

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v5i4.2535>

Motivación suficiente en los actos administrativos emitidos por el órgano sancionador de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

Sufficient motivation in administrative acts issued by the sanctioning body of decentralized Municipal Autonomous Governments

Jorge Francisco Sornoza Calderón
ab.jorgesornoza@gmail.com
Universidad Nacional de Loja
Loja – Ecuador

Artículo recibido: 07 de agosto de 2024. Aceptado para publicación: 23 de agosto de 2024.
Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen

En el ámbito de la administración pública ecuatoriana, la correcta motivación de los actos administrativos sancionadores es esencial para asegurar la legalidad, transparencia y legitimidad de las decisiones tomadas por los órganos sancionadores. La motivación correcta implica la existencia de una premisa fáctica bien fundamentada y una premisa normativa claramente relacionada con los hechos, tal como lo establece la Corte Constitucional Ecuatoriana en su sentencia No. 1158-17-EP/21. Sin embargo, existe una preocupación creciente sobre si las resoluciones emitidas por los órganos sancionadores de los gobiernos autónomos descentralizados municipales cumplen con estos requisitos. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo, dentro de sus facultades, expide actos administrativos sancionadores. La falta de una motivación suficiente en estos actos administrativos sancionadores puede resultar en decisiones arbitrarias, falta de transparencia y vulneración de derechos, socavando la confianza pública en la administración municipal. Esta investigación es de diseño no experimental, y se aplicaron los métodos deductivos, dogmático y, el jurídico descriptivo. Como resultado de este análisis se permitió identificar deficiencias y vicios motivacionales en la estructura argumentativa de los actos administrativos sancionadores. Se espera que este estudio contribuya a mejorar la transparencia y la legitimidad de las decisiones sancionadoras en las administraciones municipales de Ecuador, promoviendo así una mayor confianza pública y el cumplimiento de los principios de legalidad y justicia administrativa.


Palabras clave: motivación, argumentación, debido proceso, facultad sancionadora, acto administrativo sancionador

Abstract

In the context of Ecuadorian public administration, the proper motivation of sanctioning administrative acts is essential to ensure the legality, transparency, and legitimacy of decisions made by sanctioning bodies. Proper motivation entails the existence of a well-founded factual premise and a normative premise clearly related to the facts, as established by the Ecuadorian Constitutional Court in its ruling No. 1158-17-EP/21. However, there is growing concern about whether the resolutions issued by the sanctioning bodies of decentralized municipal autonomous governments meet these requirements. The Decentralized Municipal Autonomous Government of Santo Domingo, within its powers, issues sanctioning administrative acts. The lack of sufficient motivation in these sanctioning administrative

acts can result in arbitrary decisions, lack of transparency, and violation of rights, undermining public trust in municipal administration. This research follows a non-experimental design and applies deductive, dogmatic, and descriptive legal methods. As a result of this analysis, deficiencies and motivational flaws in the argumentative structure of sanctioning administrative acts were identified. This study is expected to contribute to improving the transparency and legitimacy of sanctioning decisions in municipal administrations in Ecuador, thereby promoting greater public trust and adherence to the principles of legality and administrative justice.

Keywords: motivation, argumentation, due process, sanctioning authority, sanctioning administrative act

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicado en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons . 

Cómo citar: Sornoza Calderón, J. F. (2024). Motivación suficiente en los actos administrativos emitidos por el órgano sancionador de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 5 (4), 3868 – 3884. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i4.2535>

INTRODUCCIÓN

Para que exista una buena motivación, se debe contar con una buena argumentación. El Profesor Manuel Atienza, en su texto *Argumentación Constitucional Teoría y Práctica* (2011:19), precisa la noción fundamental de argumentar, al indicar que: "Argumentar o razonar es una actividad que consiste en dar razones a favor o en contra de una determinada tesis que se trata de sostener o refutar. Esa actividad puede ser muy compleja y consistir en un número muy elevado de argumentos (de razones parciales) conectadas entre sí de muy variadas formas." (Atienza, 2011). Entonces debemos entender que el ejercicio práctico de motivar los actos administrativos es el camino para dotar de buenos fundamentos normativos y fácticos a las resoluciones, cumpliendo con las exigencias del ordenamiento jurídico; es decir, acatando los criterios emitidos por la Corte Constitucional del Ecuador en su jurisprudencia reciente, y en armonía con el Art. 76. 7. I., de la Constitución de la República del Ecuador, en adelante CRE.

En el contexto de la administración pública ecuatoriana, la motivación suficiente de los actos administrativos sancionadores es un requisito esencial para garantizar la transparencia, la legalidad y la legitimidad de las decisiones adoptadas por los órganos sancionadores de las administraciones municipales en el territorio nacional. La Corte Constitucional Ecuatoriana, en adelante CCE, en su sentencia No. 1158-17-EP/21, ha establecido criterios claros sobre los elementos que deben componer una motivación suficiente, destacando la importancia de una premisa fáctica detallada y una premisa normativa claramente vinculada a los hechos expuestos.

