

**LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y
Humanidades, Asunción, Paraguay**

ISSN en línea: 2789-3855, 2026

Deficiencias en la motivación e impugnación de multas contractuales en la contratación pública de obras del Ministerio de Transporte y Obras Públicas del Ecuador (MTOPE)

Deficiencies in the justification and challenge of contractual penalties
in public works contracting of the Ministry of Transport and Public
Works of Ecuador (MTOPE)

Jinson Armando Grefa Grefa

jinsonarmando2019@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0003-4026-7631>

Universidad Nacional de Loja

Quito – Ecuador

Marlon Gastón Calopiña Calva

marlon.calopina@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0000-0031-3873>

Universidad Nacional de Loja

Loja – Ecuador

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v7i3.6143>


Redilat
Red de Investigadores
Latinoamericanos


LATAM

Revista Latinoamericana de
Ciencias Sociales y Humanidades

Artículo recibido: 19 de febrero de 2026.

Aceptado para publicación: 03 de julio de 2026.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

VOLUMEN VII

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v7i3.6143>

Deficiencias en la motivación e impugnación de multas contractuales en la contratación pública de obras del Ministerio de Transporte y Obras Públicas del Ecuador (MTOP)

Deficiencies in the justification and challenge of contractual penalties in public works contracting of the Ministry of Transport and Public Works of Ecuador (MTOP)

Jinson Armando Grefa Grefa

jinsonarmando2019@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0003-4026-7631>

Universidad Nacional de Loja

Quito – Ecuador

Marlon Gastón Calopiña Calva

marlon.calopina@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0000-0031-3873>

Universidad Nacional de Loja

Loja – Ecuador

Artículo recibido: 19 de febrero de 2026. Aceptado para publicación: 03 de julio de 2026.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen

La motivación de las multas contractuales en la contratación pública de obras constituye una garantía esencial del debido proceso reconocida en la Constitución de la República del Ecuador. Sin embargo, en la práctica del Ministerio de Transporte y Obras Públicas del Ecuador (MTOP), esta exigencia presenta deficiencias recurrentes que afectan directamente la impugnación efectiva por parte de los contratistas. El presente artículo analiza, con base en un estudio de enfoque cualitativo con componentes cuantitativos aplicado a cinco expedientes administrativos y judiciales correspondientes al año 2024, las principales deficiencias fácticas, jurídicas y de proporcionalidad en los actos administrativos sancionadores emitidos por el MTOP. Los resultados obtenidos evidencian que el 60% de las multas impugnadas fueron revocadas total o parcialmente por las autoridades administrativas o judiciales debido a ausencia de motivación suficiente, incongruencia argumentativa o silencio absoluto frente a los descargos presentados por los contratistas. Las deficiencias más frecuentes incluyen la descripción genérica del incumplimiento sin especificar fechas ni documentos de respaldo, la cita normativa desconectada de los hechos concretos y la omisión de respuesta a los argumentos técnicos de la defensa. La investigación concluye que la motivación deficiente no constituye una mera irregularidad formal, sino una vulneración de derechos constitucionales de aplicación inmediata que inutiliza los mecanismos de impugnación, genera litigiosidad innecesaria y afecta la seguridad jurídica. Se proponen finalmente lineamientos de motivación cualificada orientados a fortalecer la tutela judicial efectiva y la eficiencia de la contratación pública de obras en Ecuador.

Palabras clave: motivación del acto administrativo, multas contractuales, contratación pública, debido proceso, impugnación

Abstract

The justification of contractual penalties in public works procurement constitutes an essential guarantee of due process recognized under the Constitution of the Republic of Ecuador. However, in the administrative practice of the Ministry of Transport and Public Works of Ecuador (MTOPE), this requirement presents recurring deficiencies that directly affect contractors' ability to effectively challenge sanctioning decisions. This article analyzes, based on a qualitative research approach with quantitative components applied to five administrative and judicial case files corresponding to the year 2024, the main factual, legal, and proportionality deficiencies identified in administrative sanctioning acts issued by the MTOPE. The findings reveal that 60% of the challenged penalties were totally or partially revoked by administrative or judicial authorities due to insufficient justification, argumentative inconsistency, or complete omission in addressing the defenses submitted by contractors. The most frequent deficiencies include a generic description of contractual breach without specifying dates or supporting documents, citation of legal provisions disconnected from the specific facts, and failure to respond to the technical arguments raised by the defense. The study concludes that deficient justification does not constitute a mere formal irregularity but rather a violation of constitutional rights with immediate applicability, which undermines challenge mechanisms, generates unnecessary litigation, and adversely affects legal certainty. Finally, the article proposes guidelines for enhanced and reasoned justification aimed at strengthening effective judicial protection and improving the efficiency of public works procurement in Ecuador.

Keywords: justification of administrative acts; contractual penalties; public procurement; due process, challenge.

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

Cómo citar: Grefa Grefa, J. A., & Calopiña Calva, M. G. (2026). Deficiencias en la motivación e impugnación de multas contractuales en la contratación pública de obras del Ministerio de Transporte y Obras Públicas del Ecuador (MTOPE). *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 7 (3), 2739 – 2757. <https://doi.org/10.56712/latam.v7i3.6143>

INTRODUCCIÓN

La contratación pública de obras en el Ecuador enfrenta, desde hace años, un problema que pocas veces se menciona con claridad en los análisis normativos y doctrinales: las multas contractuales se imponen con motivaciones insuficientes o, directamente, sin fundamento alguno. En el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), esta situación se ha vuelto especialmente visible durante el año 2024, cuando un número significativo de resoluciones sancionadoras fue impugnado por los contratistas ante instancias administrativas y judiciales, con resultados que evidencian la fragilidad jurídica de esos actos. La imposición de multas, lejos de cumplir su función de control del cumplimiento contractual, se ha convertido en una fuente de litigiosidad que desgasta tanto a los contratistas como a la propia administración pública.

El problema adquiere relevancia jurídica y social porque las multas contractuales constituyen una de las herramientas más utilizadas por el MTOP para sancionar incumplimientos en la ejecución de obras públicas. Su aplicación defectuosa afecta derechos fundamentales de los contratistas, tales como el debido proceso, el derecho a la defensa y la seguridad jurídica. Además, esta problemática impacta directamente en la transparencia y eficiencia de la contratación pública, generando conflictos prolongados, paralización de obras y desconfianza en la gestión institucional. Desde el punto de vista académico, la investigación contribuye a llenar un vacío en el análisis jurídico sobre la relación entre la motivación del acto administrativo sancionador y su impugnación efectiva, superando enfoques meramente normativos y promoviendo un análisis crítico del funcionamiento real del sistema administrativo sancionador en el MTOP.

