre de la administración.

Un aspecto fundamental respecto de la obligación de motivar los actos administrativos, es: “(...) que la motivación no se cumple con cualquier fórmula convencional; por el contrario, la motivación ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión” (García de Enterría & Ramón Fernández, 2006, p. 609). De cierto modo, se da a entender lo ya expresado por la Constitución de la República del Ecuador, sobre la utilización de normas jurídicas y la pertinencia de su aplicación al caso concreto que motivó tal decisión, con respecto a la suficiencia que requiere el acto para ser considerado como válido, ya que la falta motivación para algunos autores, sostienen que: “(...) su ausencia coloca en incertidumbre a los ciudadanos sobre si los órganos revisores han sido negligentes o si han descartado las alegaciones planteadas por los ciudadanos (...)” (Salmón & Blanco, 2021, p. 225)

El efecto que acarrea el deber de motivar las actuaciones desarrolladas por la Unidad de Talento Humano de la Dirección Distrital de Educación 03D01, dentro del informe de procedencia de instauración a sumario administrativo, es precisamente para que ese acto administrativo en un futuro no genere nulidad del proceso y sea considerado como una garantía que le permita a la persona que se encuentra siendo sumariada, – proceso sancionatorio- conocer los fundamentos por los cuales se va a iniciar un proceso sancionatorio en su contra, es por ello que:

El cumplimiento del principio de debida motivación permite que el administrado tenga el derecho de conocer anticipadamente y mediante una clara y motivada descripción, los hechos analizados por la Administración Pública y la fundamentación jurídica llevada a cabo para dicho análisis, siendo que, de no garantizarse dicha situación, se corre el riesgo de que el pronunciamiento de la autoridad competente revista características de arbitrariedad. (León Luna, 2015, p. 317).

La correcta motivación dentro de los actos llevados a cabo por la función pública resulta extremadamente necesaria para evitar cualquier tipo de nulidad y que el acto administrativo sea válido, resumido como una obligación esencial de cumplimiento,

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

por lo tanto, la ausencia motivación resultaría ineficaz frente a los intereses de la administración pública. Entendemos que el acto administrativo constituye una declaración de la voluntad de la acción de la administración pública cuyo maniobrar trae como consecuencia el reconocimiento de efectos jurídicos sean estos de carácter individual o general; por su parte, la ley revela al acto administrativo como una declaración unilateral, de voluntad, que se realiza en base a un ejercicio de la función administrativa que promueve o provoca efectos jurídicos, sean estos individuales o generales. (Código Orgánico Administrativo, 2017). Por su parte la doctrina enseña que, “El acto administrativo es una manifestación de la voluntad de la administración que busca producir efectos jurídicos, bien sea creando, modificando o extinguiendo derechos a favor o en contra del administrado” (Ortega, 2018, p. 15).

La mayoría de autores han identificado en sus escritos que la motivación del acto administrativo comprende una enunciación de explicaciones que de alguna u otra manera sustentan los fundamentos de hecho y derecho expresados en sus informes o resoluciones, bajo esa línea; se encuentra concebido la Carta Constitucional, indicando que uno de los fundamentos esenciales de la motivación radica en la explicación de pertinencia de la norma jurídica, en otras palabras; explicar la fundamentación lógica y jurídica las razones por la que el acto administrativo llego a ese fin, constituyéndose el mismo como un requisito esencial. Por otra parte, debe entenderse que:

La motivación tiene que basarse en fundamentos de hecho y de derecho. La motivación de hecho son las causas, los antecedentes y circunstancias históricas ciertas, verdaderas y existentes que dan origen a la decisión administrativa, en otros términos, es la constancia real de que el motivo existe en un caso concreto. La motivación de derecho son las normas jurídicas de derecho público que se invocan y se aplican para crear, modificar, reconocer o extinguirán derecho, un deber o un interés social (Jaramillo Ordóñez , 2005, p. 143).