La motivación del acto administrativo sancionador, que se origina de un proceso de instrucción frente a una presunta infracción por parte de un administrado debe contener una fundamentación normativa y fáctica correcta, entendida como la mejor argumentación posible y así desarrollar la estructura mínimamente completa de una decisión. Por lo tanto, frente a este escenario, queda preguntarse: ¿qué implica motivar un acto administrativo sancionador? Este estudio pretende contribuir al entendimiento y mejora de las prácticas administrativas sancionadoras, ofreciendo un análisis crítico y fundamentado sobre la motivación de las resoluciones emitidas por los órganos sancionadores municipales en Ecuador.

El presente artículo científico, titulado "Motivación suficiente en los actos administrativos emitidos por el órgano sancionador de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales", tiene como objetivo principal evaluar si las resoluciones y actos administrativos sancionadores emitidos por el órgano sancionador del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo cumplen con una estructura argumentativa mínimamente completa exigidos por el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Para abordar este objetivo, mi investigación parte de la revisión de literatura, que analiza los estudios previos sobre la facultad sancionadora, el procedimiento administrativo sancionador, el acto administrativo sancionador y los elementos para su validez, y el estándar de suficiencia; la metodología, que describe el enfoque y los métodos utilizados para la recolección y análisis de datos; el análisis y resultados, donde se presentan los hallazgos del estudio; la discusión, que interpreta los resultados y sugiere posibles implicaciones; y, finalmente, la conclusión, que resume el hallazgo y propone acciones futuras para mejorar la estructura argumentativa de los actos administrativos sancionadores expedidos por el órgano sancionador en las administraciones municipales ecuatorianas.

Para ello, se realizará un análisis detallado de tres (3) actos administrativos sancionadores expedidos por el órgano sancionador durante la actual administración municipal en el cantón Santo Domingo. Específicamente, se plantea que la premisa fáctica de estas resoluciones es insuficientemente detallada y que la premisa normativa no está claramente vinculada con la premisa fáctica, lo que

resulta en una deficiencia motivacional ante una evidente justificación inexistente. Estas deficiencias generan incertidumbre y falta de transparencia en el proceso sancionador, afectando la legitimidad de las decisiones tomadas por el órgano sancionador.

La importancia de una motivación suficiente en los actos administrativos sancionadores se radica en la protección de derechos constitucionales, y que la decisión no sé torne, ilegítima o arbitraria, de acuerdo a lo que dispone la constitución y el máximo órgano de interpretación constitucional garantizando de esta forma el derecho a la defensa dentro del debido proceso, ya que, este último también es vulnerado frente a la insuficiencia motivacional que adolecen ciertas resoluciones emitidas por la función sancionadora.

DESARROLLO

Facultad Sancionadora: base constitucional y legal, importancia, alcance y límites

La facultad sancionadora en el ámbito administrativo se ha configurado como un elemento esencial para la regulación y control de las actividades de los particulares. El Dr. Omar Mejía Patiño la define como “un conjunto normativo de disposiciones reguladoras de la Actividad Administrativa, que tienen como finalidad coadyuvar al cumplimiento de las tareas estatales que establecen, como consecuencia de su infracción, la imposición de una sanción administrativa con observancia de los principios establecidos constitucionalmente” (Patiño 2013, 41). Esta definición subraya la importancia de la facultad sancionadora en la estructura del Estado, ya que permite asegurar el cumplimiento de las normas y mantener el orden dentro de la sociedad.

La CRE establece la base legal para la facultad sancionadora de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, en adelante GAD's, siendo así que en el artículo 264, se reconocen las competencias exclusivas de los municipios, que incluyen el ordenamiento territorial, urbanismo, control del uso del suelo, protección ambiental y otros servicios públicos. Estas competencias se fundamentan en el artículo 226 de la CRE, que establece que las entidades del sector público deben actuar conforme a la Constitución, la ley y el derecho, orientando sus acciones hacia el bien común.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en adelante COOTAD y el Código Orgánico Administrativo, en adelante COA, proporcionan el marco general para los procedimientos administrativos sancionadores. Los artículos 54 y 55 del COOTAD y los artículos 250 a 260 del COA establecen las disposiciones específicas para regular y controlar la actuación de los administrados cuando infrinjan disposiciones administrativas. Estas normativas permiten a los GAD's imponer sanciones administrativas a los ciudadanos y entidades que violen las normativas locales, asegurando el cumplimiento de las mismas.

El ejercicio de la facultad sancionadora es crucial para el funcionamiento efectivo y legítimo de la administración pública. El Profesor Dr. Marco Morales Tobar argumenta que “no se puede concebir el desenvolvimiento de la actividad administrativa sin una potestad sancionadora propia; esto se debe a que, para velar por el interés público, es necesario que se tomen medidas para sancionar la desobediencia a las leyes que puedan cometer los individuos” (Tobar 2010, 325). Esta afirmación resalta la necesidad de un poder sancionador dentro de la estructura administrativa para mantener el orden y la legalidad.

El artículo 395 del COOTAD establece que los servidores públicos son los encargados de aplicar el juzgamiento de infracciones administrativas y ejercer la potestad sancionadora en materia administrativa. Esto refuerza la idea de que el poder sancionador es una herramienta indispensable para la administración pública, ya que permite tomar medidas contra aquellos que infringen las normativas establecidas, asegurando así el cumplimiento de las leyes y regulaciones.

