



Recibido: 23/12/2023 Aceptado: 11/05/2024

## **El principio de proporcionalidad y la garantía de motivación en los procedimientos administrativos disciplinarios (Original).**

**The principle of proportionality and the guarantee of motivation in disciplinary administrative procedures (Original).**

Pamela Tatiana Sevilla Villacís. *Licenciada en Derecho. Universidad Indoamérica. Ambato. Ecuador.* [ [psevilla3@indoamerica.edu.ec](mailto:psevilla3@indoamerica.edu.ec) ] [ <https://orcid.org/0009-0006-0647-3089> ]

Daniela Fernanda López Moya. *Licenciada en Derecho. Magister en Derecho Constitucional. Magister en Derecho Laboral. Docente titular. Universidad Indoamérica, Ambato. Ecuador.* [ [danielalopez@uti.edu.ec](mailto:danielalopez@uti.edu.ec) ] [ <https://orcid.org/0000-0002-6777-2617> ]

### **Resumen**

El poder sancionador estatal se hace palpable a través de la potestad disciplinaria administrativa, que amerita ser considerada como legítima, al contar con varios momentos o etapas que permiten percibirla como tal; esto es desde su regulación hasta su aplicación; por lo que al abordar el principio de proporcionalidad, se debe tener en cuenta que definir la norma y la garantía de motivación son inherentes en cualquier proceso o procedimiento, sea judicial o administrativo, ya que mediante estos se puede prohibir el exceso, medir y controlar aquellas injerencias del poder público, adecuando el actual a la legalidad y a la seguridad jurídica, evitando vulneración de derechos de los administrados. Por tal razón, el objetivo del presente trabajo es analizar la legitimidad de la potestad sancionadora disciplinaria, desde su configuración hasta su conclusión, expresada en una resolución, para ser implementada por servidores y funcionarios públicos. Para su cumplimiento, se desarrolló un estudio descriptivo de tipo revisión documental, apoyado en el método de investigación jurídica. Como resultado se estableció que los referidos procedimientos deben mantener estricto apego a la normativa regente, ameritando una identificación clara del tipo de infracción, así como de su sanción, en el



marco de la proporcionalidad y con los fundamentos suficientes para cumplir con la motivación cuando se emite la resolución.

**Palabras clave:** motivación; potestad administrativa sancionadora; proporcionalidad; procedimiento administrativo disciplinario; sanción.

**Abstract:**

The state's punitive power becomes evident through its administrative disciplinary authority, which deserves to be considered legitimate. This legitimacy entails several stages for it to be perceived as such, ranging from its regulation to its application. Therefore, the principles of proportionality in defining the norm and the guarantee of motivation are inherent in any judicial or administrative process or procedure. Through these principles, excesses can be prohibited, and the interventions of public power can be measured and controlled, aligning the current practices with legality and legal certainty while preventing the violation of the rights of those governed. Hence, the objective of this work is to analyze the legitimacy of disciplinary punitive authority, from its establishment to its conclusion, culminating in a resolution, concerning public servants and officials. To achieve this, a descriptive study employing a documentary review method within legal research was conducted. The results established that these procedures must strictly adhere to the governing regulations, necessitating a clear identification of the type of infraction and its corresponding penalty. These actions must be in line with the principle of proportionality and supported by sufficient grounds to ensure motivation when issuing the resolution.

**Keywords:** motivation; administrative sanctioning power; proportionality; administrative disciplinary procedure; sanction



## **Introducción**

El poder punitivo atribuido a los órganos administrativos se traduce en la denominada potestad sancionadora, en que el Estado tipifica infracciones y determina penas o sanciones, frente al cometimiento de una acción u omisión de tipo administrativo; estas varían según la gravedad de la falta y previo a la aplicación de un procedimiento administrativo, el cual comprende un compendio de pasos ejecutados por la administración a fin de sancionar la infracción cometida por algún servidor o funcionario público, lo que representa un control que es efectuado por la administración sobre la gestión pública, que no puede verse exenta del derecho al debido proceso, revestido de una serie de garantías mínimas para que la decisión sea percibida como justa.

En el contexto del derecho al debido proceso, es la Constitución de la República de Ecuador (2008) la que despliega un amplio catálogo de estas garantías esenciales, a lo que se añade que el texto constitucional alberga principios para la aplicación de los derechos, que revisten a todo individuo, sea un particular, servidor o funcionario público. Así también señala que, sobre estos últimos, puede recaer la responsabilidad civil, penal o administrativa, con énfasis en esta última, al ser objeto de la presente investigación.

Dentro de los procedimientos que se apliquen, se pretende para su conclusión la emisión de una resolución que contenga una parte expositiva, con el detalle de los supuestos fácticos, el debido análisis y motivación, con apego a normas y principios y, finalmente, la parte resolutive, donde aplicará o no una sanción, en correspondencia con lo probado

Inmerso en la parte considerativa expuesta, es procedente establecer las reflexiones y razonamientos jurídicos que brindan soporte a la decisión que vaya a ser emitida, en el marco de las disposiciones constitucionales aplicables para su justificación. Mientras que en la parte



resolutoria, en caso de aplicarse una sanción, son imprescindibles los principios de tipificación y de legalidad, en que existe una relación entre la sanción con respecto a la gravedad de la falta cometida y su regulación en el ordenamiento jurídico armonizado al grado de responsabilidad y a criterios de racionalidad.

