

ARTÍCULO CIENTÍFICO

LA AFECTACIÓN A LA VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR LA FALTA DE MOTIVACIÓN

THE AFFECTATION ON THE VALIDITY OF THE ADMINISTRATIVE ACTS DUE TO THE LACK OF MOTIVATION

Torres Sevilla, Límber Aníbal^I; Jácome Ordóñez, María del Carmen^{II}

^I. limberthats@hotmail.com. Abogado en libre ejercicio, Ecuador.

^{II}. macarmenjacom@gmail.com. Abogada en libre ejercicio, Ecuador.

Recibido: 27/08/2021

Aprobado: 30/11/2021

Como citar en normas APA el artículo:

Guambo, G.M., y Jácome, M.C. (2022). La afectación a la validez de los actos administrativos por la falta de motivación. *Debate Jurídico Ecuador*, 5(1), 68-84.

RESUMEN

La Constitución de la República en el artículo 76 número 7 letra I) se establece la obligación de motivar las resoluciones y sentencias, lo que incluye a los actos administrativos que emitan las administraciones públicas; así también en el Código Orgánico Administrativo en los artículos 98 y 99 se regula que es el acto administrativo y los requisitos que deben ser cumplidos para que sean válidos. La importancia que tiene la motivación en los actos administrativos es relevante, pues una de sus principales finalidades es evitar la arbitrariedad en la toma de decisiones de la autoridad pública; y la falta de motivación al ser una clase de motivación, incide de manera directa en la validez de los actos, la misma que se refleja en la producción o no de efectos jurídicos ya sean favorables desfavorables a los ciudadanos.

PALABRAS CLAVE: Acto Administrativo; validez; motivación; falta de motivación

ABSTRACT

The Constitution of the Republic, in Article 76 number 7 letter I), establishes the obligation to give reasons for resolutions and statements, which includes administrative acts issued by public

administrations. Likewise, the Organic Administrative Code, in Articles 98 and 99, regulates what the administrative act is and the requirements that must be known in order for it to be valid. The importance of motivation in administrative actions is relevant, given that one of its main purposes is to avoid arbitrariness in the decision-making of the public authority and the lack of motivation, as it is a type of motivation, directly affects the validity of the acts, which is reflected in the production or not of legal effects whether those are favorable or unfavourable to citizens.

KEYWORDS: Administrative act; validity; motivation; lack of motivation

INTRODUCCIÓN

Doctrinariamente el acto administrativo se encuentra definido así: *“Acto administrativo. Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa”* (DROMI, 2015)

Esta definición si bien concreta, se considera demasiado amplia por lo que se hace necesario referir la definición que emite Mario Cichero la que es citada por Patricio Secaira así: *“Los actos administrativos tienen lugar cuando la Administración Pública en ejercicio de sus funciones específicas, decide, mediante resoluciones de carácter general o particular, sobre algún derecho o interés. El acto administrativo es, pues, un acto jurídico ya que se relaciona con la finalidad de que produzca efectos de esa naturaleza (jurídicos)”* (SECAIRA, 2004)

El acto administrativo podemos decir que es el instrumento jurídico a través del cual la administración pública se expresa o ejerce sus facultades, definido de manera clara por el artículo 98 del Cuerpo Normativo vigente, del que se puede evidenciar varios elementos que lo integran. (CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO, 2017)

Al revisar varias definiciones del acto administrativo desarrollados por la doctrina y en la ley, observamos que de manera concordante contienen elementos similares que contiene el acto administrativo como: declaración, unilateral, dictados por autoridad competente, en ejercicio de la función administrativa, productor de efectos jurídicos, de forma directa e inmediata.

Así también conocemos que los actos administrativos gozan de los principios de legitimidad y ejecutoriedad, significando principalmente la legitimidad que se presumen fueron emitidos cumpliendo con los requisitos formales y materiales mínimos, en virtud de la prorrogativa del poder público. (CASSAGNE, 2017)

Los actos administrativos deben ser dictados cumpliendo con las formalidades legales previstas para su validez, respecto de lo cual doctrinariamente se han presentado múltiples concepciones respecto a los requisitos subjetivos, objetivos y formales que deben ser cumplidos. (GARCÍA DE ENTERRÍA & RAMÓN FERÁNDEZ, 2014)

El acto administrativo debe ser emitido cumpliendo con requisitos formales mínimos establecidos en la ley, como son: competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación. El cumplimiento de estos requisitos mínimos nos permiten establecer su validez.