A pesar de la importancia de la facultad sancionadora, esta tiene límites claramente establecidos para proteger los derechos de los ciudadanos. Uno de los límites más importantes es el derecho de los ciudadanos a impugnar los actos administrativos si consideran que se han cometido injusticias. La administración debe justificar motivadamente sus acciones al imponer sanciones administrativas, proporcionando mecanismos para la impugnación de los actos administrativos y asegurando que sus decisiones estén respaldadas por una base legal adecuada.

Este importante límite garantiza que las decisiones y sanciones en el ámbito administrativo sean correctas, basadas en la legitimidad y proporcionalidad, en conformidad con la ley y, con la jurisprudencia vinculante. De lo contrario, en un proceso judicial (impugnación del acto administrativo) puede llegarse a demostrar que dichas actuaciones administrativas son arbitrarias y, por ende, nulas. La motivación suficiente es crucial para garantizar la transparencia y permitir que los ciudadanos comprendan las razones detrás de las decisiones administrativas.

Procedimiento Administrativo Sancionador

El procedimiento administrativo sancionador se inicia de oficio por acuerdo del órgano competente y debe cumplir con una serie de pasos detallados en el COA. Eduardo Gamero Casado señala que "El procedimiento administrativo sancionador es el conjunto de actos y formalidades que la Administración debe seguir para investigar y, en su caso, sancionar la comisión de infracciones administrativas por parte de los administrados, garantizando siempre el respeto a los principios de legalidad, defensa, y proporcionalidad" (Gamero Casado, E. 2021), destacando la doble garantía que proporciona la regulación de estos procedimientos mediante la ley y el reglamento.

El artículo 250 del COA establece que "el procedimiento administrativo sancionador se inicia de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia. La iniciación de los procedimientos sancionadores se formalizará con un acto administrativo expedido por el órgano instructor". Este acto administrativo de inicio debe contener una relación sucinta de los hechos que motivan el inicio del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que puedan corresponder, según el artículo 251.2 del COA.

El COA asegura el derecho a la defensa del presunto infractor, garantizando los principios de contradicción e igualdad procesal, permitiendo al infractor acceder al expediente y conocer todas las actuaciones realizadas. La administración debe realizar las investigaciones necesarias para determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad del infractor, recopilando pruebas documentales, testimoniales y periciales.

Una vez concluida la fase de investigación, el órgano instructor debe elaborar un dictamen en el que se analizan las pruebas y se formula una propuesta de resolución en caso de que se concluya que hubo una infracción. El artículo 257 del COA establece que el dictamen debe contener la determinación de la infracción, los nombres y apellidos del inculpado, los elementos en los que se funda la instrucción, la disposición legal que sanciona el acto por el que se inculpa, la sanción que se pretende imponer y las medidas cautelares adoptadas.

Estas actuaciones de instrucción están orientadas a actuar la evidencia necesaria a efectos de precisar con mayor exactitud los hechos susceptibles de motivar el procedimiento, ya que no se trata de una instrucción completa del caso y de sus responsables, sino sólo una indagación con efecto de delimitar mejor los contornos del caso y de la sustanciación el procedimiento en sí. (Granda, 2018, pág. 260).

El dictamen se remitirá inmediatamente al órgano competente para resolver el procedimiento, junto con todos los documentos, alegaciones e información que obren en el expediente. La propuesta debe

ser proporcional a la gravedad de la infracción y ajustarse a las sanciones previstas en la normativa aplicable.

El acto administrativo sancionador y los elementos para su validez

En nuestra legislación el acto administrativo es la declaración unilateral de la voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales (Código Orgánico Administrativo, 2017, artículo 98), como acertadamente se pronuncian los tratadistas García de Enterría y Ramón Fernández al definir al acto administrativo como: "la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria" (Curso de Derecho Administrativo, 2004, p. 249). En igual forma Dromi señala: "todo el obrar jurídico administrativo es acto administrativo" (R. Dromi, 2001 p. 249), también Javier Barnes lo ha definido como "la decisión de la Administración que impone una sanción a un particular por la comisión de una infracción administrativa, enmarcada en un proceso que debe respetar las garantías del debido proceso y los principios de legalidad y proporcionalidad" (Barnes, J. 2020).

El acto administrativo sancionador es la resolución final del procedimiento administrativo sancionador, y para su validez debe cumplir con los requisitos de competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación, establecidos en el artículo 99 de COA.

Al respecto debemos entender por competencia, la "aptitud legal del obrar del órgano administrativo" (Pérez, 2008), esto significa que el acto administrativo debe ser emitido por una autoridad que tenga la competencia otorgada por la constitución y la ley para actuar en el ámbito en el que está tomando la decisión; por objeto, el acto debe contener una obligación expresa de dar, hacer o no hacer y, su contenido debe ser lícito, posible y determinado; por voluntad, se refiere a la declaración unilateral de la administración pública que expresa su intención de crear, modificar o extinguir derechos u obligaciones en el ámbito jurídico administrativo. Es la voluntad estatal válida, exteriorizada en una declaración legal expresa. El acto administrativo se precia de esa declaración, pero lo esencial es la voluntad real del acto administrativo (Younes Moreno, 2016); el acto administrativo debe ser producto de un procedimiento normado y no generarse por la sola voluntad del titular del órgano o entidad que lo va a dictar, esto incluye el cumplimiento de todas las etapas procedimentales establecidas, el no ceñirse a los procedimientos legales, acarrea la nulidad del acto administrativo y, por motivación debe entenderse no sólo a la obligación legal de motivar, sino principalmente a la garantía de motivación.