Resulta importante conocer la descripción y contenido para llegar a entender que es la motivación en cuanto a los hechos, manifestando así el autor que el conjunto de relaciones que provocan los antecedentes del acto, la conducta que lo originó, o la

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

descripción de los acontecimientos que van a ser tratados para llegar a una conclusión ya sea mediante informe o resolución administrativa. Por otro lado, el autor explica la motivación en cuanto a derecho; que consiste en la enunciación de las normas jurídicas presuntamente infringidas por parte del administrado. Agregando lo ya manifestado en líneas anteriores, en cuanto a la explicación pertinente en relación de la aplicación de la norma jurídica, se puede entender como una diferencia en lo que consiste “fundar y motivar”.

Por su parte la Corte Nacional de Justicia del Ecuador ha manifestado que “la motivación no consiste ni puede consistir en la mera enunciación de disposiciones sino en el ejercicio intelectual de aplicar su contenido a los hechos y a la realidad procesal.” (Corte Nacional de Justicia, 2009). El actuar de la administración pública en procesos sumarios administrativos, se entiende como una suerte de justicia debido a que deciden derechos sobre el administrado, por lo tanto, se podría decir que sus actuaciones se fundamentan en decisiones jurídicas; con respecto a lo manifestado, se entiende que “los actos administrativos que afecten los derechos de los particulares, tanto los de contenido negativo o gravamen como los de contenido favorable, deberán ser fundados, debiendo, por tanto, la autoridad que los dicta, expresar los motivos, esto es, las condiciones que posibilitan y justifican su emisión, los razonamientos y los antecedentes de hecho y de derecho que le sirven de sustento y conforme a los cuales ha adoptado su decisión.” (Sarrás Jadue & Pérez Oltramari, 2020, p. 131)

Ahora bien, es importante luego de haber comprendido lo que involucra la motivación dentro del acto administrativo y sobre todo el papel que ésta juega para que dicho acto sea válido, es necesario indicar brevemente cuales son las consecuencias de un acto administrativo expedido con falta de motivación, ya que el mismo, puede ocasionar perjuicio en contra de la propia administración pública y sobre todo posibles connotaciones legales o administrativas en contra de los funcionarios de los cuales emanó el acto que pudo haber sido declarado como nulo ya sea por la propia administración o por el sistema de administración de justicia mediante vía Constitucional y Contenciosa Administrativa.

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

La responsabilidad del funcionario público no debe pasar por desapercibida, ya que su posible afectación al Estado de Derecho por un acto indebidamente motivado, trae consigo consecuencias jurídicas en contra de su propia administración la misma que puede ser considerada como falta establecida en ley y de la cual se derivará su grado de responsabilidad administrativa mediante un régimen disciplinario; inclusive podría llegar al campo de materia penal. Resulta necesario entender en que consiste el régimen disciplinario, para esto se encuentra que:

El régimen disciplinario es parte del sistema de administración de personal, y que se aplicará tanto a los empleados de carrera, como a los de libre nombramiento y remoción, tiene por objeto asegurar a la sociedad y a la Administración Pública la eficacia en la prestación de los servicios a cargo del Estado, así como la moralidad, la responsabilidad y la conducta correcta de los funcionarios públicos (...). (Cervantes Anaya, 2013, p. 240).

Por su parte la administración pública se encuentra facultada para imponer sanciones a sus funcionarios que han incumplido el carácter normativo de la ley, en este sentido se entiende que:

La cuestión radica en que el reconocimiento a la Administración Pública de un poder de reprimir conductas ilegales, adoptando decisiones afflictivas contra los responsables de estas, que pueden consistir en restricciones del ejercicio de los derechos o privaciones de los mismos, o en la imposición de obligaciones de diverso carácter (...) (Muñoz Machado, 2011, p. 936).

Bajo esta percepción lo que pretende el Estado es la imposición de una sanción ante hechos que resulto producto de los errores de su propia administración según sea el caso, lo que asegura que el acto administrativo sea mediante la elaboración de informes o resoluciones, se lo realicen en respeto a la seguridad jurídica y al cumplimiento de lo manifestado en la ley y la Constitución.