Frente a las sanciones, es necesario considerar que los órganos administrativos pueden emitir las siempre y cuando estén amparados por las competencias que son atribuidas por la Constitución y demás normas de la Asamblea Nacional de Ecuador como la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), el Código Orgánico Administrativo (COA), así como de otros actos normativos como reglamentos que regulen materia disciplinaria para servidores y funcionarios públicos pues, para la definición de las infracciones administrativas de manera previa, es el legislador quien debe considerar el principio de proporcionalidad para su regulación en el contexto normativo.

El producto del procedimiento será el acto administrativo que lleva implícito la configuración de la voluntad de la administración y que debe reunir una serie de elementos para garantizar su eficacia; esta tendrá un efecto jurídico sobre el administrado, quien podrá ser notificado a través de medios tanto escritos como digitales o por cualquier otro, a través del cual se dé a conocer la decisión.

Por tales consideraciones, el presente estudio pretende entrañar de forma inicial, la potestad sancionadora en materia disciplinaria, la regulación del principio de proporcionalidad con respecto a la responsabilidad administrativa para los servidores y funcionarios públicos, así como del procedimiento administrativo disciplinario y el análisis de sus etapas procedimentales, con punto focal en la resolución relacionada con la garantía de motivación.



Frente a esta interrogante se planteará un análisis doctrinario, bibliográfico y jurisprudencial, en lo pertinente al principio de proporcionalidad y criterios de motivación ante infracciones disciplinarias administrativas. Es decir, la finalidad del estudio es el análisis de estos procedimientos disciplinarios y la relación con el principio de proporcionalidad y la garantía de motivación.

## **Desarrollo**

### Potestad administrativa disciplinaria y el proceso administrativo disciplinario

En el marco del derecho administrativo sancionador, se contempla una serie de normas que encuadran el ejercicio de la potestad sancionadora, asignada a la administración pública como una herramienta de gestión administrativa para “sancionar aquellas conductas contrarias a la ley; en sede administrativa se tiene la potestad disciplinaria para evaluar la conducta de los servidores (...) y atribuirles responsabilidad administrativa a través de un procedimiento administrativo disciplinario” (Flores, 2022).

Dentro de este derecho se encuentra el tipo disciplinario, en que el poder punitivo se direcciona a los servidores y funcionarios del sector público, independientemente de la jerarquía institucional que estos posean, frente a acciones u omisiones contrarias a la regulación en la materia, en sustento al principio de legalidad. Esta atribución es una herramienta que utiliza la administración pública para poder ejercer su poder en la manera más intensa, por medio de un procedimiento que se apertura ante la probabilidad de responsabilidad de actuaciones con dolo, sin voluntad, por negligencia, o por falta de su deber de cuidado, entre otros que dieron cabida a una falta disciplinaria, la cual puede ser leve o grave, de acuerdo con la LOSEP.

En el procedimiento administrativo disciplinario se busca indagar y determinar si existe responsabilidad o no de un funcionario o servidor. Este procedimiento es aplicado con el afán de



garantizar la seguridad jurídica tanto del sujeto activo que es la administración dentro de la reserva que le confiere la ley, y el pasivo que es el funcionario o servidor, en la indagación de la verdad de los hechos. Algunas consideraciones relevantes son: si el accionar u omisión de un servidor público puede convertirse en una falta disciplinaria, es imperioso buscar la verdad de los hechos, los cuales deberán ser comprobados o descartados través de medios probatorios, es decir, la verdad material, que es otro de los principios de este tipo de procedimiento que procura la obligación de la administración de determinar de manera objetiva la realidad de los hechos, aun cuando no han sido expuestos por el sujeto pasivo.

Para sancionar las faltas administrativas que son cometidas por los servidores públicos serán competentes las autoridades nominadoras o sus delegados. En este contexto, en Ecuador, la LOSEP es aquella norma genérica para el sector público que determina y describe las clases de faltas, entre leves y graves. En el artículo 42 se expone que las primeras “Son aquellas acciones u omisiones realizadas por descuidos o desconocimientos leves, siempre que no alteren o perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público” (Asamblea Nacional Constituyente, 2010, p. )

Estas faltas inciden, principalmente, en las disposiciones institucionales para fijar un orden interno, como aquellas relativas al incumplimiento del horario o ejecución de actividades diversas en la jornada, incumplimiento de directrices, uso inadecuado de bienes materiales institucionales o hechos similares. Por lo que, de acuerdo con la LOSEP, se emitirán sanciones de “amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa o multa”. (LOSEP, 2010, p. 25)

Por otra parte, las graves son aquellas que “contraríen de manera grave el ordenamiento jurídico o alteraren gravemente el orden institucional”, y entre estas faltas constan aquellas



contempladas como causales de destitución, como la incapacidad en el desempeño de sus funciones, recepción de presentes o dádivas, asistir a sus labores bajo influencias del alcohol o sustancias estupefacientes, realizar actos de acoso o discriminación, entre otros, que “darán lugar a la imposición de sanciones de suspensión o destitución, previo el correspondiente sumario administrativo”. (LOSEP, 2010, p. 25)

Según el tipo de falta, sea esta leve o grave, se puede establecer el tipo de sanción que le será impuesta al servidor público, atendiendo a su gravedad; la más leve es una amonestación verbal, lo que posteriormente será por escrito, contempla sanciones pecuniarias y la suspensión temporal de sus funciones, sin derecho a remuneración y, finalmente, la sanción más rigurosa es la destitución.