Además, el artículo 205 del COA señala que "debe precisar los recursos que pueden ser interpuestos, el órgano competente para sustanciarlos y el plazo o término que dispone el administrado para ejercer su derecho de impugnación". Esta estructura asegura que los procedimientos sancionadores municipales sean transparentes, justos y respetuosos de los derechos de los administrados.

El estándar de suficiencia en la motivación de los actos administrativos sancionadores en la legislación ecuatoriana: análisis jurisprudencial y propuesta para su aplicación en el GAD Municipal de Santo Domingo.

El artículo 100 del COA establece que la motivación debe observar las siguientes reglas: el señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance; la calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo; y la explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados.

La motivación es crucial y debe explicar y exponer las razones que han llevado a la Administración a dictar el acto administrativo. Miguel S. Marienhoff distingue entre el "motivo" del acto (causa o

antecedente material) y su “motivación” (justificación y exposición de las razones) (Marienhoff 1983, 298).

La motivación de los actos administrativos es un requisito indispensable para su validez. La CCE, consciente de los problemas ocasionados por jurisprudencia anterior, estableció en su sentencia No. 1158-17-EP/21 pautas claras para examinar cargos de vulneración de la garantía de motivación. Estas pautas incluyen un criterio rector que establece que toda argumentación jurídica debe tener una estructura mínimamente completa, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente.

La CCE identificó tres tipos de deficiencias motivacionales y cuatro tipos de vicio motivacional. Estas pautas son fundamentales para asegurar que las decisiones administrativas estén debidamente justificadas, proporcionando así una mayor transparencia y legitimidad en el proceso administrativo. La motivación adecuada de los actos administrativos es esencial para garantizar que las decisiones se basen en una evaluación cuidadosa y razonada de los hechos y las normativas aplicables.

La jurisprudencia reciente de la CCE, especialmente la sentencia No. 1158-17-EP/21, destaca la importancia de la motivación suficiente, es decir, que satisfaga los referidos elementos mínimos con miras al ejercicio efectivo de los derechos al debido proceso y a la defensa tanto, en sede administrativa, como en sede jurisdiccional. Esta sentencia aleja a la CCE del tradicional test de motivación y establece un nuevo estándar de suficiencia, que requiere una fundamentación normativa y fáctica correcta, entendida esta como “la mejor argumentación posible en apoyo de sus decisiones” (Sentencia No. 32-21-IN/21, 2021, párr. 52).

La fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. La fundamentación fáctica debe justificar adecuadamente los hechos probados en el caso. Este enfoque garantiza que la argumentación jurídica sea clara, precisa y convincente, cumpliendo con los estándares requeridos en un contexto judicial.

El párrafo 61 de la sentencia No. 1158-17-EP/21 establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, integrada por estos dos elementos: una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. En el párrafo 61.1 y 61.2, la CCE desarrolla estos dos elementos detalladamente, señalando que la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, mientras que la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.

El párrafo 64.1 de la misma sentencia define el estándar de suficiencia como el grado de desarrollo argumentativo que razonablemente se debe exigir para dar por suficiente la fundamentación normativa o fáctica de una argumentación jurídica. Este estándar señala cuán riguroso debe ser el juez frente a la motivación que examina, y su determinación dependerá del tipo de caso de que se trate.

Con esta sentencia, la CCE se alejó del tradicional test de motivación, que exigía una fundamentación correcta y no solo suficiente. El test de motivación, establecido en la sentencia No. 227-12-SEP-CC del 21 de junio de 2012, fue diseñado para determinar si en un caso concreto se había vulnerado la garantía de la motivación. Sin embargo, la CCE indicó que ese test distorsionaba el alcance de la motivación, puesto que exigía una fundamentación correcta y no simplemente suficiente.

La jurisprudencia de la CCE ha sido fundamental para establecer criterios claros sobre la motivación de los actos administrativos sancionadores. En particular, la sentencia No. 1158-17-EP/21 ha proporcionado directrices importantes para evaluar la suficiencia de la motivación en estos actos. La

CCE ha enfatizado que la motivación es una exigencia del Estado constitucional para garantizar la racionalidad y legalidad de las decisiones administrativas.

La Profesora Catherine Ricaurte señala que “El instrumento jurídico encaminado a garantizar que el poder actúe racionalmente es la motivación” (Ricaurte 2023, 32). En los años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, la motivación se convirtió en una “condición imprescindible del correcto ejercicio de la función jurisdiccional” (Taruffo 2009, 516) y del ejercicio del poder público en general. La jurisprudencia de la CCE ha sido coherente con esta visión, estableciendo que la motivación adecuada de los actos administrativos es esencial para garantizar la transparencia, la legitimidad y la protección de los derechos de los administrados.

El estándar de suficiencia debe aplicarse rigurosamente en las resoluciones y actos administrativos sancionadores emitidos por el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal de Santo Domingo. Este enfoque garantiza que las decisiones sancionadoras sean transparentes, legítimas y basadas en una argumentación jurídica sólida, protegiendo los derechos de los administrados y promoviendo una administración pública más eficaz y respetuosa de la legalidad.