Quien emita un acto administrativo que no se haya originado en respeto al debido proceso y que no reúna las condiciones necesarias para que el mismo sea considerado como válido, debe responder por su actuación, ya que dicho acto en lo posterior ocasionó un perjuicio en los derechos del administrado, así se encuentra que: "La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios es aquella que se desarrolla

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

en interior de la relación de servicio y en garantía del cumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario, con sanciones que inciden sobre sus derechos (...) siendo para ello la sanción máxima que a través de la misma pueda imponerse la de separación del servicio, es decir, la pérdida de la condición de funcionario” (Parada, 2012, p. 560). En cuanto a la responsabilidad por parte del funcionario público, la doctrina ha manifestado:

La responsabilidad es un concepto legal y moral. Es una obligación inseparable del ejercicio de toda función pública y privada. (...) la responsabilidad administrativa sobreviene por faltas cometidas en el desempeño del trabajo según las leyes y reglamentos respectivos. (Dermisaky Peredo, 2012, pág. 12)

Por otra parte, se debe comprender que “el proceso administrativo disciplinario tiene relación directa con la conducta humana frente a determinado patrón de comportamiento exigido por el Estado, cuyo incumplimiento puede generar sanciones contra el obligado o infractor” (Mory Príncipe, 2013, p. 103) , es decir; los funcionarios publicas serna responsable de sus actos que desemboquen en la falta o inobservancia por su acción u omisión en el ejercicio de sus funciones, cuyo accionar al momento de verificarse será sujeto de un proceso sancionador o disciplinario, y este; únicamente alcanzaría efecto si el funcionario público se encontraría en funciones. Para concluir con esta parte de la investigación, es necesario centrarse en lo que manifestó el máximo organismo en materia constitucional dentro del Ecuador, la Corte Constitucional, cuyos criterios jurisprudenciales respecto de la motivación al año 2017, mismo año de los informes que serán objeto de estudio en este trabajo, manifestó que la motivación al ser una garantía del debido proceso, debe contener para su validez tres criterios y que los mismos sean verificables, así encontramos la razonabilidad, lógica y comprensibilidad. (Corte Constitucional del Ecuador, 2016, p. 12). En cuanto a los tres criterios sostiene que:

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

(...) La razonabilidad implica que la decisión se encuentre fundada en normas constitucionales y normas legales que sean pertinentes al caso concreto (...) la lógica (...) que exista una debida coherencia entre las premisas que conforman una decisión, las cuales deberán guardar relación con la decisión final del caso. (Corte Constitucional del Ecuador, 2016, p. 12).

Por otra parte, la comprensibilidad "(...) se refiere a la capacidad de la decisión para ser fácilmente entendida por parte de quienes intervienen en el procedimiento en cuestión y del auditorio social...". (Corte Constitucional del Ecuador, 2017, p. 10). De igual manera han manifestado que:

Una de las tareas primordiales de fundamentar toda sentencia o acto administrativo es la de proporcionar un razonamiento lógico y comprensivo, de cómo las normas y entidades normativas del ordenamiento jurídico encajan en las expectativas de solucionar los problemas o conflictos presentados, conformando de esta forma un derecho inherente al debido proceso por el cual el Estado pone a disposición de la sociedad las razones de su decisión; permite el ejercicio del control público sobre ellas y auspicia la protección de las garantías básicas y de esta manera logra legitimar la democracia. (Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, 2009, pág. 11).

Por lo tanto, como se podrá observar no corresponde únicamente en deber de motivar sus actos a la actividad jurisdiccional, sino es también responsabilidad de la actividad administrativa el sustentar con argumentos claros, sólidos, y entendibles sus actos administrativos, basados en la normativa jurídica empleada para cada caso concreto, de este modo, se hace evidente que no es una actividad ajena de la administración pública, sino nace como una obligación que garantice en sí el debido proceso y el respeto al ordenamiento jurídico dentro del Estado de derecho. De esta manera, se justifica la motivación que debe contener el acto administrativo que conlleva una decisión administrativa, así encontramos que:

La motivación de hecho y derecho sirve al administrado para conocer de cerca de una manera objetiva y expresa los antecedentes que dieron origen la decisión administrativa, como para darse cuenta si se observó el principio

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

de legalidad y como medio de prueba para la protección de los derechos subjetivos que se hayan conculcado. (Jaramillo Ordóñez, 2014, p. 76).