La validez del acto administrativo se refiere principalmente al cumplimiento de los requisitos legales mínimos para su emisión, cumplimiento de requisitos que se basa fundamentalmente en los requisitos legales, lo que le hace apto para producir efectos jurídicos válidos. (BENALCAZAR, 2017)

Sin embargo, no se debe confundir invalidez con ilegalidad del acto administrativo, pudiendo decir que la ilegalidad es la consecuencia de una verificación de los requisitos legales mientras que la invalidez es producto de una valoración sobre el alcance de los efectos jurídicos de la ilegalidad. (ZAVALA, 2011)

Se debe considerar que los actos administrativos son un producto de la actuación de la administración pública en el ejercicio de sus competencias, a través de las atribuciones y facultades de sus autoridades, y que estos actos deben ser emitidos siempre respetando el ordenamiento jurídico y los derechos de las personas, ya que tienen como finalidad el producir efectos jurídicos al ciudadano, por lo que es de vital importancia ésta validez.

Este hecho que no es otra cosa que presumir que los actos administrativos son emitidos en cumplimiento de las disposiciones legales, generan la denominada presunción de legitimidad y ejecutoriedad que constituye un principio jurídico del que gozan los referidos actos administrativos.

El incumplimiento de estos requisitos de validez puede afectar el acto y sus efectos jurídicos de diversas formas, ya sea con la inexistencia, nulidad, anulabilidad o ilegalidad, hecho que no es materia de análisis pero que los dejamos enunciados, sin embargo, esto debe ser demostrado ya que es necesario romper la presunción de legitimidad y ejecutoriedad del acto administrativo.

Entre los requisitos de validez del acto administrativo tenemos la motivación, requisito formal del acto administrativo, cuyo incumplimiento no implica únicamente la ilegalidad, sino que podría generar la nulidad del mismo.

La motivación es un elemento sustancial para la validez de los actos administrativo, así lo dispone la Constitución de la República en el artículo 76 número 7 letra I). (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008)

En este sentido la Corte Constitucional en sus fallos se ha pronunciado respecto a la motivación, estableciendo la necesidad de un contenido mínimo que debe contener como son la razonabilidad, lógica y comprensibilidad. (CasCO)

Estos parámetros interpretativos, si bien nos establecen condiciones mínimas que deben contener las resoluciones en relación con la motivación, perfectamente aplicable a los actos administrativos, y que pueden entenderse como los elementos que debe contener la

motivación, no obstante, lo cual los errores en la motivación del acto administrativo van mucho más allá y que son frecuentes en la administración pública al momento de motivar un acto.

Respecto a la motivación la Corte Constitucional ha emitido un pronunciamiento que adicionalmente establece que la motivación tiene dos destinatarios, las partes procesales y los ciudadanos en general, que deben ser analizados en el caso en concreto, esto quiere decir que no se puede analizar la motivación de manera general. (SenCO)

Respecto a la motivación el maestro Marco Morales Tobar ha expresado que es un elemento que resguarda que el accionar de la administración pública no sea arbitraria, dándole al administrado la posibilidad de conocer los hechos por los cuales se emite el acto y puede ejercer su derecho a la defensa presentando los respectivos descargos. (MORALES, 2011)

Se debe indicar que la motivación además de ser un requisito de validez de los actos administrativos, no se refiere únicamente a una mera formalidad, sino que es un elemento que asegura la formación de la voluntad, constituye una garantía constitucional que pertenece al derecho al debido proceso, estableciéndose de manera clara que se considera como motivación así como también que los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos; debiendo recalcar que la disposición constitucional no se refiere a la falta de motivación que no es otra cosa que su ausencia en el acto administrativo, sino que simplemente se refiere a que los actos no se encuentren debidamente motivados entendiéndose como tal a una generalidad, lo que nos da la pauta de analizar cuando un acto administrativo no se encuentra motivado. (BOCANEGRA, 2006)

En palabras simples y entendibles podríamos decir que la motivación es el elemento que permite al ciudadano, al administrado, conocer las razones, el motivo, las causas por las cuales la administración pública toma la decisión, motivación que debe estar sustentada en razonamientos lógicos y comprensibles, basados en los antecedentes fácticos que sustentan la toma de la decisión.

Podría decirse que la motivación se encuentra definida de manera general en nuestro ordenamiento jurídico, encontrando que existen diferentes falencias en la motivación de los actos administrativos que generan los efectos jurídicos de ilegalidad o nulidad, pudiendo anotar los siguientes: falta de motivación, falsa motivación, insuficiente motivación, motivación in aliunde y motivación ex post, conceptos que los revisaremos y desarrollaremos.