Para aplicar el estándar de suficiencia en las resoluciones y actos administrativos sancionadores, es esencial que las autoridades del GAD Municipal de Santo Domingo sigan las directrices establecidas por la CCE en la sentencia No. 1158-17-EP/21. Esto incluye asegurar que las resoluciones contengan una fundamentación normativa suficiente, que justifique adecuadamente la aplicación de las normas y principios jurídicos relevantes, y una fundamentación fáctica suficiente, que explique detalladamente los hechos probados en el caso.

Además, es crucial que las resoluciones sean claras, precisas y comprensibles, permitiendo a los administrados entender las razones detrás de las decisiones administrativas. Esto no solo mejora la transparencia y la legitimidad de las decisiones, sino que también protege los derechos de los administrados al proporcionarles una base sólida para impugnar las resoluciones si consideran que se han cometido injusticias.

RESULTADOS

La obtención de resultados para la presente investigación se la realiza con el análisis de tres (3) de los actos administrativos sancionadores más comunes expedidos por la función sancionadora del GAD Municipal de Santo Domingo en su actual administración, estos son: 1) Construcción sin permisos y sin planos aprobados; 2) Publicidad o Propaganda instalada sin autorización; y, 3) Ocupación de espacios públicos, seleccionadas como objeto de estudio para evaluar la fundamentación fáctica y normativa, que provienen de un dictamen y en el que se ha planteado un acto administrativo sancionador, objetivo de la presente investigación.

El presente análisis se encuadra en los tipos de deficiencias motivacionales descritas en la jurisprudencia reciente respecto a la inexistencia, insuficiencia y apariencia, que de esta última se desprenden los vicios motivacionales que generan que una fundamentación realmente sea inexistente o insuficiente, ocasionando una vulneración a la garantía de la motivación.

Para examinar un cargo de vulneración de la garantía de la motivación, se debe atender al siguiente criterio rector, establecido por la jurisprudencia de esta Corte: una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa.

Tabla 1

Construcción sin planos aprobados, ni permisos de construcción que respeta la zonificación

Identificación del expediente administrativo sancionador	Fecha de resolución	Órgano sancionador	Decisión impuesta
No. 316 - 2023	13-03-2024	Función Sancionadora	Sancionar con una multa establecida de USD. \$1.256,85 (mil doscientos cincuenta y seis con 85/100 dólares de los Estados Unidos De América), la misma que corresponde al 10% del avalúo de la construcción ejecutado de \$ 18.630.11 conforme lo determina el artículo 373 de la Ordenanza reformatoria al Código Municipal.

ESTRUCTURA MÍNIMAMENTE COMPLETA DE LA PREMISA FACTICA CONFORME CON EL ARTÍCULO 76.7.I DE LA CRE			
DESCRIPCIÓN DEL HECHO:		CUMPLE	
		SI	NO
	Se identifica al presunto infractor		
	Se detalla la infracción		
	Se describe la construcción específica		
	Se menciona la ubicación precisa de la construcción.		
	Fue notificado en debida forma el presunto infractor		
DOCUMENTACIÓN ADJUNTA:	Se remite el expediente original		
	Se incluye el informe técnico con detalles de la inspección.		
	Se detalla actuaciones previas y posteriores, inspecciones oculares y avalúos.		
ACTUACIONES PROCEDIMENTALES:	Se mencionan actuaciones procesales.		
	Se evidencian pruebas recopiladas		
ESTRUCTURA MÍNIMAMENTE COMPLETA DE LA PREMISA NORMATIVA CONFORME CON EL ARTÍCULO 76.7.I DE LA CRE			
BASE LEGAL:		CUMPLE	
		SI	NO
	Se cita la Constitución de la República del Ecuador, artículos 1, 11 Número 9 y 82, que establecen el marco constitucional de derechos y justicia.		
	Se hace referencia al Código Orgánico Administrativo y sus artículos pertinentes.		
FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA:	Se fundamenta la competencia del sancionador conforme al artículo 248 del Código Orgánico Administrativo.		
	Se detallan las normativas específicas del Código Municipal de Santo Domingo.		