El régimen disciplinario se entrelaza con la responsabilidad disciplinaria en la que es la autoridad nominadora o su delegado quien debe acreditar en caso de pretender imponer una sanción, la tipicidad de las acciones u omisiones, la ilicitud y la culpabilidad. Por consiguiente, la potestad disciplinaria surge para una cohesión y colaboración interna en la institución, cuyo fin es “velar por el estricto y cabal cumplimiento del régimen de deberes aplicable al personal de la administración del Estado, y mantener la disciplina en el marco del desempeño de las funciones públicas”. (Montero, 2015)

Entre los actos jurídicos de la administración pública están los actos y resoluciones de la administración o el acto administrativo que es la manifestación de su voluntad. Sus elementos, por tanto, serán inicialmente la declaración de la voluntad de la autoridad competente, que estos sean pertenecientes a asuntos de la administración pública, con facultad generadora de efectos, que consten de una motivación, fijada como una garantía constitucional donde su falta es



conducente a la nulidad del acto, entre otras. A ello se añade que referente al acto se presume su legitimidad, ejecutividad y ejecutoriedad.

El principio de proporcionalidad frente a la potestad sancionadora estatal

Para configurar una potestad sancionadora, el legislador recurre a una técnica normativa mixta, constituida por un binomio de potestades regladas y discrecionales. Los principios mayoritariamente son concebidos como aquellos criterios o mandatos de optimización; específicamente el de proporcionalidad posee como objeto la obtención de un resultado equitativo, es así como en lo concerniente al régimen sancionador, la norma disciplinaria y la imposición de la sanción guardan correspondencia, en mérito de la gravedad de la infracción, particular que ha sido un mecanismo que debe ser considerado por el órgano legislativo al momento de configurar la reglamentación de las referidas infracciones, toda vez que con ello, al momento de su aplicación por la Administración, modula, delimita sus acciones, y opera como un instrumento destinado al control de la legalidad.

De acuerdo con Castro & Rodríguez (2019), “es considerado como un criterio universal de constitucionalidad, ya que fue creado con la máxima expresión de un Estado de derecho”(p. X), que se reafirma en el modelo de Estado constitucional de Derechos y Justicia, de lo que se desprende una protección a los derechos fundamentales de los sujetos pasivos, sean estos particulares o funcionarios y servidores públicos, pues busca el equilibrio entre las acciones estatales y los derechos, para establecer un límite al ámbito estatal.

Por tal consideración, es indudable que la proporcionalidad es un principio primordial en el fundamento del constitucionalismo moderno, figurando como una exigencia para la regulación normativa efectuada por el poder legislativo que, en el caso ecuatoriano, es la Asamblea



Nacional, cuyo desarrollo doctrinal es importante, en particular en el Derecho Administrativo, porque se ve reforzado por la posibilidad de ser jurídicamente exigible, a la Administración.

A su vez, la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), en su Artículo 8, determina que: “la exigencia de proporcionalidad de las sanciones administrativas es introducida por medio del derecho al debido proceso” (Organización de Estados Americanos, 1969, p. 6).

Este derecho al debido proceso supone la facultad de acceder a un proceso jurisdiccional o procedimiento administrativo justo, por lo que es reconocido en el texto constitucional, en el artículo 76, número 6, y para su eficacia adhiere una serie de garantías mínimas dentro de las que figura que “La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, p. x).

En materia sancionatoria administrativa, la proporcionalidad es esencial conforme a lo señalado en la carta constitucional; así, también en lo referente al derecho comparado, se destaca el pronunciamiento de la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-721 del 2015, que determina:

Tanto la falta descrita en sentencia o resolución, como la sanción que se le otorga siempre deben ser las adecuadas, y estrictamente apegados a la norma ya que estas están conformadas tanto por aquel cumplimiento de los deberes del cargo para que puedan asegurar los fines y objetivos del ente estatal, como de aquellos principios de la función pública: la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad, el principio de proporcionalidad es sumamente importante. (Corte Constitucional, 2015, p.x).



La proporcionalidad, por tanto, es el principio responsable de establecer límites de la autonomía sancionatoria del Estado, para evitar los excesos, por lo que supone el deber de realizar una apreciación por el órgano legislativo sobre la noción de las sanciones que se pretenden aplicar a los servidores y funcionarios públicos, al momento de definir la norma. Un nexo imperioso es entre el hecho u omisión, la medida sancionatoria a lo que se suma el fin perseguido por la norma. Por consiguiente, las sanciones deben poseer un límite, las que no deben perjudicar de manera significativa al sancionado. Por tal razón, se debe analizar cómo fue concebida la proporcionalidad de las sanciones destinadas a asegurar la sanción en una adecuada actuación administrativa (Forero & Cuellar, 2020, p. 43).