La motivación de los actos administrativos es una garantía del debido proceso reconocida en el artículo 76, numeral 7, literal I de la Constitución de la República del Ecuador (2008), que dispone textualmente: "las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho". Esta exigencia constitucional convierte a la motivación en un requisito de validez del acto administrativo: su ausencia o deficiencia no representa una simple irregularidad formal, sino una causal de nulidad absoluta. El Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) ratifica este criterio al establecer que la falta de motivación genera nulidad absoluta del acto.

La doctrina especializada ha identificado tres funciones esenciales que la motivación cumple en el Estado de derecho (García de Enterría & Fernández, 2019): en primer lugar, permite al administrado comprender las razones de una decisión que le afecta directamente; en segundo lugar, habilita el control judicial efectivo sobre la actividad de la administración; y en tercer lugar, actúa como un dique frente a la arbitrariedad. Estas tres funciones adquieren especial relevancia cuando lo que está en juego es una multa de decenas de miles de dólares impuesta por una entidad pública a un contratista que, en muchos casos, carece de los recursos técnicos y financieros para litigar durante años.

En los contratos de obra pública del MTOP, la complejidad técnica propia de la ejecución de infraestructura vial, puentes, drenajes y señalización hace que la motivación sea aún más exigente. Un retraso en la entrega de una obra puede deberse a causas imputables al contratista, pero también a factores enteramente ajenos a su voluntad y diligencia, tales como condiciones climáticas adversas, problemas en la cadena de suministro de materiales, modificaciones unilaterales del proyecto ordenadas por la propia entidad contratante, o incluso falta de pago oportuno de certificaciones de obra. Cuando la resolución sancionadora no distingue entre estos escenarios ni valora los descargos presentados por el contratista, éste queda frente a un acto que no puede impugnar adecuadamente porque no conoce con exactitud de qué se lo acusa ni con qué fundamento jurídico.

La Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado estándares concretos para evaluar la suficiencia motivacional de los actos administrativos. En la sentencia No. 1158-17-EP/21 (2021), estableció que "la motivación debe contener un razonamiento lógico, coherente y fundado en las normas aplicables, que permita comprender las razones de la decisión y posibilite su control". Este fallo desechó el denominado "test de motivación" mecánico y lo reemplazó por un criterio rector que requiere que toda argumentación jurídica tenga una estructura mínimamente completa, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, vinculadas entre sí de manera coherente.

El año 2024 marcó un punto de inflexión en la jurisprudencia ecuatoriana sobre multas contractuales. La Corte Nacional de Justicia, mediante Resolución No. 08-2024 de 15 de mayo de 2024, aprobó por unanimidad el primer precedente jurisprudencial obligatorio sobre multas en contratación pública bajo la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP), con efecto erga omnes para todos los jueces y tribunales del país. Este precedente establece que las multas del artículo 71 de la LOSNCPP no constituyen una sanción administrativa en sentido estricto, sino el ejercicio de una facultad coercitiva cuya finalidad es impulsar el cumplimiento del contrato. Además, dispone que su imposición debe ser oportuna: aplicarlas de forma simultánea a la terminación unilateral del contrato, o con posterioridad a ella, acarrea su ilegalidad. Este precedente obliga al MTOP a motivar no solo los elementos fácticos y jurídicos de la sanción, sino también la oportunidad de su imposición, añadiendo una dimensión temporal al deber de motivación.

A pesar de estos desarrollos normativos y jurisprudenciales, las resoluciones analizadas dentro del MTOP durante 2024 revelan tres tipos de deficiencias que se repiten con llamativa regularidad: ausencia de análisis técnico sobre la conducta sancionada, omisión de la norma concreta que habilita la sanción, y falta total de proporcionalidad entre el incumplimiento imputado y la cuantía de la multa aplicada. Ninguna de estas deficiencias es menor; cada una, por separado, compromete el derecho a la defensa del contratista y, en conjunto, inutilizan cualquier intento de impugnación coherente.

Frente a esta realidad, la presente investigación plantea la siguiente pregunta central: ¿De qué manera las deficiencias en la motivación de las multas contractuales afectan la eficacia de su impugnación en la contratación pública de obras del Ministerio de Transporte y Obras Públicas del Ecuador (MTOP)? Para responderla, se establece como objetivo general analizar la incidencia de las deficiencias en la motivación de las multas contractuales sobre la eficacia de su impugnación en los contratos de obra pública del MTOP, tomando como período de referencia el año 2024, a fin de proponer criterios jurídicos que fortalezcan las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica de los contratistas. Los objetivos específicos son: (1) identificar los parámetros normativos y doctrinales de la motivación del acto administrativo sancionador en la contratación pública ecuatoriana, con énfasis en el principio de proporcionalidad y su relación con las multas contractuales; (2) describir las principales deficiencias fácticas y jurídicas en los actos administrativos de imposición de multas y su impacto procesal en los mecanismos de impugnación, a partir del análisis de casos prácticos y resoluciones; y (3) proponer lineamientos jurídicos y criterios de motivación cualificada que permitan optimizar la eficacia de la impugnación y garantizar la tutela judicial efectiva de los contratistas.

METODOLOGÍA

La presente investigación se desarrolla bajo un enfoque predominantemente cualitativo, orientado a comprender las deficiencias argumentativas y estructurales en la motivación de actos administrativos sancionadores y su incidencia en los mecanismos de impugnación dentro del MTOP. Este enfoque permite un análisis crítico y contextualizado, más allá de la revisión normativa formal.

Método de Estudio

Se utilizarán dos métodos de investigación: el inductivo-deductivo y el analítico-sintético. El método inductivo-deductivo comenzará con el análisis de resoluciones y expedientes específicos para detectar patrones de deficiencia motivacional, comparando luego estos hallazgos con el marco normativo constitucional y legal. Por otro lado, el método analítico-sintético descompondrá el problema en sus variables fundamentales: motivación, proporcionalidad, impugnación y debido proceso. Es necesario analizarlas individualmente y, posteriormente, integrarlas en una propuesta de mejora.

Tipo de Investigación

La investigación es de tipo descriptivo, explicativo y propositivo. El alcance descriptivo permite caracterizar las deficiencias más recurrentes en la motivación de las multas contractuales del MTOP. El alcance explicativo busca determinar cómo esas deficiencias inciden en la ineficacia de los procesos de impugnación. El alcance propositivo se concreta en la elaboración de lineamientos y criterios jurídicos para superar la problemática identificada.

Definición y Medición de la Eficacia de la Impugnación

Para esta investigación, la eficacia de la impugnación se define de la siguiente manera:

La impugnación es eficaz cuando el recurso administrativo o la acción judicial concluye con la revocatoria, anulación o reducción de la multa impugnada. Se considera ineficaz cuando la instancia competente confirma la sanción sin introducir modificaciones sustanciales, independientemente de la fundamentación empleada para ello.

Para cuantificar este resultado, se aplicará el siguiente indicador:

La aplicación de este indicador al conjunto de casos seleccionados permite establecer una relación empírica entre las deficiencias motivacionales identificadas en cada resolución y el resultado concreto del proceso impugnatorio, aportando así evidencia cuantificable que complementa el análisis cualitativo de contenido.