Roberto Dromi afirma que: *“Hay falta de causa o motivo en el acto administrativo cuando los hechos invocados como antecedentes que justificarían su emisión fuesen falsos o cuando el derecho invocado para ello tampoco existiere”* (DROMI, DERECHO ADMINISTRATIVO, 2015)

En el mismo orden de ideas, Agustín Gordillo afirma: *“La falta de explicitación de los motivos o causa del acto administrativo... nos pone en presencia de la arbitrariedad. Es el funcionario que dice “esto es así y así lo dispongo porque es mi voluntad.”* La antijuricidad de tal conducta

me impide ver en tal acto un vicio leve. Lo veo gravísimo, privando al acto de presunción de legitimidad y de obligatoriedad.” (GORDILLO, 2017)

Vale la pena señalar que la falta o ausencia de motivación podríamos decir que se produce cuando ésta no existe en el acto administrativo, es decir, es su ausencia, cuando no se ha establecido ningún indicio de motivación lo que hace entender que la decisión ha sido arbitraria, y por tal razón se constituye en violatoria de derechos del ciudadano como el derecho a la defensa, lo que es un vicio insubsanable y por tal razón genera su nulidad absoluta, en tal razón como consecuencia de esta nulidad, significa que el acto no produce efectos jurídicos.

La motivación tiene como finalidad, evitar la arbitrariedad en la toma de decisiones de la autoridad quienes actúan en representación de la administración pública, por cuanto al obligarse su motivación se exige las razones fácticas y jurídicas de la toma de su decisión, es así que esta falta de motivación es evidente que provoca una clara transgresión legal que vicia el acto administrativo.

Respecto a la falsa motivación, la Corte Constitucional colombiana manifiesta que: *“La falsa motivación se produce como vicio de ilegalidad del acto administrativo, cuando en las consideraciones de hecho o de derecho que contiene el acto, se incurre en un error de hecho o de derecho, ya sea porque los hechos aducidos en la decisión son inexistentes o, cuando existiendo éstos son calificados erradamente desde el punto de vista jurídico. En el primer caso, se genera el error de hecho y, en el segundo, el error de derecho.” (FALSA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO)*

Se evidencia que este vicio de legalidad se produce cuando los hechos fácticos sobre los que se funda el acto administrativo no existen o se fundan en disposiciones jurídicas que no corresponden a ello, lo que provoca un error en la motivación produciendo la nulidad del acto por cuanto no se refiere a hechos ciertos debidamente tipificados en la norma jurídica.

Por otro lado, tenemos los pronunciamientos que ha emitido el Consejo de Estado Colombiano, identificando que en la falsa motivación se puede presentar la falsedad material en sentencia del 8 de julio de 1963, y la falsedad ideológica en sentencia del 8 de agosto de 1963.

En este sentido, la falsedad ideológica se encuentra estrechamente vinculada con la afirmación de ideas o hechos que no corresponden a la realidad de los mismos; o cuando la administración pública se pronuncia a través de funcionarios incompetentes, o invocando atribuciones que no se encuentran establecidas en la ley o a normativa legal vigente. (PENAGOS, NULIDADES Y ACCIONES DEL ACTO ADMINISTRATIVO, 1996) Mientras que la falsedad material se refiere a la existencia de documentos inexactos o incompletos, que al ser verificados se puede deducir la afectación que produce en la toma de la decisión, o ya sea

por falta de firmas o conformación de integrantes que se encuentran establecidos en la ley. (PENAGOS, NULIDADES Y ACCIONES DEL ACTO ADMINISTRATIVO, 1996)

Se puede observar que existen varios criterios respecto a la falsa motivación, pudiendo establecerse de manera clara que las referencias anotadas y que corresponde al tratadista Penagos, recoge fallos del Consejo de Estado Colombiano, que identifican de manera clara la existencia de falsedad ideológica y la falsedad material, definidas de tal manera que nos permite establecer cuando se produce estos dos tipos de falsedades de motivación y su afectación a su validez.

Respecto a la insuficiente motivación, es necesario citar la definición que realiza SANTOFIMIO: *“la motivación del acto debe comprender todos los elementos y circunstancias que le dieron origen y sobre los cuales habrá de resolver la administración. Cualquier omisión en la parte, motiva de la providencia administrativa a alguno de estos elementos, hace de ésta un acto insuficientemente motivado, por lo tanto, susceptible de ser sometido a control gubernativo o jurisdiccional. La insuficiencia se diferencia claramente de la falta de motivación, en cuanto en aquella modalidad hay por lo menos un indicio de explicación motiva, mientras en ésta se carece por absoluto”* (SANTOFIMIO, 1994)

Esta definición permite establecer que la insuficiente motivación se refiere a la existencia de un incipiente razonamiento lógico y comprensible de las razones por las cuales la administración pública emite el acto administrativo, lo que genera a su vez que el ciudadano no puede tener conocimiento claro de las razones y los hechos fácticos en los que se ha basado para la toma de la decisión, sea favorable o no.