Por otra parte, resulta necesario que la sanción sea susceptible de un recurso frente a una autoridad o tribunal dotado de competencia, que le permita ocuparse de todos los fundamentos de hecho y de derecho pertinentes para resolver la controversia, particular que puede suscitarse ante la inconformidad de la decisión de la administración, lo cual nuevamente halla su soporte entre las garantías del debido proceso que señala “Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, p'x)

Ante lo señalado, se debe acentuar el control que ejerce el principio de proporcionalidad contemplado por el legislativo referente a las sanciones, en torno al régimen sancionador, con lo que, a su vez, incita al cumplimiento de los principios de legalidad, en resguardo de la esfera de derechos del sujeto pasivo.

Los fundamentos del principio de proporcionalidad son los elementos adecuación, necesidad, y ponderación



Según Fernández (2007), al hablar de los fundamentos del principio de proporcionalidad de las sanciones en las resoluciones administrativas disciplinarias existen subprincipios a considerar como son el de adecuación, necesidad y ponderación (p.354), como condiciones frente a la potestad sancionadora.

Sin embargo, de manera previa a contemplar los elementos, consta la relación con el de razonabilidad, pues hace un llamado al uso de la lógica y del sentido común que debe estar inmerso en cualquier acto normativo, que es asociado con los mismos criterios de derechos y justicia, que actúa como un factor justificador, el cual coadyuva a determinar si una actuación estatal se soporta en la lógica, con lo que su inserción le da la condición de razonable.

El elemento de la adecuación “prescribe que las normas reguladoras deben ser idóneas para alcanzar lo que se busca con su cumplimiento”, (Pérez y Cabrejo, 2021, p<sup>x</sup>) por lo que también es conocido como el de idoneidad, que se configura en base a dos aspectos para determinar la licitud de la intervención de los procedimientos administrativos, por lo que inicialmente parte de una medida legislativa, que debe poseer un fin legítimo y, en segundo lugar, amerita ser apto o conveniente el uso de la medida para el fin propuesto.

El elemento de necesidad o subsidiariedad es aquel donde la autoridad escoge o prefiere entre los medios idóneos; este resulta menos restrictivo frente a los derechos reconocidos, siendo un punto clave a ser previsto en el desarrollo normativo. Es decir, abre la posibilidad reconocida positivamente en el ordenamiento jurídico, de un juicio de comparación entre los medios existentes y el planteamiento de aquellos alternativos que satisfagan de igual manera la protección del bien jurídico tutelado, por lo que se impone el mandato de optimizar las posibilidades fácticas, y se debe elegir el medio que importe un menor grado de afectación. La ponderación, por tanto, pretende orientar la definición de las infracciones disciplinarias al



momento de ser reguladas, a efectos de limitar la actuación estatal en su potestad sancionadora, y mantener los intereses del bien público y, a la vez, los derechos del administrado.

La garantía de motivación frente a las decisiones administrativas disciplinarias.

Es necesario que se tome en consideración la concepción de la motivación que debe contener las resoluciones de los procesos, la cual se dará en base al razonamiento lógico desarrollado alrededor de los hechos y de la pretensión, por lo que no solo conlleva a la enunciación de normas jurídicas, sino al fundamento razonable y lógico para que se haya tomado alguna disposición por parte de los juzgadores o autoridades competentes, según el caso (Escobar & Vallejo, 2013).

La motivación es de suma importancia a la hora de emitir medidas disciplinarias para los servidores públicos que hayan incurrido en alguna falta, para ello debe reunir varios requisitos que sirven como garantías que permean el proceso, con el objetivo de que se constituya como justo. Por tal consideración, es necesario mencionar que, al momento de dictar su sentencia o resolución, las autoridades deben hacerlo con una mayor carga argumentativa.

Esta garantía se ve integrada dentro del debido proceso, que impone la tarea a la autoridad pública o judicial a la hora de tomar una decisión, la obligación de sustentar de manera adecuada la resolución sobre los argumentos, razones y pretensiones que fueron expuestos por las partes intervinientes en el proceso de índole administrativo, según Álvarez et al. (2020), contemplándolo como un deber jurídico, por lo que suele referirse a ella como una norma general del procedimiento administrativo y, por otro lado, es de interés de la otra parte, para conocer el fundamento sobre el pronunciamiento, en que su ausencia puede producir indefensión, por lo que dentro de un acto administrativo es un elemento formal y material.



Es un requisito formal al ser una exigencia de exponer las razones para su decisión, en que se exterioriza la voluntad de la administración, como una condición de validez; y desde el contexto material o de fondo es un medio de control del acto, sin que se dé lugar a apreciaciones genéricas o abstractas, que den paso a apreciaciones infundadas. Es decir, este permitirá tanto un control administrativo como jurisdiccional en vía contenciosa administrativa de su ajuste con el derecho.