Porcentaje de revocatorias de multas por falta de motivación en sede administrativa = $(N.^{\circ} \text{ de resoluciones de multa revocadas o anuladas por deficiencia motivacional} / N.^{\circ} \text{ total de resoluciones de multa impugnadas analizadas}) \times 100$

Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información

La población de estudio está conformada por la totalidad de resoluciones administrativas de imposición de multas contractuales y fallos judiciales sobre impugnación de dichas multas en contratos de obras públicas del MTOP, emitidos durante el año 2024. Incluye tanto las resoluciones originales como los actos resolutivos de los recursos de reposición y apelación tramitados en sede administrativa, y las sentencias dictadas por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo en acciones presentadas ese mismo año.

Para dar cumplimiento a los objetivos específicos, se emplearán las siguientes técnicas:

Tabla 1

Técnicas

Objetivo Específico	Técnica	Instrumento	Fuentes
OE1: Identificar parámetros normativos y doctrinales	Análisis documental	Matriz de registro y fichas bibliográficas	Primarias: Constitución, LOSNCP, Reglamento, jurisprudencia constitucional. Secundarias: Doctrina nacional e internacional sobre motivación y debido proceso
OE2: Describir deficiencias e impacto en la impugnación	Análisis de contenido	Guía de análisis con categorías: motivación fáctica, motivación jurídica, proporcionalidad, indicadores de eficacia de la impugnación	Primarias: Resoluciones de multas del MTOP, dictámenes del SERCOP y sentencias contencioso-administrativas del año 2024
OE3: Proponer lineamientos jurídicos	Método propositivo	Matriz de construcción de propuesta	Terciarias: Directorios de jurisprudencia y catálogos bibliográficos

Población y Muestra

La población está conformada por resoluciones administrativas de imposición de multas y fallos judiciales sobre impugnación de multas en contratación de obras públicas del MTOP, emitidos durante el año 2024.

La muestra se determinará mediante muestreo intencional, seleccionando un mínimo de cinco casos representativos por su relevancia jurídica, cuantía de la multa o nivel jerárquico de la resolución. Los expedientes se obtendrán a través de portales de transparencia, repositorios judiciales y solicitudes de información pública conforme a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).

Localización

La investigación se circunscribe al Ministerio de Transporte y Obras Públicas del Ecuador (MTOP), abarcando la normativa, jurisprudencia y práctica administrativa de esta institución y los órganos de control competentes (SERCOP, Cortes Provinciales de Justicia, Tribunal Contencioso Administrativo).

DESARROLLO

Fundamentos Constitucionales de la Motivación en el Ecuador

La motivación de los actos administrativos es una garantía del debido proceso reconocida en la Constitución de la República del Ecuador (2008). El artículo 76, numeral 7, literal I, dispone que "las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. "Esta exigencia constitucional convierte a la motivación en un requisito de validez del acto administrativo: su ausencia o deficiencia no representa una simple irregularidad formal, sino una causal de nulidad. El Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) ratifica este criterio al establecer que la falta de motivación genera nulidad absoluta del acto.

El texto constitucional es preciso en lo que exige: toda resolución de autoridad pública debe enunciar las normas o principios en que se funda y explicar por qué esas normas son pertinentes para los hechos del caso. No basta con citar el artículo; hay que razonar su aplicación. Cuando eso no ocurre, el acto

no adolece de una irregularidad menor, es nulo. El Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) lo confirma al establecer la nulidad absoluta como consecuencia de la ausencia de motivación.

García de Enterría y Fernández (2019) identifican tres funciones que la motivación cumple en el Estado de derecho: permite al administrado comprender las razones de una decisión que le afecta, habilita el control judicial sobre la actividad de la administración, y actúa como dique frente a la arbitrariedad. Las tres son relevantes aquí, pero la primera y la tercera adquieren especial peso cuando lo que está en juego es una multa de decenas de miles de dólares impuesta por una entidad pública a un contratista que, en muchos casos, carece de los recursos para litigar durante años.

El artículo 11, numeral 3 de la Constitución añade otro elemento: los derechos se aplican de forma directa e inmediata por todo servidor público. Esto no es retórica constitucional —significa que un funcionario del MTOP que firma una resolución de multa sin motivar adecuadamente no está cometiendo un simple error procedimental. Está vulnerando un derecho constitucional de aplicación inmediata.

El Sistema de Contratación Pública Ecuatoriano y sus Principios

La contratación pública en el Ecuador se rige por los principios de legalidad, transparencia, publicidad, concurrencia, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad, conforme al artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC, 2008). Estos principios orientan toda la actividad contractual del Estado, incluyendo la imposición de sanciones.

El principio de legalidad debería garantizar la tipicidad en materia sancionadora: sólo puede multarse lo que la ley o el contrato expresamente prevén. Sin embargo, es común que las resoluciones del MTOP impongan multas por "incumplimientos generales" sin identificar qué obligación contractual específica fue vulnerada ni en qué momento. No hay tipicidad sin concreción fáctica, y sin ella el principio de legalidad se convierte en letra muerta.

La transparencia, por su parte, exige que las decisiones administrativas sean predecibles y susceptibles de control ciudadano. Una resolución motivada es transparente por definición: permite entender qué ocurrió, por qué se sancionó y con qué fundamento. Una resolución genérica, en cambio, es opaca, aunque esté firmada y sellada.

El SERCOP ha emitido resoluciones y dictámenes orientadores sobre la aplicación de estos principios, aunque su alcance práctico en instituciones como el MTOP ha sido limitado. La distancia entre el principio enunciado y la práctica institucional concreta es, precisamente, el terreno donde se producen las deficiencias motivacionales que esta investigación analiza.

Naturaleza Jurídica de las Multas Contractuales en la Contratación Pública

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC, 2008) organiza la contratación estatal en torno a un conjunto de principios que, en la práctica, no siempre funcionan de manera armónica. Legalidad, transparencia, concurrencia, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad son los pilares que el artículo 1 de la ley enumera; el problema es que cuando llega el momento de imponer sanciones, varios de ellos ceden frente a la inercia institucional.

La Resolución No. 08-2024 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia establece que las multas del artículo 71 de la LOSNC no son el ejercicio de una potestad sancionadora en sentido estricto. Son, en este caso, el ejercicio de una facultad coercitiva cuyo único fin legítimo es presionar al contratista para que corrija su conducta y cumpla el contrato. Esa distinción no es menor: si la multa es un instrumento de coerción orientado al cumplimiento, entonces imponer cuando el contrato ya terminó o al mismo tiempo que se lo termina, es ilegal, porque en ese escenario ya no hay conducta que corregir.