El análisis de la insuficiente motivación evidencia que se incurre en nulidad del acto administrativo, pues es claro que no se cumple con elementos mínimos que debe contener el acto administrativo a entender de la Corte Constitucional, esto es la razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

La insuficiente motivación tiene relación con los elementos que hemos señalado, esto se puede verificar en la definición que hace Manuel María Diez: *“La motivación se refiere tanto a los hechos como a las consideraciones que sirven de fundamento al acto y se relacionan tanto a la oportunidad del acto como su legalidad”* (DIEZ, 1993)

Esto claramente se refiere no solo a la incipiente fundamentación de los hechos fácticos sino también que se puede presentar respecto a la adecuada aplicación de la norma, lo que la Constitución de la República lo define como la pertinencia de aplicación de la norma al caso concreto. (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008)

Es la motivación que puede ser escueta o sucinta pero lo suficientemente indicativa, que permite a la autoridad remitirse a informes prevenientes del proceso. (MORALES, 2011)

Este tipo de motivación es válida cuando hace referencia de informes y se los incorpora en el acto administrativo, sin embargo, como condición indispensable es que estos informes sean previos. (PARADA, 2012)

Como complemento debemos indicar que, dentro del proceso incoado en contra del administrado, deben existir informes y documentos obtenidos en legal y debida forma, que deben haber sido notificados, a fin de garantizar el derecho al debido proceso; pero principalmente conceder a la autoridad los elementos necesarios que le permitan emitir la resolución sustentándose en estos documentos para garantizar su motivación.

Es evidente que los procesos administrativos se desarrollan en razón de informes y actos de simple administración, en virtud de los cuales la autoridad se funda para formar su voluntad, que justamente es la finalidad; lo que significa que la motivación *in aliunde* tiene asidero para emitir el acto administrativo. Podría tomarse como sustento estos informes siempre que hayan sido puestos en conocimiento del administrado y hayan sido incluidos en el proceso de manera legal, y finalmente deben ser referidos en el acto, esto quiere decir que expresamente debe citarse o referirse a estos documentos, con lo cual se le permite al administrado conocer cuál fue la razón, el motivo para la toma de la decisión, con lo que se cumpliría los requisitos de motivación.

Doctrinariamente esta motivación se ha desarrollado de la siguiente manera: “... *el acto estará viciado por falta de motivación, pero este vicio puede excepcionalmente subsanarse por medio de una motivación ulterior, siempre que ella sea suficientemente razonada y desarrollada*”.

(DROMI, DERECHO ADMINISTRATIVO, 2015)

Se trata de un tema delicado a ser analizado, pues si consideramos que la motivación es un requisito indispensable para la emisión del acto administrativo, establecer que pueda ser subsanado con posterioridad por parte de la Administración Pública, considero que debe tener sus limitaciones, caso contrario se estaría vulnerando derechos constitucionales y se incurriría en vicios que afectan la validez del acto.

Esto en razón de que, si la motivación es un requisito indispensable para evitar que la toma de decisiones de la administración pública sea arbitraria, el emitirse con evidente falta de motivación pueda ser subsanado ex post, es decir con posterioridad a la emisión del acto, sería indispensable hacer un análisis del momento en que esto pueda suceder, así como la forma en cómo debe realizarse, es decir si debería ser a través de un nuevo acto administrativo, por ejemplo.

Es por ello que consideramos se trata de un tema delicado que merece un análisis más profundo.

Este trabajo ha merecido un análisis que nos permite verificar en qué consiste la motivación y las clases de motivación que existen, pero principalmente como la falta de motivación afecta la validez de los actos administrativos.

En el trabajo se ha desarrollado un análisis crítico jurídico que fundamente en lo doctrinal y jurídico normativo la afectación que produce la falta de motivación en la validez de los actos administrativos; este estudio académico emplea.

MÉTODOS

Es un estudio de modalidad predominantemente cualitativo, que busca la revelar análisis de causalidad en el problema objeto de estudio. En cuanto a sus alcances, es fundamentalmente descriptivo por el procedimiento empírico - teórico del análisis documental y por la obtención de información en base al criterio experto. No obstante, también se le considera explicativo al proyectar juicios de valor sobre la relación entre la motivación y la validez de los actos administrativo.

La investigación se ha centrado en el estudio de varios documentos como son la ley, la doctrina y la jurisprudencia, relacionada con el tema y problema investigado, para de esta manera realizar un diagnóstico que nos permita entender la problemática lo que a su vez nos permite obtener los resultados esperados de la investigación.