Su objetivo no se limita a cumplir un formalismo, sino permitir la defensa de los derechos de quienes se encuentran inmersos dentro de un proceso disciplinario, pues los actos que impongan sanciones o limitaciones deben demostrar el razonamiento claro de la autoridad, resaltando que este puede ser impugnado. Esta motivación, según lo señalado en el texto constitucional expone que “ 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 “(Asamblea Nacional Constituyente, 2008, p.x), por lo que requiere el detalle del nexo entre los elementos tanto fácticos como normativos.

La motivación traslada los criterios que llevan al órgano administrativo a adoptar una decisión, en que su ausencia, nuevamente de acuerdo con el mandato constitucional, serán considerados nulos, suponiendo una sanción a los servidores responsables de esta omisión. La afectación al deber de motivación se puede presentar desde algunos contextos como su falta, cuando no se expresa argumentación alguna, para dar sustento a lo decidido; una defectuosa argumentación que puede ser aparente o insuficiente. En la aparente, los argumentos esgrimidos no atienden a las verdaderas consideraciones para tomar la decisión, y la insuficiente, en que la decisión que impone la sanción disciplinaria atiende a valoraciones que abren la posibilidad de una conclusión diversa.



## Los fundamentos de la garantía de motivación

La motivación de las sentencias judiciales y resoluciones administrativas se constituyen en una de las garantías al debido proceso, orientado, a su vez, a la protección de los derechos de los supuestos responsables, de aquellos inmersos en un procedimiento disciplinario objeto de una posible sanción. Por lo que esta motivación “se basa en fundamentar los actos públicos (...), es una de las garantías de las personas frente a las decisiones del Estado a través de los funcionarios públicos que poseen competencias” (Escobar & Vallejo, 2013, p.15).

Por tal razón, la motivación de las resoluciones o decisiones de autoridad competente constituye un factor en el cual se fundamenta el responsable de la decisión, en el cual debe enunciar las normas o principios en que se haya basado y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, la que debe contener compendios basados en criterios de verdad como de validez. Estos son necesarios para que se pueda acceder a una verdadera justicia; por tal razón, se debe considerar los supuestos lógicos de la sentencia o resolución, ya que de la verdad que se presente por parte de los involucrados, dependerá una decisión en la que se destaque una validez formal, a manera de un razonamiento totalmente sólido.

Una resolución o sentencia implica un proceso crítico y complejo, que es valorativo y de voluntades, cuya combinación de estos elementos, da como resultado los fundamentos para una debida motivación, es decir, la decisión se enfoca en un criterio de verdad como de validez (Bedón, 2018, p. 145).

La verdad como criterio fundamental del juez o autoridad en el proceso o procedimiento se realiza mediante la elaboración de sus juicios tanto críticos como valorativos; este se apoya tanto en su experiencia, y sabiduría, y de este modo pueda llegar a determinar la realidad tanto de los hechos o no, que le han sido comentados y dados a conocer, así como el diagnóstico concreto



de ellos, siendo esta la calificación jurídica que se basa en el conocimiento puro de las leyes y del derecho y su enlace con los hechos, sean de acciones u omisiones, para determinar la responsabilidad o no del servidor o funcionario público.

Este fundamento de la motivación como es el criterio de verdad, se basa en afirmaciones que la autoridad o juzgador hace en su resolución; estas debe ser claras, completas y legítimas; es por este motivo que la autoridad determinará qué afirmaciones aportadas por las partes en el procedimiento son verdaderas. (Falcón, 2019). El problema de la verdad procesal radica en determinar el alcance y la proximidad exacta con la realidad, para que esta pueda asumirse como tal, por lo que el fin de la prueba es descubrir la verdad para alcanzar la justicia.

La motivación debe contener razonamientos válidos, entre los que se menciona que no debe existir un número determinado tanto de falencias como errores; se basa en el razonamiento lógico, el que constituye en las proposiciones secuenciales que se brindan, soporte para fundamentar la verdad. Es decir, sin estos criterios tanto de verdad como de validez, no existe una motivación correcta, ya que el concepto de razonamiento no solo debe ser válido, sino también verdadero, este ayudará a que se estudie la relación directa entre la motivación y lo que se juzga.

En la sentencia 1158-17-EP/21, la Corte Constitucional de Ecuador analiza si una sentencia de casación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Para ello, la Corte realiza un balance sistemático de la jurisprudencia constitucional sobre esta garantía y establece varias pautas para examinar cargos de vulneración. De acuerdo con lo expuesto en dicha sentencia, se establecen pautas para considerar la motivación, marcando un distanciamiento con el clásico test de motivación de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, que hace referencia a la necesidad de una motivación que sea suficiente, por lo que se establece



como pauta un criterio rector “Una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa”(Sentencia No. 1158-17-EP/21 - Caso Garantía de la motivación, 2021) en concordancia con lo señalado en el artículo 76.7.1 de la Constitución, la cual fija los mínimos para su estructura, esto es enunciar dentro de la decisión las normas o principios en los que se fundamenta y, como segundo punto, la pertinencia con los elementos fácticos, a lo que la Corte le añade detallar los hechos del caso, previo al componente de la pertinencia.