El artículo 71 de la LOSNCP establece que las multas se calculan por cada día de retardo, sobre el porcentaje de las obligaciones pendientes. El artículo 108 dispone que, si el total de las multas supera el monto de la garantía de fiel cumplimiento, puede activarse la terminación unilateral del contrato. Esta cadena normativa revela que las multas tienen una función instrumental como promover el cumplimiento y una función potencialmente terminal, es decir habilitar la rescisión. Cuando se activan ambas simultáneamente, sin motivación oportuna y diferenciada para cada una, el acto sancionador pierde toda coherencia jurídica.

El artículo 376 del Reglamento General de la LOSNCP prevé un procedimiento bifásico: el administrador del contrato debe notificar al contratista el incumplimiento mediante un informe técnico, concediendo un plazo de cinco días para presentar descargos. Solo después de ese plazo puede imponerse la sanción. En la práctica del MTOP, este procedimiento suele cumplirse en la forma, pero no en el fondo: se notifica, se espera el plazo, y luego se resuelve sin analizar los descargos.

El Deber de Motivación en los Actos Administrativos Sancionadores

La doctrina distingue dos dimensiones inseparables del deber de motivación. La primera es la motivación fáctica: la administración debe describir con precisión los hechos que se imputan qué obligación se incumplió, en qué fecha, durante cuántos días, con qué respaldo documental. Gordillo (2016) menciona en que esa descripción no puede sustituirse por fórmulas generales; el administrado tiene que entender exactamente qué se le reprocha, no inferirlo.

La segunda es la motivación jurídica: no alcanza con citar normas en abstracto. Hay que explicar por qué esa norma se aplica a esos hechos concretos y por qué produce la consecuencia sancionadora que se impone. Santamaría Pastor (2018) lo dice sin rodeos: la cita de disposiciones legales sin conexión con los hechos del caso no es motivación, es apariencia de motivación.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia No. 2754-17-EP/22 (2022), precisó que analizar la motivación de un acto exige revisar tanto su contenido explícito como el contexto en que se dictó. Esto tiene una implicación práctica importante: una resolución no puede "motivarse" apelando a documentos que no se anexaron ni a criterios que el contratista nunca conoció. La motivación debe ser autocontenida y contemporánea al acto.

Cassagne (2018) menciona que en los procedimientos sancionadores esta exigencia se intensifica, porque la resolución final no solo afecta un derecho patrimonial o multa, sino que puede desencadenar consecuencias más graves, como la terminación unilateral del contrato o la inhabilitación para contratar con el Estado. Cuando el riesgo para el administrado es tan alto, el estándar de justificación no puede ser el mismo que para un acto de trámite fragmentada.

Estándares de Motivación Cualificada según la Jurisprudencia Constitucional

La Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado estándares concretos para evaluar la suficiencia motivacional de los actos administrativos. En la sentencia No. 1158-17-EP/21 (2021), estableció que "la motivación debe contener un razonamiento lógico, coherente y fundado en las normas aplicables, que permita comprender las razones de la decisión y posibilite su control."

La sentencia No. 1158-17-EP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador, dictada en octubre de 2021, es el referente ineludible de este campo. Antes de ese fallo existía el llamado "test de motivación", una lista de verificación que los jueces aplicaban casi mecánicamente. La Corte lo desechó y lo reemplazó por algo más exigente: un criterio rector que requiere que toda argumentación jurídica tenga una estructura mínimamente completa, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, vinculadas entre sí de manera coherente.

Corte identificó tres tipos de deficiencia motivacional que lo incumplen: la inexistencia, cuando no hay motivación alguna; la insuficiencia cuando hay motivación, pero es tan escueta o genérica que no permite comprender las razones de la decisión; y la apariencia cuando hay un texto que simula motivar pero que, examinado con detenimiento, no explica nada real. El tercer tipo es el más frecuente y el más difícil de detectar, porque se camufla bajo una extensión formal que da la impresión de rigor sin serlo.

Para las resoluciones de multa, la Corte exige que se responda cuatro preguntas: qué acto u omisión se sanciona; a qué infracción normativa se adecúa esa conducta; por qué razón se produce esa adecuación; y por qué los argumentos presentados en los descargos resultan inaceptables. Si alguna de estas cuatro preguntas queda sin respuesta, la motivación es deficiente y el acto es impugnabile (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

Hidalgo Morales y Quizhpe Valle (2023) subrayan que el estándar se eleva cuando el acto incide sobre derechos subjetivos de contenido patrimonial. En ese escenario —que es exactamente el de las multas contractuales del MTOP— la administración no puede permitirse una motivación de mínimos. La conexión entre motivación insuficiente e impugnación ineficaz es directa: si el contratista no sabe por qué se lo sanciona, difícilmente podrá construir una defensa coherente ante un juez.

El Principio de Proporcionalidad en la Imposición de Multas

Hay resoluciones del MTOP que imponen la multa máxima permitida por el contrato ante un retraso de dos días causado por lluvia. Eso no es aplicar una sanción —es automatizar una penalidad sin pensar. El principio de proporcionalidad existe precisamente para impedir ese tipo de respuesta administrativa.

Comadira (2017) descompone la proporcionalidad en tres niveles. El primero, adecuación pregunta si la multa es un instrumento efectivo para el fin que persigue, que en obras públicas es garantizar el cumplimiento del cronograma. El segundo, necesidad exige que no exista una medida menos gravosa que logre el mismo resultado; si un apercibimiento o una anotación en el registro del contratista puede corregir la conducta, la multa inmediata puede ser innecesaria. El tercero, proporcionalidad en sentido estricto, requiere que el daño económico que se impone al contratista guarde una relación razonable con la gravedad real del incumplimiento.

En los contratos de obra pública, donde intervienen variables técnicas, climáticas, logísticas y financieras que escapan al control del contratista, este análisis no puede obviarse. Parejo Alfonso (2015) insiste en que no todo retraso merece la misma respuesta sancionadora: hay que evaluar la causa, la magnitud del incumplimiento y la afectación real al interés público. Un día de retraso en la entrega de una obra que aún está en ejecución es cualitativamente distinto a un mes de paralización sin causa justificada.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia No. 126-14-SEP-CC (2014), estableció el test de proporcionalidad aplicable a las sanciones administrativas y dispuso que la verificación de proporcionalidad debe constar expresamente en la motivación de la resolución. No es suficiente que el funcionario haya pensado en la proporcionalidad; tiene que haberlo escrito, con argumentos concretos. Cuando esa verificación no aparece en el expediente, el acto es impugnabile por violación del principio de proporcionalidad, de forma independiente a cualquier otro vicio motivacional.

Deficiencias Motivacionales, Parámetros Jurisprudenciales y su Impacto en la Impugnación

Las deficiencias motivacionales en los procedimientos de multa del MTOP no son aleatorias ni aisladas. Responden a patrones que se repiten con suficiente regularidad como para considerarlos estructurales. El más frecuente es la genericidad fáctica: la resolución describe el incumplimiento en

términos vagos —"retraso en la entrega de la obra"— sin indicar fechas concretas, jornadas de mora verificadas, ni documentos que respalden esa determinación. El contratista queda frente a un acto que lo sanciona sin decirle exactamente cuándo incumplió ni cómo se calculó la multa.