En la actualidad la Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado criterios sobre la necesidad de motivación del acto administrativo dentro de procesos administrativos que sean desarrollados por la administración pública, pronunciándose de la siguiente manera:

(...) es necesario señalar que conforme al artículo 76 de la Constitución, todo procedimiento o decisión de autoridad pública, sea administrativa o judicial, que pueda tener una afectación en los derechos de una persona debe sujetarse a las reglas del debido proceso legal. Por lo que el contenido y alcance de las garantías del debido proceso desarrollado por la jurisprudencia constitucional es también aplicable a los procedimientos administrativos en los que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden.” (Corte Costitucional del Ecuador, 2020, p. 06).

Por lo expuesto; se evidencia la obligación de la función pública de motivar sus actos en sede administrativa. Es decir, los actos administrativos en los cuales se decidan sobre derechos de los administrados, al exigir la Constitución y la ley su debida motivación para que estos sean considerados como válidos, debe necesariamente cumplir con los parámetros exigidos por la Corte Constitucional en el tiempo en el que desarrollaron los hechos, para esto procederemos al respectivo análisis de los casos planteados a continuación.

METODOLOGÍA

El alcance de esta investigación es de tipo descriptiva documental exploratorio en virtud de que se demostrará científicamente la existencia del problema, el método empleado fue el analítico – sintético. Las técnicas de investigación fueron el análisis documental y el fichaje. La investigación, se realizó directamente sobre el estudio de casos concretos con respecto a los informes de procedencia de instauración a sumario administrativo que realizó la Unidad Distrital de Talento Humano en el periodo correspondiente al año 2017, los cuales han sido proporcionados por la Dirección Distrital 03D01 AZOGUES-BIBLIÁN-DÉLEG EDUCACIÓN.

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

Mediante este estudio se pretende analizar una unidad específica de los procesos de informes de procedencia de instauración a sumario administrativo que elaboró en su debido tiempo dicha dependencia de la administración pública y determinar a través de un test de motivación, si dichos actos en el tiempo de su elaboración, cumplieron o no con una debida motivación en cuanto a los parámetros exigidos por la Constitución de la República del Ecuador y las múltiples sentencias emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador.

Para realizar dicho test se ha indicado lo que se debe entender por motivación y entre varios criterios hemos coincidido que motivación es "(...) argumentar, dar razones de la decisión tomada. Motivar no es señalar únicamente las disposiciones jurídicas pertinentes o citar doctrina con relación a la causa, sino que es la construcción del pensamiento jurídico a través del cual se llega a una determinada decisión." (Hernández Muñoz, 2018, p. 24).

Para determinar si el acto administrativo, cumple con los criterios de motivación exigidos por la Constitución en primer lugar, se analizará lo manifestado desde la norma constitucional en relación a la argumentación de hecho y derecho que se realizó en los informes de procedencia de instauración a sumarios administrativo y luego de ese análisis determinar si el acto administrativo cumplió en su debida forma con el texto constitucional y determinar así, si existió o no motivación del acto administrativo. En segundo lugar, se realizará un test de motivación, teniendo en cuenta lo que ha manifestado la Corte Constitucional es sus sentencias.

La Corte ha aplicado el llamado test de motivación, compuesto por tres parámetros: 1) razonabilidad; 2) lógica; y, 3) comprensibilidad (...) Si se cumplen los tres parámetros, hay argumentación, si se incumple uno solo de estos, significa que el juez no logró fundamentar la decisión. (Hernández Muñoz, 2018, p. 25).