Esta argumentación jurídica, por tanto, para ser suficiente precisa “una fundamentación normativa suficiente, y una fundamentación fáctica suficiente”(Sentencia No. 1158-17-EP/21 - Caso Garantía de la motivación, 2021), en que se fija un estándar por parte de la autoridad competente, relacionado con la suficiencia:

1. señala la rigurosidad que debe tener el juez frente a la motivación que examina. la cual dependerá del tipo de caso de que se trate;
2. la aplicación de este estándar puede variar dependiendo del caso concreto;
3. para la determinación de suficiencia de una argumentación jurídica, se debe considerar el impacto que una motivación deficitaria podría tener en el ejercicio de esos derechos. (Bustamante-Fajardo, 2022)

Por otro lado, la Corte evidencia vicios motivacionales entre los que se destacan la incoherencia frente la contradicción entre las razones de la decisión, inatinencia que es considerada cuando las razones de la decisión no se relacionan con el punto en discusión, la incongruencia si la decisión no responde a los argumentos relevantes de las partes y, finalmente, la incomprensibilidad por una decisión no es razonablemente inteligible.



La Corte también señala déficits motivacionales que son incumplimientos del criterio rector. Estas deficiencias pueden ser de tres tipos puntuales: la inexistencia, en los casos donde la decisión no cumple con ninguno de los elementos de la estructura mínimamente completa; la insuficiencia, si la decisión cumple con los elementos de la estructura mínimamente completa, pero no los desarrolla de manera suficiente y, por último, la apariencia, frente a una decisión con los elementos de la estructura mínimamente completa, pero incurre en algún tipo de vicio motivacional, previamente detallados.

En el caso concreto, la Corte concluye que la sentencia de casación vulneró la garantía de la motivación por insuficiencia, pues la sentencia no desarrolla de manera suficiente, los argumentos relevantes de la accionante, lo que impide que la accionante pueda impugnar la decisión de manera efectiva. En conclusión, la sentencia 1158-17-EP/21 establece nuevos parámetros para analizar cargos de vulneración de la garantía de la motivación, los que son más flexibles que el test de motivación y permiten a la Corte analizar casos de manera más casuística

La aplicación del principio de proporcionalidad y la garantía de motivación en los procedimientos disciplinarios

Dentro de los procedimientos disciplinarios se amerita verificar dos momentos claves para el ejercicio de la potestad sancionadora del estado en materia disciplinaria. Un primer momento supone la creación de la norma, que estandariza las acciones u omisiones efectuadas por funcionarios o servidores públicos que puedan ser consideradas como perjudiciales para el cumplimiento de los deberes públicos. En lo referente a la proporcionalidad, cuando es creada la norma se precisa verificar el tipo de infracción o responsabilidad administrativa generada, considerándolo como un limitador en la imposición de la medida disciplinaria. Castro & Rodríguez (2019), destacan, por otro lado, que el derecho administrativo disciplinario busca



promover el respeto y cumplimiento de las normas y, con ello, el ajuste al derecho de seguridad jurídica.

Mientras que un segundo momento tras la sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario es la resolución; al aplicar la motivación como garantía del debido proceso, se pretende tutelar los derechos de los individuos que se encuentran frente al poder estatal y que estén involucrados en casos de índole administrativo. En el contexto disciplinario, la garantía de motivación permite que las sanciones que puedan llegar a imponerse a los servidores públicos encuentren un exhaustivo ejercicio de valoración que es exteriorizada al servidor o funcionario, en que la sanción se encuadra al tipo de infracción cometida, su gravedad, y a los diversos elementos fácticos y normativos que la rodean, tendientes a precautelar un bien jurídico; considerando que los casos que contengan una insuficiente motivación de las resoluciones violentarían las pautas que debe seguir el juez o autoridad.

Frente a la motivación de un acto administrativo que imponga una sanción, esta debe ser clara, no será suficiente el enumerar aquellos actos o antecedentes causales de la acción, o normativa genérica o dispersa; conforme lo señalado con antelación, amerita ajustes en función de generar un nexo entre las acciones u omisiones, en este caso del servidor público con la norma y principios jurídicos, es decir, deben contener las bases jurídicas de su fundamentación, y poder determinar las razones por las que se aplican aquellos actos o actuaciones ocurridos, bajo los criterios de suficiencia de lo normativo y lo fáctico, y el nexo entre ambas.

La potestad disciplinaria que posee la autoridad administrativa es otorgada a través de un acto normativo, en este caso puede ser del COA, LOSEP, COFJ, que les reviste de la facultad de actuar de manera coercitiva ante el cometimiento de infracciones; el sector público únicamente está habilitado para actuar conforme a lo que el ordenamiento jurídico le permite, por tanto, la



proporcionalidad para la configuración de la norma, por parte del órgano legislativo le brinda legitimidad a esta potestad sancionadora.