DEBIDO PROCESO:	Se asegura que se han observado todas las prescripciones legales y solemnidades sustanciales inherentes al procedimiento.			
	Se menciona la observancia del debido proceso y la seguridad jurídica, fundamentado en la Constitución y el COOTAD.			
DEFICIENCIA MOTIVACIONAL DESCRITA EN LA JURISPRUDENCIA RECIENTE DE LA CCE SENTENCIA 1158-17-EP/21				
INEXISTENCIA		INSUFICIENCIA		APARIENCIA
VICIOS MOTIVACIONALES DESCRITOS EN LA JURISPRUDENCIA RECIENTE DE LA CCE SENTENCIA 1158-17-EP/21				
INCOHERENCIA		INATINENCIA		INCOMPRENSIBILIDAD
Razonamiento Lógico:	No se explica cómo los hechos descritos se relacionan con las normas aplicables, justificando la decisión de imponer la sanción habiendo incurrido en una decisión arbitraria, ilegal e ilegítima.			
	No se identifica claramente al infractor y la naturaleza de la infracción pues, a fojas 11 también se menciona de forma confusa al señor CHUQUIRIMA LANCHE VICTORIA ALEJANDRINA, cuando lo correcto es que se trata de una persona de género femenino, que nada tiene que ver en el presente acto administrativo sancionador. Tampoco se ha podido identificar el predio pues, la construcción intervenida, está ubicada en el Lote S/N, Mz, S/N, de la Lot. Los Unificados, calles Piñas y Zaruma y en el considerando QUINTO, 5.2 se indica que el permiso corresponde a trabajos varios en el lote de terreno 3, manzana 80, en un área de 40.00 m2 en la Coop. Los Unificados, calle B, conforme se desprende del Oficio N° GADMSD-SGT-2022-1845-O, de fecha 7 de septiembre del 2022, lo cual no concuerda con el área ni la ubicación de la construcción realizada por el administrado/a REMACHE NARVÁEZ EDGAR FERNANDO.			
	A foja 14, consta el Memorando GADMSD-DP-2023-1006-M, de fecha 02 de agosto de 2023 mediante el cual la Dirección de Planificación, informa: "...se ha procedido a revisar en nuestros archivos y si hemos encontrado que el Sr. Edgar Fernando Remache Narvárez ha solicitado y obtenido permiso de construcción para el lote S/N de la manzana S/N ubicado en la lotización Unificados, en el período de los años 2018 hasta la presente fecha..." En el considerando QUINTO 5.2 Del proceso Administrativo Sancionador se desprende... Revisado el presente expediente se verifica que la Función Instructora ha demostrado y comprobado la participación del Administrado/a en el cometimiento de la infracción, así como la responsabilidad atribuida al administrado/a REMACHE NARVÁEZ EDGAR FERNANDO; por la infracción de una construcción de 70.00m2 sin planos aprobados ni permisos de construcción, en el lote S/N, Mz S/N, de la Lot. Los Unificados, calles Piñas y Zaruma, por cuanto el permiso otorgado por la Dirección de Planificación y que certifica en su memorando N° GADMSD-DP-2023-1006-M, de fecha agosto 2 de 2023, corresponde a trabajos varios en el lote de terreno 3, manzana 80, en un área de 40.00 m2 en la Coop. Los Unificados, calle B, conforme se desprende del Oficio N° GADMSD-SGT-2022-1845-O, de fecha 7 de septiembre del 2022, el cual no concuerda con el área ni la ubicación de la construcción realizada por el			

	administrado/a REMACHE NARVÁEZ EDGAR FERNANDO misma que es sancionada de acuerdo a lo establecido en el artículo 373.
	No se demuestra por parte la función instructora y función sancionadora que el administrado haya sido notificado
	El acto administrativo sancionador no sigue un razonamiento lógico desde la identificación del supuesto infractor hasta la ubicación del lugar de la infracción, y no coinciden los metros cuadrados de construcción.
Conclusión:	En la premisa fáctica el acto administrativo sancionador no cumple con el criterio rector establecidos por la Sentencia No. 1158-17-EP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador, pues no presenta una descripción detallada y documentada de los hechos (premisa fáctica). La resolución no está debidamente motivada y como efecto no se encuentra justificada, inobservando el debido proceso y vulnerando la seguridad jurídica del administrado.

Fuente: Función Sancionadora del GAD Municipal de Santo Domingo.

Tabla 2

Publicidad o Propaganda instalada sin autorización

Identificación del expediente administrativo sancionador	Fecha de resolución	Órgano sancionador	Decisión impuesta
No. 236 - 2023	13-03-2024	Función Sancionadora	Sancionar con una multa establecida de USD. \$331,20 (trescientos treinta y un dólares de los Estados Unidos De América con 20/100), conforme lo determina la Ordenanza reformativa al Código Municipal en su Capítulo II – INSTALACIÓN Y CONTROL DE LA PUBLICIDAD Y PROPAGANDA EXTERIOR – SECCIÓN IV, artículo 24 Número 2.

ESTRUCTURA MÍNIMAMENTE COMPLETA DE LA PREMISA FACTICA CONFORME CON EL ARTÍCULO 76.7.I DE LA CRE			
DESCRIPCIÓN DEL HECHO:		CUMPLE	
		SI	NO
	Se identifica al presunto infractor	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Se detalla la infracción	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Se describe la ocupación indebida del espacio publicitario específica	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Se menciona la ubicación precisa del lugar donde se encuentra la presunta infracción.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Fue notificado en debida forma el presunto infractor	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DOCUMENTACIÓN ADJUNTA:	Se remite el expediente original	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Se incluye el informe técnico con detalles de la inspección.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Se detalla actuaciones previas y posteriores, inspecciones oculares y avalúos.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ACTUACIONES PROCEDIMENTALES:	Se mencionan actuaciones procesales.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Se evidencian pruebas recopiladas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ESTRUCTURA MÍNIMAMENTE COMPLETA DE LA PREMISA NORMATIVA CONFORME CON EL ARTÍCULO 76.7.I DE LA CRE			
BASE LEGAL:		CUMPLE	
		SI	NO
	Se cita la Constitución de la República del Ecuador, artículos 1, 11 y 82, que establecen el marco constitucional de derechos y justicia.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Se hace referencia al Código Orgánico Administrativo y sus artículos pertinentes.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA:	Se fundamenta la competencia del sancionador conforme al artículo 248 del Código Orgánico Administrativo.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Se detallan las normativas específicas del Código Municipal de Santo Domingo.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
DEBIDO PROCESO:	Se asegura que se han observado todas las prescripciones legales y solemnidades sustanciales inherentes al procedimiento.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Se menciona la observancia del debido proceso y la seguridad jurídica, fundamentado en la Constitución y el COOTAD.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DEFICIENCIA MOTIVACIONAL DESCRITA EN LA JURISPRUDENCIA RECIENTE DE LA CCE SENTENCIA 1158-17-EP/21			
INEXISTENCIA		INSUFICIENCIA	
		APARIENCIA	
VICIOS MOTIVACIONALES DESCRITOS EN LA JURISPRUDENCIA RECIENTE DE LA CCE SENTENCIA 1158-17-EP/21			
INCOHERENCIA	INATINENCIA	INCONGRUENCIA	INCOMPRESIBILIDAD
	Se fundamenta adecuadamente la competencia del sancionador y se describe de manera errada el marco jurídico aplicable a la infracción.		