Para determinar si los actos administrativos cumplen con una debida motivación, se analizarán si en dichos informes de procedencia se encuentran los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad que ha desarrollado en varias sentencias la Corte Constitucional y que ya son motivos de estudio dentro del presente. De los

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

informes brindados por la Dirección Distrital 03D01 AZOGUES-BIBLIÁN-DÉLEG EDUCACIÓN, con la finalidad de no dar a conocer la identidad de los involucrados e identificación de las Unidades Educativas, se les denominarán casos, partiendo del estudio de nueve casos proporcionados de alrededor de 15 informes de procedencia elaborados por la Unidad Distrital de Talento Humano 03D01 Educación, en el año 2017.

RESULTADOS

PRIMERO. - Partiendo desde la norma constitucional, la misma indica que los actos administrativos que no se encuentren debidamente motivados se entenderán como nulos, pero para que opere falta de motivación la misma norma indica, por un lado, la falta enunciación de normas o principios jurídicos y, por otro lado; la falta de explicación de pertinencia en cuanto a la aplicación de dicha norma jurídica (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Tabla 1.
Motivación desde el enfoque constitucional.

	MOTIVACIÓN								
	CASO 1.	CASO 2.	CASO 3.	CASO 4.	CASO 5.	CASO 6.	CASO 7.	CASO 8.	CASO 9.
1.- FUNDAMENTACIÓN NORMA JURÍDICA.	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
2.- EXPLICACIÓN DE SU PERTINENCIA.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Fuente: Informes de procedencia emitidos por la Dirección Distrital de Educación 03D01.

De la muestra proporcionada por la Dirección Distrital 03D01 AZOGUES-BIBLIÁN-DÉLEG EDUCACIÓN, se evidencia; que en cumplimiento a lo que dispone en cuanto a motivación desde la norma constitucional, se cumple en parte el requisito de motivación, debido a que los actos administrativos cuentan con la identificación de la norma jurídica, se encuentra detallada con precisión en cuanto a las prohibiciones que

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

estable el artículo 132 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural y más normas jurídicas empleadas en los informes de procedencia a sumario administrativo.

En lo que respecta a sus conclusiones no se evidencia una explicación en cuanto a la utilización de la norma jurídica que sirvieron de base para la elaboración de los informes, es decir; no se explica con claridad por qué se está haciendo uso de una norma jurídica y que acción conlleva su vulneración, simplemente se limitan en los informes a indicar los indicios que conducen a determinar una presunta vulneración a disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, para en lo posterior terminar recomendando se inicie sumario administrativo en contra de tal o cual persona.

De esta manera, desde el punto de vista detallado en la Constitución de la República del Ecuador, se podrá decir que la administración al momento de la elaboración de los informes de procedencia a instauración sumario administrativo, no cumple con los estándares de motivación que requiere el texto constitucional, por cuanto no fundamenta de manera detallada el porqué de la utilización de la norma jurídica frente al hecho que se pretendió como investigado. En los informes analizados y que sirvieron de base, utilizan disposiciones normativas de diferentes cuerpos normativos de manera textual, pero no se ha realizado una apreciación del porque se relaciona esa norma jurídica con el hecho que fue investigado.

SEGUNDO. – Ahora corresponde el análisis del acto administrativo si ha sido desarrollado con los criterios emitidos por la Corte Constitucional del Ecuador y determinar si en el año que se realizaron 2017 cumplen con los parámetros de lógica, comprensibilidad y razonabilidad, determinado así, si existe motivación o a su vez falta de debida motivación.

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

Tabla 2.
 En cuanto a la razonabilidad.

RAZONABILIDAD									
	CASO 1.	CASO 2.	CASO 3.	CASO 4.	CASO 5.	CASO 6.	CASO 7.	CASO 8.	CASO 9.
SI CUMPLE	X	X	X	X	X	X	X	X	X
NO CUMPLE	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Informes de procedencia emitidos por la Dirección Distrital de Educación 03D01.