A lo anterior se añade que el sector administrativo debe guardar estricto respeto a la norma objetiva y subjetiva, toda vez que el derecho administrativo disciplinario, pese a ser una manifestación de la potestad punitiva que tiene la autoridad; su actuar y sus pronunciamientos deben tener aspectos de legalidad. (Corte Constitucional del Ecuador, 2015), lo que es una limitante a su propio actuar, que de manera simultánea brinda resguardo a los administrados.

Por otro lado, el poder sancionatorio estatal, aplicado sobre los servidores o funcionarios públicos deberá mantener una debida motivación y afinidad a otros principios como los de legalidad, en el contexto de la sanción los de tipicidad y antijuricidad. Para imponer una sanción disciplinaria se considera la pertinencia de identificar varios presupuestos entre los que se destaca una evaluación explícita de la falta administrativa que se alude cometió el servidor o funcionario público, partiendo de la determinación de esta y su relación con el soporte fáctico, sea este de acción u omisión.

Cuando las autoridades administrativas imponen sanciones que se ven contenidas en una resolución, que a su vez se traduce en un acto administrativo, ameritan enmarcarse en las garantías del debido proceso, destacando el de motivación, siendo esta una regla general a efectos que el pronunciamiento, a su vez, sea concebido como justo, con una referencia a los fundamentos que sirvieron de soporte para identificar una decisión y, por otra parte, una sanción que es equivalente al cometimiento de la falta perpetrada.

Cabe mencionar que, al producirse una decisión o resolución administrativa, esta debe definirse posterior a una amplia motivación con sustento en el ordenamiento legal sustantivo y procesal previamente definido. Es así como la Corte Constitucional del Ecuador se ha



manifestado con respecto al tema, puesto que integra las garantías del debido proceso, que a su vez puede sufrir un detrimento si la exposición de las consideraciones presenta vicios motivacionales como la incoherencia, inatención, la incongruencia o la incomprensibilidad.

Conforme a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, a través de sus sentencias, han definido una estructura básica de motivación, denominada criterio rector. El reto es que su constatación no se vea limitada al campo judicial y estos criterios sean insertados en sede administrativa. La motivación implica un verdadero ejercicio de análisis configurando una estructura que contenga el soporte jurídico o normativo, el fáctico y el nexo o pertinencia entre estos, resaltando que el pronunciamiento de la administración pública puede ser objeto de su abordaje en sede jurisdiccional, a través de los Tribunales Contenciosos, Administrativos radicados en diversas provincias, a nivel nacional.

La discrecionalidad con la que el juzgador o autoridad competente debe imponer las sanciones es importante ya que esta es considerada como la facultad que el ordenamiento jurídico le otorga para adoptar decisiones que contengan varias soluciones válidas y legítimas, en las que se opta por una de ellas. Por tanto, en el supuesto de imponer una sanción a un funcionario o servidor público, se considera la motivación, como un estándar mínimo en el ejercicio del *Ius Punendi* estatal en materia disciplinaria, que debería ser ampliamente abordada en sede administrativa y judicial.

### **Conclusiones**

La potestad sancionadora estatal es una prerrogativa de la Administración pública para imponer sanciones frente a incumplimientos de los deberes y responsabilidades de los administrados, en materia disciplinaria; en lo concerniente al sector público, es imperante para ser considerado legítimo su uso dos momentos claves, tanto en su inicio con la definición de



infracciones soportadas en el principio de proporcionalidad, como al momento de la aplicación de esta norma que concluye con la expresión de la voluntad de la administración pública, expuesta a través de la resolución y emanación del acto administrativo que debe contener como elemento fundamental la motivación.

Dentro de los procedimientos disciplinarios, uno de los derechos a destacar es el debido proceso, en los que en la conclusión de su sustanciación emana la voluntad de la administración pública, en este caso, con la configuración de la resolución en que se determina el cometimiento o no de una falta previamente tipificada, debiendo ser la sanción impuesta proporcional a la infracción perpetrada. Por lo que en este acto administrativo es imperioso que se revista de los elementos inherentes como son el objeto, voluntad, procedimiento, competencia y motivación, toda vez que genera efectos de índole jurídico hacia el administrado, que en el caso objeto de estudio corresponde a un servidor o funcionario público.

El derecho disciplinario administrativo se convierte en una herramienta para realizar el control del cumplimiento del deber funcional establecido para cada funcionario o servidor público; por tal razón, las autoridades administrativas en sus resoluciones plasmarán la debida y suficiente motivación. Este criterio rector de la suficiencia plantea una estructura base, haciendo referencia al planteamiento normativo o con enfoque a principios amplio, el soporte relatado de lo fáctico de similar manera extenso y, por último, la pertinencia de estos. Se enfatiza en que la rigurosidad de la argumentación jurídica no puede ser percibida de forma genérica, sino que dependerá del caso y temática que atienda, y la medida de su impacto hacia los derechos del administrado.