Razonamiento Lógico:	Se identifica claramente al infractor y la naturaleza de la infracción, con descripciones precisas de la construcción y su ubicación.
	No se explica cómo los hechos descritos se relacionan con las normas aplicables, justificando la decisión de imponer la sanción pues, El acto no proporciona una base legal sólida, citas múltiples normativas y artículos relevantes, pero de forma errada pretende subsumir un hecho a una normativa que nada tiene que ver; en el informe técnico ocular de espacios públicos No. GADMSD-SCEP-2023-468-I de fecha 11 de julio del 2023, se lee: “ 1 Rótulo de 19.20 m2 y 1 Rótulo de 36.00 m2, que sumados dan un total de 55.20 m2, por tanto, según lo establecido en el Código Municipal en su capítulo II – INSTALACIÓN Y CONTROL DE LA PUBLICIDAD Y PROPAGANDA EXTERIOR – SECCIÓN IV, Art. 24 numeral 2, no se trataría de un rótulo, sino de unas vallas publicitarias, en donde la multa por la infracción es superior.
	La resolución no sigue un razonamiento lógico desde la identificación de la infracción hasta la aplicación de la sanción.
Conclusión	El acto administrativo sancionador no cumple con los requisitos de motivación establecidos por la Sentencia No. 1158-17-EP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador. Presenta una descripción documentada errada de los hechos (premisa fáctica) y una fundamentación jurídica contraria (premisa normativa). La resolución no está debidamente motivada y justificada, no se ha observado el debido proceso y como efecto no se ha garantizado el derecho a la seguridad jurídica del administrado.

Fuente: Función Sancionadora del GAD Municipal de Santo Domingo

Tabla 3

Ocupación de espacios públicos

Identificación del expediente administrativo sancionador	Fecha de resolución	Órgano sancionador	Decisión impuesta
No. 020 - 2023	05-06-2023	Función Sancionadora	Sancionar con una multa establecida de USD. \$450,00 (CUATRO CIENTOS CINCUENTA DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA), conforme lo determina la Ordenanza reformativa al Código Municipal Régimen de Uso de Suelo y de la Edificación, en su Capítulo VII, artículo 381.

ESTRUCTURA MÍNIMAMENTE COMPLETA DE LA PREMISA FACTICA CONFORME CON EL ARTÍCULO 76.7.I DE LA CRE			
DESCRIPCIÓN DEL HECHO:		CUMPLE	
		SI	NO
	Se identifica al presunto infractor		
	Se detalla la infracción		
Se describe la presunta infracción específica			

	Se menciona la ubicación precisa de la construcción.		
	Fue notificado en debida forma el presunto infractor		
DOCUMENTACIÓN ADJUNTA:	Se remite el expediente original		
	Se incluye el informe técnico con detalles de la inspección.		
	Se detalla actuaciones previas y posteriores, inspecciones oculares y avalúos.		
ACTUACIONES PROCEDIMENTALES:	Se mencionan actuaciones procesales.		
	Se evidencian pruebas recopiladas		
ESTRUCTURA MÍNIMAMENTE COMPLETA DE LA PREMISA NORMATIVA CONFORME CON EL ARTÍCULO 76.7.I DE LA CRE			
BASE LEGAL:		CUMPLE	
		SI	NO
	Se cita la Constitución de la República del Ecuador, artículos 1, 11 y 82, que establecen el marco constitucional de derechos y justicia.		
	Se hace referencia al Código Orgánico Administrativo y sus artículos pertinentes.		
FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA:	Se fundamenta la competencia del sancionador conforme al artículo 248 del Código Orgánico Administrativo.		
	Se detallan las normativas específicas del Código Municipal de Santo Domingo.		
DEBIDO PROCESO:	Se asegura que se han observado todas las prescripciones legales y solemnidades sustanciales inherentes al procedimiento.		
	Se menciona la observancia del debido proceso y la seguridad jurídica, fundamentado en la Constitución y el COOTAD.		
DEFICIENCIA MOTIVACIONAL DESCRITA EN LA JURISPRUDENCIA RECIENTE DE LA CCE SENTENCIA 1158-17-EP/21			
INEXISTENCIA	INSUFICIENCIA	APARIENCIA	
VICIOS MOTIVACIONALES DESCRITOS EN LA JURISPRUDENCIA RECIENTE DE LA CCE SENTENCIA 1158-17-EP/21			
INCOHERENCIA	INATINENCIA	INCONGRUENCIA	INCOMPRENSIBILIDAD
Razonamiento Lógico:	No se explica cómo los hechos descritos se relacionan con las normas aplicables, habiendo incurrido en una decisión arbitraria, ilegal e ilegítima.		
	El funcionario Instructor inició el procedimiento administrativo sancionador el 22 de marzo de 2023 notificando al administrado el 06 de abril del 2023; y que con providencia del 27 de abril del mismo año señala que el administrado no ha comparecido ni ha presentado escrito o documento alguno, luego de que ha sido notificado con el acto de inicio, lo que es considerado al amparo de lo previsto en el artículo 252 del COA, como el Dictamen, remitiendo con memorando N. GADMSD-SFI-2023-363-M el 26 de abril del 2023 a la Función Sancionadora.		
	La sancionadora municipal, con fecha 05 de junio de 2023, avoco conocimiento de la presente causa y sin considerar los términos transcurridos desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador artículos 203 y 204 del COA, procedió		