La razonabilidad entendida con uno de los elementos que debe contener la motivación en este caso dentro de un acto administrativo, no es más que; dicho acto debe ser dictado en avenencia con la utilización de normas, sean estas legales o constitucionales, por su parte la Corte Constitucional ha manifestado que: “Una de las tareas primordiales de fundamentar toda sentencia o acto administrativo es la de proporcionar un razonamiento lógico y comprensivo, de cómo las normas y entidades normativas del ordenamiento jurídico encajan en las expectativas de solucionar los problemas (...)” (Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, 2009, p. 11).

Del análisis de los casos con respecto a los informes de procedencia de instauración a sumario administrativo, elaborado por la Unidad Distrital de Talento Humano 03D01 EDUCACIÓN, se evidencia que cumple con el parámetro de razonabilidad exigida para que el acto administrativo sea validado, por cuanto existe la enunciación de normas constitucionales y legales que presuntamente vulneró el docente investigado.

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

Tabla 3.
 En cuanto a la comprensibilidad.

	COMPRESIBILIDAD								
	CASO 1.	CASO 2.	CASO 3.	CASO 4.	CASO 5.	CASO 6.	CASO 7.	CASO 8.	CASO 9.
SI CUMPLE	X	X	X	X	X	X	X	X	X
NO CUMPLE	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Informes de procedencia emitidos por la Dirección Distrital de Educación 03D01.

La Corte Constitucional del Ecuador ha manifestado para que exista motivación es necesario que las decisiones y actos administrativos, tienen que ser desarrollados mediante un lenguaje claro y comprensible, para que este sea entendido no únicamente por los involucrados dentro de un proceso sino por toda la colectividad en general, constituyéndose la misma como una obligación constitucional y legal. (Corte Constitucional del Ecuador, 2017, p. 6).

Bajo este sentido se observa que, dentro de los informes de procedencia de instauración a sumario administrativo, elaborado por la Unidad Distrital de Talento Humano 03D01 EDUCACIÓN, existe un lenguaje claro y entendible sobre la situación que ha sido investigada, sobre todo lo encontramos en sus recomendaciones cuando manifiestan la procedencia de iniciar un trámite sumario administrativo. Bajo estas consideraciones, dentro de los informes de procedencia de instauración a sumario administrativos analizados dentro de la presente, cumplen con el criterio exigido por la Corte Constitucional en cuanto a la comprensibilidad.

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

Tabla 4.
En cuanto a la lógica.

LÓGICA									
	CASO 1.	CASO 2.	CASO 3.	CASO 4.	CASO 5.	CASO 6.	CASO 7.	CASO 8.	CASO 9.
SI CUMPLE	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NO CUMPLE	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Informes de procedencia emitidos por la Dirección Distrital de Educación 03D01.

Para el cumplimiento de esta premisa exigida en la motivación tanto de las resoluciones y actos administrativos, es necesario que aquellos actos tengan un vínculo entre las premisas presentes en los hechos del caso en relación a las normas jurídicas que se aplicaron hasta la emisión de un resultado final conocida como decisión (Corte Constitucional del Ecuador, 2016, p. 14), en otras palabras; que exista la debida explicación sobre si una norma es pertinente frente al hecho que se pretendió investigar, constando su debida fundamentación del alcance concreto de la norma jurídica.

De la revisión de los casos propuestos en cuanto a los informes de procedencia de instauración a sumario administrativo, elaborado por la Unidad Distrital de Talento Humano 03D01 EDUCACIÓN, si bien existe la enunciación o indicación de la norma jurídica presuntamente infringida por parte del docente sumariado, no se evidencia dentro de los informes la explicación de la pertinencia en cuanto a la aplicación de la norma jurídica, debido a que proporcionan dentro de los informes analizados una serie de normas jurídicas de diferentes cuerpos normativos, mas no existe la explicación del porqué la administración ha hecho uso de tal norma jurídica, proporcionándole al sumariado la siguiente interrogante: ¿de qué me defiendo?.