El segundo patrón es la cita normativa desconectada: la resolución transcribe el artículo 71 de la LOSNCP y el artículo correspondiente del contrato, pero no explica por qué esas normas se aplican a los hechos descritos. Hay artículos citados, hay hechos enunciados, pero no hay razonamiento que los conecte. La Corte Constitucional, en la sentencia No. 1158-17-EP/21 (2021), llama a esto "insuficiencia motivacional" y lo distingue expresamente de la inexistencia de motivación, porque aquí hay texto, solo que ese texto no motiva nada.

El tercer patrón, y quizás el más perturbador desde el punto de vista del derecho de defensa, es el silencio frente a los descargos. El contratista presenta sus argumentos técnicos dentro del plazo reglamentario; la resolución los ignora completamente o los desestima con frases del tipo "los argumentos presentados no desvirtúan el incumplimiento acreditado", sin explicar por qué. La Corte denomina este vicio "incongruencia" y lo califica como una forma de apariencia motivacional (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, párrs. 30-35).

Estos vicios tienen un impacto procesal concreto y cuantificable: hacen que la impugnación sea difícil o imposible. Si la resolución no precisa los hechos, el contratista no puede rebatir los hechos. Si no explica el fundamento jurídico, no puede discutir el fundamento jurídico. Salamanca (2010) describe este fenómeno como una consecuencia de la asimetría de poder en la contratación pública, donde la misma entidad que sanciona resuelve el recurso de reposición, generando un conflicto de intereses que la literatura llama "ratificación automática": se confirma el acto sin examinarlo, porque admitir su nulidad implicaría reconocer el error propio.

Figura 1

Relación entre motivación deficiente e impugnación ineficaz

Fuente: elaboración propia.

Las deficiencias motivacionales se clasifican en tres categorías (Corte Constitucional del Ecuador,



2021):

Tabla 2

Categorías de deficiencias motivacionales y su manifestación en multas contractuales

Categoría	Definición	Manifestación en multas contractuales
Inexistencia	Ausencia absoluta de los elementos mínimos de la motivación.	Resolución que solo indica "se impone multa" sin fundamento alguno.
Insuficiencia	Cumplimiento defectuoso de los elementos mínimos.	Resolución que cita normas, pero no las relaciona con los hechos del caso
Apariencia	Cuando a primera vista parece suficiente, pero incurre en vicios que afectan su suficiencia	Resolución que desarrolla argumentación incoherente o incongruente

Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, la Corte identifica cuatro vicios específicos: incoherencia (contradicción entre premisas o entre premisas y conclusión); inatinencia (razones sin relación con el punto en discusión); incongruencia (ausencia de respuesta a los argumentos de las partes); e incomprensibilidad (argumentación no razonablemente inteligible) (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, párrs. 30-35).

Estos vicios tienen consecuencias procesales directas sobre el derecho de impugnación del contratista, como lo refleja la siguiente tabla:

Tabla 3

Deficiencias motivacionales – Obstáculos

Deficiencia motivacional	Obstáculo para la impugnación
Inexistencia de fundamentación fáctica	El contratista no puede desvirtuar hechos que no han sido especificados
Insuficiencia jurídica	El contratista no puede controvertir la aplicación de normas que no han sido claramente identificadas
Incongruencia	El contratista no puede rebatir argumentos que no responden a sus planteamientos
Incomprensibilidad	El contratista no puede estructurar una impugnación lógica

Fuente: elaboración propia.

La Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia No. 140-13-SEP-CC (2013), subrayó que una decisión sin motivación limita la capacidad del administrado para impugnarla efectivamente. Esta perspectiva fue reforzada en las sentencias No. 168-12-EP (2012) y No. 196-18-EP (2018), las cuales insistieron en que no es suficiente una enunciación genérica de normas; es vital establecer una conexión entre los hechos probados, las normas jurídicas aplicables y sus consecuencias específicas en cada caso.

Además, en la práctica del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), se presenta el fenómeno de la "ratificación automática", donde la institución tiende a confirmar sus multas sin un análisis crítico de los argumentos del contratista. Este comportamiento es interpretado por Salamanca (2010) como una manifestación de la relación de poder asimétrica en la contratación pública, donde la entidad que impone la sanción también decide sobre el recurso de reposición, creando un conflicto de intereses estructural que dificulta la corrección de actos ilegales.

RESULTADOS

Procedimiento de Análisis de Datos

El análisis se llevará a cabo en tres fases secuenciales. En la primera fase, denominada Sistematización (OE1 y OE2), se organizará la información recopilada en matrices cualitativas. Esto implica clasificar las unidades de análisis, que incluyen párrafos de resoluciones y argumentos de impugnación, en diversas categorías: suficiencia fáctica, suficiencia jurídica, proporcionalidad y uso de precedentes.

La Fase de Análisis Crítico (OE2) implica un análisis de contenido para evaluar si los actos administrativos cumplen con los estándares de motivación establecidos por la Corte Constitucional. Se calcularán indicadores de eficacia de la impugnación, evaluando la correlación entre las deficiencias motivacionales identificadas y los resultados del proceso impugnatorio. Se aplicará el enfoque del iusnaturalismo para determinar si el "derecho vivo", es decir, la práctica actual de la impugnación, satisface las necesidades de defensa de los contratistas.

Fase de Síntesis Propositiva (OE3): Con base en el cruce entre el marco teórico (OE1) y el diagnóstico empírico (OE2), se elaborará una propuesta de lineamientos de motivación cualificada, validados por su coherencia con la doctrina especializada y con los indicadores empíricos obtenidos.

Aplicación del Indicador de Eficacia de la Impugnación Año 2024

La siguiente tabla sintetiza los expedientes analizados, la deficiencia motivacional detectada y el resultado del proceso impugnatorio:

Tabla 4

Casos analizados – Resultados del proceso impugnatorio (MTOP, 2024)

Expediente	Tipo de contrato	Provincia	Multa (USD)	Recurso interpuesto	Resultado	Deficiencia detectada
MTOP-MOB-2024-001	Rehabilitación vial	Guayas	\$45.200	Recurso de reposición	REVOCADA	Deficiencia fáctica
MTOP-MOB-2024-002	Construcción de puente	Manabí	\$12.800	Recurso de apelación	CONFIRMADA	Motivación suficiente
MTOP-MOB-2024-003	Mantenimiento vial	Pichincha	\$89.000	Reposición + acción contencioso-administrativa	REVOCADA	Inexistencia de motivación jurídica
MTOP-MOB-2024-004	Señalización horizontal	Azuay	\$6.500	Recurso de reposición	REVOCADA	Vicio de incongruencia
MTOP-MOB-2024-005	Obras de drenaje	Tungurahua	\$31.200	Recurso de apelación	CONFIRMADA	Motivación fáctica y jurídica completa

Fuente: elaboración propia.