La legitimidad de la potestad sancionadora se ve identificada, únicamente, cuando la norma al momento de establecer acciones y omisiones y enlazarlas con una sanción, hallan su



soporte en el principio de proporcionalidad, para evitar una desmedida actuación estatal al tipificarlas. Mientras que, en las resoluciones administrativas que es la fase final de su ejercicio, es la garantía de motivación que brinda esta característica de legítimo, únicamente si esta es expuesta bajo el criterio rector desde una argumentación exhaustiva y suficiente, por lo que debe evitar incurrir en vicios o deficiencias motivacionales, para que la voluntad de la administración sea percibida como justa, y no amerite ser objeto de algún tipo de impugnación incluso en sede jurisdiccional, resaltando que en este último caso, su falta desemboca en nulidad.



### Referencias bibliográficas

- Álvarez Sanango, M. G., Narváez Zurita, C.I., Pinos Jaén, C. E., Erazo Álvarez, J.C. (2020).  
Falta de motivación en las resoluciones administrativas de las Juntas Cantonales de  
Protección de Derechos. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas*, V (8),  
395-413
- Asamblea Constituyente de la República de Ecuador. (2008). Constitución de la República del  
Ecuador. Registro Oficial N° 449 del de 2008.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2010). *Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP*.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador (Registro  
O, Vol. 40). <https://doi.org/10.1075/ttwia.40.16bee>
- Bedón, G. (2018). *Notas sobre la motivación y sus fundamentos*. Editorial Pupliconti
- Bustamante-Fajardo, A. P. (2022). La garantía de motivación desde la línea jurisprudencial de la  
Corte Constitucional Ecuatoriana. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*. La  
garantía de motivación desde la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional  
Ecuatoriana %7C Bustamante-Fajardo %7C Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas  
(umet.edu.ec)
- Castro, L. (2019). Las decisiones de los poderes públicos. *Revista de derecho administrativo*,  
(12), 25-27. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/index>
- Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia No. 1158-17-EP/21 - Caso Garantía de la  
motivación.  
[http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidkYjI2NzM0NS05MjE2LTQ1ZDMtOGE5Ny03YTg2ZTAy](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidkYjI2NzM0NS05MjE2LTQ1ZDMtOGE5Ny03YTg2ZTAy)



[MmYwYmYucGRmJ30=?fbclid=IwAR1ArJVS3zV7Q-](https://www.facebook.com/MmYwYmYucGRmJ30/?fbclid=IwAR1ArJVS3zV7Q-)

[WA4PsQ\\_BzRVA6wx9DEbmPHuxiWGijvVGH6nodJ3dit9hk](https://www.facebook.com/WA4PsQ_BzRVA6wx9DEbmPHuxiWGijvVGH6nodJ3dit9hk)

Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia. (2015). Sentencia No. C-721 del 2015-  
Acción de Inconstitucionalidad.

[http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBldGE6J3Ry](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBldGE6J3Ry)

[YW1pdGUnLCB1dWlkOidkYjI2NzM0NS05MjE2LTQ1ZDMtOGE5Ny03YTg2ZTAy](https://www.facebook.com/YW1pdGUnLCB1dWlkOidkYjI2NzM0NS05MjE2LTQ1ZDMtOGE5Ny03YTg2ZTAy)

[MmYwYmYucGRmJ30=?fbclid=IwAR1ArJVS3zV7Q-](https://www.facebook.com/MmYwYmYucGRmJ30/?fbclid=IwAR1ArJVS3zV7Q-)

[WA4PsQ\\_BzRVA6wx9DEbmPHuxiWGijvVGH6nodJ3dit9hk](https://www.facebook.com/WA4PsQ_BzRVA6wx9DEbmPHuxiWGijvVGH6nodJ3dit9hk)

Escobar, J. Á., & Vallejo, N. (2013). La motivación de la sentencia. (Monografía para optar por  
el título de Abogado). Universidad EAFIT Escuela de Derecho, Medellín.

<https://repository.eafit.edu.co>

Falcón, E. (2019). *Criterios formales de la motivación*. Cuenca: Ed. Astra

Fernández, J. (2007). Reseña de Principio de proporcionalidad. *Revista de Derecho*

(Valdivia), 20(1), 359-361. <https://www.redalyc.org/pdf/1737/173714176013.pdf>

Forero Hernández, C. F., & Cuellar Mora, M.I. (2020). De la aplicación del principio de  
proporcionalidad en las sanciones administrativas del derecho de servicios públicos

domiciliarios. *Ratio Juris*, 15(30), 35-48. <https://doi.org/10.24142/raju.v15n30a2>

Flores, J. P. (2022). La estabilidad de la competencia para la potestad sancionadora y las  
autoridades del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley del Servicio Civil.

*Derecho Global. Estudios Sobre Derecho y Justicia*, 7(21), 145–165.

<https://doi.org/10.32870/dgedj.v7i21.488>



- Montero, C. (2015). La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos: un estudio introductorio. *Revista de Derecho Público*, 0(82), 111–141. <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2015.37285>
- Organización de Estados Americanos. (1969). Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto De San José), Departamento de Derecho Internacional OEA. [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)
- Pérez, O. R., y Cabrejo, J. R. (2021). Principles of proportionality and reasonability in individualization foundation in criminal judgment. *Revista Ciencia y Tecnología*, 17(2), 63–70. <https://doi.org/10.17268/rev.cyt.2021.02.05>