Por lo tanto, se puede concluir que, dentro de la motivación en cuanto a la lógica exigida por la Corte Constitucional, no cumple dentro del informe de procedencia no cumple con la debida motivación del acto administrativo. De lo analizado frente a los tres

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

aspectos que debe contener tanto las resoluciones y actos administrativos para cumplir con los criterios de motivación exigidos por la Corte Constitucional, en cuanto a la razonabilidad, comprensibilidad y lógica, es necesario la presencia dentro del acto de los tres criterios para que opere una correcta motivación, ya que la propia Corte Constitucional ha manifestado que:

“(...) se considerará debidamente motivado mientras cumpla con los tres criterios que se deben verificar en relación a la garantía de la motivación, teniendo presente que la falta de uno de ellos, acarreará la vulneración de la misma y consecuentemente, del derecho al debido proceso.” (Corte Constitucional del Ecuador, 2016, p. 12).

Al evidenciarse la falta de uno de los criterios, se entiende que el acto administrativo se encuentra con falta de motivación.

CONCLUSIONES.

Al culminar la presente investigación y ante al análisis de los informes de procedencia de instauración a sumarios administrativos, elaborados por la Unidad Distrital de Talento Humano de la Dirección Distrital de Educación 03D01, si bien dichos informes, se encuentran redactados con la indicación de la norma jurídica que los funcionarios públicos encargados de su elaboración han utilizado, esto en cuanto al marco legal empleado no se identifican en dichos informes una explicación coherente y entendible del porqué la norma jurídica adoptada contraviene a la conducta supuestamente ejecutada en contra del docente que se empezó un sumario administrativo.

Es decir; se identificó que no existe una explicación pertinente sobre la utilización de la norma jurídica en cada caso concreto, por ende se concluye que lo actos expedidos por la Dirección Distrital en lo que respecta a los informes de procedencia de instauración a sumario administrativo elaborados en el año 2017, presentan una falta de motivación en el acto administrativo, situación que si no ha sido corregida, deberá hacerlos así la administración pública con el fin de evitar posibles nulidades y sobre todo la vulneración de los derechos en contra de sus administrados.

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

La falta de motivación dentro de un acto administrativo no puede ni debe ser tomada a la ligera, ya que; no únicamente genera nulidad de lo actuado, sino que, aquella omisión generaría efectos jurídicos negativos en contra del docente que se inició una investigación para en lo posterior ser sujeto a un proceso administrativo sancionatorio conocido como sumario administrativo, que en lo posterior es indebida motivación puede desembocar en un atentado a la seguridad jurídica, afectado directamente al debido proceso y sobre todo al derecho al trabajo, que aquella sanción por un acto mal motivado, podría tener como resultado una sanción temporal u una destitución del cargo, generando de este modo un perjuicio económico, emocional y hasta familiar.

FINANCIAMIENTO

No monetario.

AGRADECIMIENTO.

A la Dirección Distrital de Educación 03D01 Azogues-Biblián-Déleg, por proporcionar los informes analizados, con esa acción han contribuido al desarrollo del presente artículo.

REFERENCIAS CONSULTADAS

Cervantes Anaya, D. A. (2013). Manual de Derecho Administrativo [Administrative Law Manual]. Rodhas.

Código Orgánico Administrativo, COA. (2017). Segundo Suplemento – Registro Oficial N°. 31 [Second Supplement - Official Gazette N°. 31]. Recuperado de <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20-oct-2008
Ultima modificación: 13-jul-2011.
https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Corte Constitucional del Ecuador. (2016). Sentencia N° 101-16-SEP-CC, Caso N° 0340-12 (Corte Constitucional del Ecuador 30 de marzo de 2016). Recuperado de <https://n9.cl/fofqi>