La muestra de análisis está integrada por cinco expedientes del MTOP correspondientes al período enero-diciembre de 2024, seleccionados mediante muestreo intencional por cuantía, relevancia jurídica y nivel jerárquico de resolución, atendiendo a criterios de relevancia jurídica, cuantía de la multa y nivel jerárquico de la resolución. Los expedientes corresponden a contratos de rehabilitación vial,

construcción de puentes, mantenimiento de carreteras, señalización horizontal y construcción de obras de drenaje. Las cuantías de las multas oscilan entre USD 6.500 y USD 89.000. En todos los casos se analizaron: la resolución original de imposición de la multa, el recurso administrativo interpuesto por el contratista, la resolución de segunda instancia y, donde correspondía, la sentencia contencioso-administrativa.

El análisis cualitativo de los casos revocados revela que el vicio más frecuente es la insuficiencia de la motivación fáctica: las resoluciones identifican el incumplimiento de forma genérica y retraso en la entrega de la obra, sin especificar las jornadas exactas de mora, las fechas de notificación ni los documentos de respaldo. En segundo lugar, aparece la incongruencia, entendida como la omisión de respuesta a los argumentos técnicos presentados por el contratista durante el período de descargos. En ninguno de los tres casos revocados se verificó que la administración hubiera aplicado un análisis de proporcionalidad entre la magnitud del incumplimiento y la cuantía de la sanción. En los dos casos confirmados, en cambio, las resoluciones contenían informes técnicos detallados, cronogramas de obra y valoración expresa de los descargos, lo que demuestra que la motivación suficiente es alcanzable dentro de la propia institucionalidad del MTOP.

Los resultados obtenidos permiten calcular el indicador principal definido en la metodología: de los cinco casos analizados, tres concluyeron con la revocatoria o anulación de la multa por deficiencias motivacionales, mientras que dos fueron confirmados. Esto arroja un porcentaje de revocatorias del 60% ($3/5 \times 100$), dato que, aunque provisional dado el tamaño de la muestra, resulta estadísticamente coherente con los patrones identificados en la revisión documental y con los pronunciamientos institucionales del SERCOP y del Tribunal Contencioso Administrativo durante el mismo período. La tasa de revocatoria evidencia que la motivación deficiente no es un problema marginal ni aislado: afecta a la mayoría de los actos sancionadores analizados y genera, como consecuencia directa, la ineficacia del acto administrativo y la carga procesal que implica su impugnación.

Mecanismos de Impugnación de Multas en Sede Administrativa y Judicial como mecanismo de control

La normativa ecuatoriana prevé distintas vías para impugnar las multas contractuales. En sede administrativa, el contratista puede interponer recursos de reposición y apelación contra la resolución sancionadora, conforme al Código Orgánico Administrativo (COA, 2017). Estos recursos permiten que la administración revise sus propias decisiones; sin embargo, su eficacia práctica es limitada por la inercia confirmatoria descrita en la sección anterior (Gordillo, 2016).

En sede judicial, la vía es la acción contencioso-administrativa, que habilita el control de legalidad del acto sancionador. El Código Orgánico General de Procesos (COGEP, 2015) regula este procedimiento y faculta a los jueces para examinar tanto los vicios formales incluida la motivación deficiente, como los vicios materiales del acto. La acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional representa una instancia adicional para la tutela de derechos constitucionales vulnerados, conforme al artículo 94 de la Constitución del Ecuador (2008). La Corte ha conocido múltiples casos en esta materia y ha consolidado precedentes relevantes (Herrera, 2011).

En sede judicial, las multas pueden ser impugnadas mediante la acción contencioso-administrativa, que permite el control de legalidad del acto administrativo sancionador. El Código Orgánico General de Procesos (COGEP) regula el procedimiento contencioso-administrativo, estableciendo que los jueces tienen competencia para examinar tanto los vicios formales (incluyendo la motivación deficiente) como los vicios materiales del acto. Los jueces contencioso-administrativos han ido desarrollando criterios para evaluar la suficiencia motivacional, aunque persisten desafíos en la aplicación práctica de estos estándares.

La Motivación Cualificada como Garantía de Tutela Judicial Efectiva

La doctrina ha desarrollado el concepto de "motivación cualificada" para referirse a un estándar superior de fundamentación exigible cuando los actos afectan derechos fundamentales o resuelven recursos administrativos (Santamaría Pastor, 2018). Este estándar requiere que la administración demuestre haber considerado seriamente los argumentos del administrador y haya ofrecido razones sólidas para apartarse de ellos.

Este nivel de motivación se vincula directamente con el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 75 de la Constitución del Ecuador (2008), que garantiza a toda persona "el acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses." Una resolución bien motivada permite al contratista comprender las razones de la decisión adversa y preparar su impugnación jurisdiccional; una motivación deficiente, en cambio, bloquea ese acceso en la práctica.

Tena (2020) sostiene que "la motivación cualificada exige un esfuerzo argumentativo adicional, que incluya el análisis de los argumentos de la defensa y la justificación de la decisión a la luz de esos argumentos" (p. 112). La Corte Constitucional del Ecuador (2022), en la sentencia No. 2754-17-EP/22, precisó que la administración, al resolver un recurso, no puede limitarse a reiterar los fundamentos del acto impugnado: debe responder de manera motivada a cada planteamiento del recurrente.

El Derecho Comparado en Materia de Motivación de Sanciones Contractuales

El derecho comparado aporta referencias útiles para entender el alcance del deber de motivación. España y Colombia han desarrollado jurisprudencia consolidada que enfatiza la necesidad de justificar técnicamente las decisiones sancionadoras en contratación pública, con estándares que se vuelven más exigentes cuando están comprometidos derechos patrimoniales.

En el ámbito europeo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido que la motivación debe ser específica y concreta, sin que sean admisibles consideraciones generales o abstractas (Maniglio et al., 2020). Este criterio, derivado del principio de buena administración, ha sido incorporado en las legislaciones nacionales de los Estados miembros.

En Colombia, la Ley 1437 de 2011 exige que los actos administrativos sean motivados "con expresión sucinta de los hechos y de las razones jurídicas que les sirven de fundamento" (art. 35, citado en Montoya Marín, 2017), y la jurisprudencia colombiana ha avanzado hacia una "motivación reforzada" para los actos que afectan derechos fundamentales. En España, la Ley 39/2015 establece una exigencia similar (art. 35), y el Tribunal Supremo ha precisado que la motivación debe ser suficiente para que tanto el administrado como el juez puedan comprender y controlar la decisión (Parejo Alfonso, 2015).

Ecuador ha experimentado una tendencia hacia la adopción de estándares, pero la implementación efectiva de estos, particularmente en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), enfrenta desafíos que esta investigación se propone identificar y ayudar a resolver.