	<p>fuera de su potestad sancionadora, sin que haya ampliado el plazo para resolver, a dictar el acto administrativo sancionador en contra del administrado incurriendo en la causal de nulidad prevista en el número 3 del artículo 105 del COA, por haber precluido su competencia en razón del tiempo.</p> <p>La resolución no sigue un razonamiento lógico desde la identificación de la infracción hasta la aplicación de la sanción.</p>
Conclusión	<p>El acto administrativo sancionador no cumple con los requisitos de motivación establecidos por la Sentencia No. 1158-17-EP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador. Presenta una descripción detallada y documentada de los hechos (premisa fáctica) pero su fundamentación jurídica al ser errada no es sólida (premisa normativa). La resolución no está debidamente motivada y no se encuentra justificada, inobserva el debido proceso y como consecuencia vulnera el derecho a la seguridad jurídica del administrado.</p>

Fuente: Función Sancionadora del GAD Municipal de Santo Domingo.

CONCLUSIÓN

La presente investigación ha revelado deficiencias significativas en la motivación de los actos administrativos sancionadores emitidos por el órgano sancionador del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo. En particular, las resoluciones analizadas carecen de una premisa fáctica detallada y una premisa normativa claramente relacionada con los hechos, tal como lo exige la Corte Constitucional Ecuatoriana en su sentencia No. 1158-17-EP/21. Estas deficiencias afectan la transparencia, legitimidad y legalidad de las decisiones sancionadoras, lo cual socava la confianza pública en la administración municipal.

Se ha identificado que, en muchos casos, los hechos no están adecuadamente documentados, y las normas jurídicas aplicadas no están claramente vinculadas a dichos hechos. Además, las resoluciones carecen de un razonamiento lógico que explique cómo los hechos se relacionan con las normas, lo cual resulta en decisiones arbitrarias y falta de motivación suficiente. La falta de notificación adecuada y la inobservancia de los procedimientos también han sido problemas recurrentes, vulnerando el debido proceso y la seguridad jurídica de los administrados.

En conclusión, una correcta aplicación de los principios y requisitos establecidos por la jurisprudencia reciente de la CCE y la legislación vigente, es esencial para garantizar la legalidad, transparencia y legitimidad de las decisiones sancionadoras, contribuyendo a una administración pública más eficiente y respetuosa de los derechos de los ciudadanos.

REFERENCIAS

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, de 29 de julio del 2008.

Asamblea Nacional Constituyente. (2017). Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial 2do. S. 31, 30 de junio 2017.

ATIENZA, Manuel, Las razones del Derecho, 3ª reimpresión, UNAM, México D. F., 2005.

Barnes, J. (2020). Derecho Administrativo General y Sancionador: Fundamentos y Práctica. Editorial Aranzadi

Corte Constitucional del Ecuador sentencia, (2021). Sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021.

Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado, de 11 de agosto de 2021, párr. 52

Dromi, R. (2001), Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ciudad Argentina Editorial de Ciencia y Cultura.

Gamero Casado, E. (2021). *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Editorial Aranzadi.

García de Enterría, E. & Ramón Fernández, T. (2004), Curso de Derecho Administrativo, Madrid, Ed. Thomson Civitas.

Granda, E. (2018). Código Orgánico Administrativo Comentado. Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Marco Morales Tobar, Manual de Derecho Procesal Administrativo (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2010), 325.

Marienhoff, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Abeledo Perrot, Tercera Edición, Buenos Aires, 1983, Pág. 298

Normativa y Jurisprudencia

Omar Mejía Patiño, Fundamentos de Derecho Administrativo Sancionador (Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2013), 41.

Pérez, E. (2008). Derecho Administrativo, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones.

Ricaurte, Catherine. 2023. "Derecho a la motivación. Análisis a partir de la sentencia 1158-17-EP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador". Revista de estudios jurídicos Cálamo, n.º 18: 31-44.

Taruffo, Michele. 2009. Páginas sobre justicia civil. Madrid: Marcial Pons.

Younes Moreno, D. (2016), Curso de Derecho Administrativo, Bogotá, Editorial TEMIS.