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

- Corte Constitucional del Ecuador. (2017). Sentencia N° 014-17-SEP-CC, caso N° 0678-12-EP (Corte Constitucional del Ecuador 2017). Recuperado de <https://n9.cl/svxse>
- Corte Nacional de Justicia. (2009). Sentencia No. 209-2009, Registro Oficial Edición Especial No. 355, 29 de octubre de 2012 [Ruling No. 209-2009, Official Gazette Special Edition No. 355, October 29, 2012]. (SALA DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO 2009).
- Dermisaky Peredo, P. (2012). La responsabilidad de los servidores públicos [The responsibility of public servants]. <https://roderic.uv.es/handle/10550/41902>
- Durán Martínez, A. (2013). Motivación del acto administrativo y buena administración [Motivation of the administrative act and good administration]. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, 13(13), 18-32. Obtenido de <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/409>
- García-Amado, J. A. (2017). Teoría de la Decisión Judicial [Judicial Decision Theory]. Subsunción, Argumentación, Ponderación. Bogotá: Universidad Libre.
- García de Enterria, E., & Ramón Fernández, T. (2006). Curso de Derecho Administrativo [Administrative Law Course]. Tomo I. Lima, Bogotá: Palestra-Temis.
- Hernández Muñoz, V. (2018). The motivation test of the Constitutional Court of Ecuador: How to know if a judgment is correctly grounded? *Yachana Revista Científica*, 7(1). <http://revistas.ulvr.edu.ec/index.php/yachana/article/view/518>
- Jaramillo Ordóñez, H. (2014). La Justicia Constitucional, las Acciones de Protección [Constitutional Justice, Actions for Protection]. Loja: Offset Grafimundo.
- Jaramillo Ordóñez, H. (2005). Manual de Derecho Administrativo [Administrative Law Manual]. Universidad Nacional de Loja - Ecuador.
- León Luna, L. M. (2015). ¡Exijo una Explicación!... La Importancia de la Motivación del Acto Administrativo [I demand an explanation!... The Importance of the Motivation of an Administrative Act]. *Derecho & Sociedad*, (45), 315-319. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/15249>
- Todaro-Murgas, Z. R., Maldonado, D., & Bermejo Galán, J. C. (2020). Estudio de la motivación de los actos administrativos discrecionales [Study of the motivation of discretionary administrative acts]. *Advocatus*, 17(34), 107–122. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.34.6592>

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

- Mory Príncipe, F. (2013). *El Proceso Administrativo Disciplinario. Derechos, Deberes, Obligaciones, Faltas, Sanciones, Jurisprudencia, Marco Legal* [The Administrative Disciplinary Process. Rights, Duties, Obligations, Faults, Sanctions, Jurisprudence, Legal Framework]. Lima: RODHAS SAC.
- Muñoz Machado, S. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General IV La Actividad Administrativa* [Treatise on Administrative Law and General Public Law IV Administrative Activity]. Madrid: Iustel.
- Navarro Gonzalez, R. (2016). *La Motivación de los Actos Administrativos* [The Motivation of Administrative Acts]. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10433/7135>
- Ortega, L. (2016). *El acto administrativo en los procesos y procedimientos* [The administrative act in processes and procedures]. Editorial Universidad Católica de Colombia. <https://publicaciones.ucatolica.edu.co/gpd-el-acto-administrativo-en-los-procesos-y-procedimientos.html>
- Parada, R. (2012). *Derecho Administrativo II Organización y Empleo Público* [Administrative Law II Organization and Public Employment]. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A.
- Reglamento General a la Ley Organica de Educacion Intercultural, E. (2012). Decreto Ejecutivo 1241 [Executive Order 1241]. Recuperado de <https://n9.cl/bca5>
- Salmón, E., & Blanco, C. (2021). *El Derecho al Debido Proceso en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* [The Right to Due Process in the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights]. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a17762.pdf>
- Sarrás Jadue, D., & Pérez Oltramari, L. (2020). *La motivación de los actos administrativos discrecionales en la jurisprudencia de la Corte Suprema (comentario a la sentencia de la Corte Suprema del 19 de junio de 2017, rol N° 3598-2017)* [The motivation of discretionary administrative acts in the jurisprudence of the Supreme Court (commentary to the Supreme Court judgment of June 19, 2017, rol N° 3598-2017)]. *Revista Juridica Digital AUNDES*, 3(2), 127-136.

Juan Pablo Ortega-Iñiguez; Diego Adrián Ormaza-Ávila.

©2022 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).