La Motivación en el Procedimiento Administrativo Sancionador

El procedimiento administrativo sancionador en contratación pública debe cumplir con las garantías del debido proceso en cada fase, según el COA (2017), que detalla las etapas de iniciación, formulación de cargos, periodo probatorio y resolución final. La iniciación requiere una identificación provisional del incumplimiento, mientras que la formulación exige una motivación detallada para que el contratista entienda las imputaciones. La resolución final, que es la etapa más rigurosa, incluye la definición de la sanción, el análisis de las pruebas y la justificación de la multa. Cassagne (2018) enfatiza la

importancia de la motivación en esta resolución, ya que en ella se determinan los derechos del administrado y las consecuencias del incumplimiento.

DISCUSIÓN

Jurisprudencia y Pronunciamientos Institucionales Relevantes del Año 2024

El año 2024 marcó un punto de inflexión en la jurisprudencia ecuatoriana sobre multas contractuales. La Corte Nacional de Justicia, mediante Resolución No. 08-2024 de 15 de mayo de 2024, aprobó por unanimidad el primer precedente jurisprudencial obligatorio sobre multas en contratación pública bajo la LOSNCP, con efecto erga omnes para todos los jueces y tribunales del país.

El precedente, derivado del análisis de triple reiteración de las sentencias No. 544-2021, No. 730-2022 y No. 1225-2023 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, establece que las multas del artículo 71 de la LOSNCP no constituyen una sanción administrativa en sentido estricto, sino el ejercicio de una facultad coercitiva cuya finalidad es impulsar el cumplimiento del contrato.

Su imposición debe ser oportuna: aplicarlas de forma simultánea a la terminación unilateral del contrato, o con posterioridad a ella, acarrea su ilegalidad. Este precedente obliga al MTOP a motivar no solo los elementos fácticos y jurídicos de la sanción, sino también la oportunidad de su imposición, añadiendo una dimensión temporal al deber de motivación que las resoluciones analizadas en esta investigación sistemáticamente omiten.

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional del Ecuador dictó en 2024 varias sentencias que reafirman los estándares motivacionales aplicables a los actos administrativos. En la sentencia No. 856-19-EP/24 (agosto de 2024), la Corte declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y al derecho a la seguridad jurídica, al constatar que la autoridad administrativa fundamentó su decisión en legislación ajena al ordenamiento jurídico ecuatoriano, lo que impedía al administrado prever las reglas aplicables a su caso.

De la misma manera, en la sentencia No. 295-20-EP/24 (9 de mayo de 2024), la Corte precisó los alcances del criterio rector de la motivación establecido en la sentencia No. 1158-17-EP/21, recordando que toda argumentación jurídica debe tener una estructura mínimamente completa que vincule los hechos con las normas aplicables y con la decisión adoptada. Estos pronunciamientos del año 2024 confirman que el estándar de motivación exigido por la Corte Constitucional no se ha flexibilizado: por el contrario, su aplicación se ha intensificado en materias donde están comprometidos derechos patrimoniales, como ocurre con las multas contractuales en la contratación pública.

Para este caso, la investigación adopta un enfoque cualitativo con elementos cuantitativos, lo que permite combinar el análisis crítico del contenido jurídico de las resoluciones con la medición de un indicador empírico de eficacia. Este diseño metodológico mixto resulta el más adecuado para estudiar un fenómeno que tiene, al mismo tiempo, una dimensión argumentativa y una dimensión práctica. El período de análisis es el año 2024, que constituye la unidad temporal de referencia para la selección de la muestra documental.

Interpretación de los resultados a la luz de la literatura existente

Los hallazgos de esta investigación confirman y amplían lo señalado por la doctrina especializada y la jurisprudencia constitucional. En primer lugar, se verifica la tipología de deficiencias motivacionales identificada por la Corte Constitucional en la sentencia No. 1158-17-EP/21 (Corte Constitucional del

Ecuador, 2021): inexistencia, insuficiencia y apariencia con vicio de incongruencia. La presencia de estas tres categorías en una muestra reducida sugiere que no se trata de anomalías ocasionales, sino de patrones estructurales en la práctica sancionadora del MTOP (Aponte Sánchez, 2024).

En segundo lugar, los resultados respaldan la tesis de Hidalgo Morales y Quizhpe Valle (2023) sobre la exigencia de un estándar elevado de motivación cuando el acto administrativo incide sobre derechos subjetivos de contenido patrimonial. Las multas analizadas, con cuantías que en un caso alcanzaron los USD 89.000, afectan significativamente el patrimonio de los contratistas y, en muchos casos, su viabilidad financiera (Tapia, 2021). La administración no puede permitirse una motivación mínima en estos escenarios.

En tercer lugar, se confirma el fenómeno de la "ratificación automática" descrito por Salamanca (2013) en el contexto de la relación asimétrica entre administración y administrado. Este conflicto de intereses estructural dificulta la corrección de actos ilegales en sede administrativa y desplaza la carga de la impugnación hacia la vía judicial, más costosa y prolongada (Gordillo, 2016).

Implicaciones prácticas

Los resultados tienen implicaciones prácticas directas para los tres principales actores involucrados en la contratación pública de obras (Tena, 2020). Para los contratistas, la evidencia de que el 60% de las multas impugnadas fueron revocadas por deficiencias motivacionales sugiere que la impugnación sistemática de las multas mal motivadas puede ser una estrategia de defensa eficaz, a pesar de los costos y tiempos del litigio. Para el MTOP, los hallazgos indican que la práctica actual de imposición de multas es jurídicamente frágil y genera una litigiosidad evitable, con costos de transacción significativos para la institución. Para los operadores jurídicos (jueces, abogados, funcionarios del SERCOP), la investigación ofrece criterios concretos derivados del análisis empírico, para evaluar la suficiencia motivacional de las resoluciones de multa (Parejo Alfonso, 2015).

Limitaciones del estudio

Esta investigación presenta limitaciones relacionadas con el tamaño muestral (cinco expedientes), lo que impide generalizar estadísticamente los hallazgos a toda la actividad contractual del MTOP durante 2024; no obstante, la consistencia de los patrones identificados y su coincidencia con pronunciamientos del SERCOP y del Tribunal Contencioso Administrativo refuerzan la validez interna y una posible generalización analítica (Creswell & Creswell, 2018; Hernández Sampieri & Mendoza, 2018). Asimismo, al circunscribirse al año 2024, el diseño transeccional no permite evaluar la persistencia temporal de las deficiencias motivacionales, lo que sugiere la necesidad de estudios longitudinales (Otzen & Manterola, 2017).

Recomendaciones para futuras investigaciones

Futuros estudios podrían ampliar la muestra a un número mayor de expedientes y a un período temporal más extenso (por ejemplo, 2020-2025) para evaluar la evolución de las prácticas motivacionales del MTOP y el impacto de los precedentes jurisprudenciales de 2021 y 2024 (Corte Constitucional del Ecuador, 2021; Corte Nacional de Justicia, 2024). Asimismo, sería valioso extender el análisis a otras entidades contratantes (gobiernos autónomos descentralizados, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud) para determinar si las deficiencias identificadas son específicas del MTOP o constituyen un problema transversal del sistema de contratación pública ecuatoriano. Finalmente, se sugiere un estudio cualitativo basado en entrevistas semiestructuradas con funcionarios del MTOP responsables de la imposición de multas, para comprender desde su perspectiva las causas de las deficiencias motivacionales (carga de trabajo, falta de formación, incentivos institucionales, entre otras) (Hidalgo Morales & Quizhpe Valle, 2023).

CONCLUSIÓN

Las deficiencias en la motivación de las multas contractuales del MTOP inciden directamente en la ineficacia de su impugnación. El análisis de cinco expedientes de 2024 demuestra que el 60% de las multas impugnadas fueron revocadas por vicios motivacionales, lo que revela un patrón estructural y no errores aislados en la cultura administrativa de esta institución.

Las deficiencias motivacionales se agrupan en tres categorías: insuficiencia fáctica (descripción genérica del incumplimiento sin fechas ni respaldo), inexistencia jurídica (cita de normas sin conexión con los hechos) e incongruencia (silencio absoluto frente a los descargos del contratista). A estas se suma la ausencia total de verificación del principio de proporcionalidad.

El impacto procesal es devastador. Sin hechos precisos, el contratista no puede rebatirlos. Sin fundamento jurídico, no puede discutirlo. Sin respuesta a sus descargos, no puede defender sus argumentos. La motivación deficiente no es una irregularidad formal: es la negación práctica del derecho de defensa y del debido proceso.

La práctica del MTOP revela la "ratificación automática": la misma unidad que impone la multa resuelve el recurso de reposición, generando un conflicto de intereses estructural. Admitir la nulidad implicaría reconocer un error propio, por lo que la carga de impugnación se desplaza a la vía judicial con altos costos para ambas partes.

Los lineamientos de motivación cualificada propuestos —descripción precisa de hechos, conexión razonada de normas, respuesta explícita a descargos, verificación escrita de la proporcionalidad y justificación de la oportunidad de la multa— son requisitos jurídicos exigibles con base en la Constitución y la jurisprudencia. No requieren reformas legales, sino cambios en las prácticas administrativas y formación de funcionarios.

Esta investigación tiene implicaciones prácticas directas: para los contratistas, que cuentan con criterios para impugnar; para el MTOP, que dispone de lineamientos para una actuación jurídica eficiente; para los operadores jurídicos, que tienen herramientas de evaluación; y para el sistema de contratación pública, que demanda transparencia y debido proceso.

Las limitaciones del estudio —muestra reducida y período acotado a 2024— no invalidan las conclusiones. Futuras investigaciones deben ampliar la muestra, extender el análisis a otras entidades contratantes y realizar estudios cualitativos con funcionarios para comprender las causas profundas de estas deficiencias.

La motivación deficiente de las multas contractuales no es un problema menor. Es una vulneración sistemática de derechos constitucionales que genera ineficacia impugnatoria, litigiosidad innecesaria y desconfianza institucional. En un Estado constitucional de derechos, las multas deben ser decisiones justificadas, proporcionadas y, sobre todo, motivadas.

REFERENCIAS

- Aponte Sánchez, R. (2024). La motivación de los actos administrativos a partir de la emisión de la sentencia 1158-17-EP/21. *Revista Lex*, 7(26), 1–18. <https://revistalex.org>
- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Registro Oficial Suplemento No. 395.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Suplemento No. 506.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento No. 31.
- Cassagne, J. C. (2018). *Derecho administrativo* (10.^a ed.). Abeledo-Perrot.
- Comadira, J. R. (2017). *El procedimiento administrativo sancionador*. Rubinzal-Culzoni.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2012). Sentencia No. 168-12-EP. Acción extraordinaria de protección No. 168-12-EP.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2013). Sentencia No. 140-13-SEP-CC. Acción extraordinaria de protección No. 140-13-SEP-CC.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2014). Sentencia No. 126-14-SEP-CC. Acción extraordinaria de protección No. 126-14-SEP-CC.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2018). Sentencia No. 196-18-EP. Acción extraordinaria de protección No. 196-18-EP.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 1158-17-EP/21. Acción extraordinaria de protección No. 1158-17-EP.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2022). Sentencia No. 2754-17-EP/22. Acción extraordinaria de protección No. 2754-17-EP.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2024a). Sentencia No. 295-20-EP/24. Acción extraordinaria de protección. Alcances del criterio rector de la motivación.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2024b). Sentencia No. 856-19-EP/24. Acción extraordinaria de protección. Vulneración al debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica.
- Corte Nacional de Justicia. (2024). Resolución No. 08-2024. Precedente jurisprudencial obligatorio sobre multas por incumplimiento contractual en la LOSNCP. Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo.
- García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2019). *Curso de derecho administrativo* (16.^a ed.). Civitas.
- Gordillo, A. (2016). *Tratado de derecho administrativo* (10.^a ed.). Fundación de Derecho Administrativo.
- Herrera, P. (2011). Jurisprudencia y precedente constitucional. *Revista de Derecho Constitucional Umbral*, (1), 67–82.

Hidalgo Morales, H. P., & Quizhpe Valle, R. V. (2023). Alcance de la sentencia 1158-17-EP/21 de la Corte Constitucional y la garantía de la motivación en los actos administrativos [Tesis de grado, Universidad Nacional de Chimborazo].

Maniglio, F., Casado Gutiérrez, F., & Chávez Vallejo, G. (2020). La justiciabilidad de los derechos sociales: El caso del derecho al hábitat y a la vivienda en Ecuador (2007–2017). *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, (37), 143–174. <https://doi.org/10.22201/ij.24487899e.2020.37.14866>

Montoya Marín, G. P. (2017). ¿A partir del párrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 se crearon dos regímenes aplicables a las medidas cautelares en los procesos que tienen por objeto la defensa y protección de los derechos colectivos? [Tesis de maestría, Universidad Pontificia Bolivariana].

Parejo Alfonso, L. (2015). *Lecciones de derecho administrativo* (4.^a ed.). Tirant lo Blanch.

Presidencia de la República del Ecuador. (2020). Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Decreto Ejecutivo No. 1042.

Salamanca, A. (2013). Iusmaterialismo: Teoría del derecho de los pueblos. *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, (29). <https://doi.org/10.22201/ceiich.01883968p.2010.29.35396>

Santamaría Pastor, J. A. (2018). *Principios de derecho administrativo general* (4.^a ed.). Iustel.

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>

Tapia, R. (2021). *Derecho administrativo sancionador ecuatoriano*. Editorial Jurídica del Ecuador.

Tena, M. (2020). *El debido proceso administrativo en el Ecuador*. Corporación de Estudios y Publicaciones.

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