Para llegar a ello además se han realizado entrevistas a expertos en la materia, que ha permitido tener acceso directo a criterios jurídicos sobre la problemática, lo que ha facilitado conocer la realidad del problema en la práctica diaria del ejercicio profesional del derecho administrativo, específicamente respecto a la falta de motivación de los actos administrativos y la afectación a la validez de los mismos por su ausencia.

RESULTADOS

Se podría decir que el Acto Administrativo es el mecanismo por el cual la Administración Pública expresa sus decisiones y actuaciones, mismo que debe ser emitido cumpliendo requisitos y formalidades establecidas en la ley, y estos son:

a) Es una declaración unilateral, esto por cuanto las decisiones que emite la administración pública no requiere de la voluntad o participación de los administrados para que sea emitido, ya que como establece la doctrina es un acto que nace de la voluntad, pero al tratarse de derecho público, esta voluntad se encuentra en la ley, pues el servidor público carece de voluntad propia pues sus funciones y atribuciones se encuentran enmarcadas en el cumplimiento de la ley, bajo el principio de legalidad y de juridicidad.

b) Debe ser emitido por autoridad competente, lo que significa que solo el servidor público facultado por disposiciones legales los debe emitir, para que generen los efectos jurídicos esperados.

c) En ejercicio de la función administrativa, debemos entender por ello a que el acto administrativo debe ceñirse a los fines de la administración pública, lo que guarda relación con las competencias y finalidades establecidas en la Constitución y la ley.

d) Produce efectos jurídicos, esto en razón que las actuaciones de la administración pública siempre tienen relación con el hacer, no hacer o dejar de hacer, lo que a su vez genera una relación jurídica entre las partes.

e) Estos efectos jurídicos son de forma directa e inmediata, lo que es concordante con lo anterior ya que la relación jurídica puede afectar a una sola persona como a un grupo de personas.

Además de los elementos ya analizados podemos verificar que existen requisitos legales que debe contener el acto administrativo son: competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación, requisitos que es necesario analizarlos:

a) Objeto, que tiene relación con el fin de la administración pública, esto es que deben ser emitidos siempre en relación con las competencias de la propia administración y que ya lo analizamos.

b) Procedimiento, se refiere a el trámite que debe cumplir la administración pública previo a la emisión del acto administrativo y que se encuentra regulado en el Código Orgánico Administrativo, que es de cumplimiento obligatorio.

c) Motivación, además de ser un requisito constitucional que se encuentra establecido en el artículo 76 número 7 letra l) de la Constitución de la República, se encuentra establecido como un requisitos de legalidad de los actos administrativos previsto en el artículo 100 del Código Orgánico Administrativo, requisito que se considera como indispensable para su validez.

La validez de los Actos Administrativos. -

Los Actos Administrativos una vez que sean emitidos gozan de la presunción de legitimidad y ejecutoriedad, lo que significa que se presume son emitidos cumpliendo los requisitos legales, cumpliendo los principios de legalidad y juridicidad, lo que a su vez permiten que sean ejecutados de manera inmediata por la administración pública.

Esta presunción de que los actos administrativos son emitidos cumpliendo los requisitos legales permite establecer que el acto es legítimo, y a su vez, la validez de los actos se encuentra vinculada directamente con el cumplimiento de los requisitos legales antes desarrollados.

La importancia del cumplimiento de estos requisitos nos permitiría establecer si el acto administrativo produce o no efectos jurídicos, además permitiría determinar si el acto es ilegal o es inválido. La doctrina como se ha desarrollado, diferencia la ilegalidad con la invalidez de los actos; siendo que la ilegalidad se refiere específicamente a la verificación del cumplimiento

de los requisitos legales que deben ser cumplidos para su emisión, mientras que la validez del acto va mucho más allá ya que se refiere al análisis de los efectos jurídicos que puede generar el incumplimiento de los requisitos del acto administrativo.

Podríamos decir que, los actos administrativos emitidos gozan de presunción de legitimidad, pero no por ello quiere decir que sean válidos, es decir que generen efectos jurídicos a los administrados, y es esta validez la nos lleva al análisis de la problemática planteada en el trabajo.

La Motivación de los Actos Administrativos. -

La motivación además de constituir un requisito legal que debe cumplirse para la emisión del acto administrativo, constituye una garantía constitucional del debido proceso, que produce efectos jurídicos respecto a la validez del acto.

Se ha desarrollado el tema de la motivación no solo doctrinariamente sino a través de jurisprudencia constitucional, la que es necesaria analizarla para entender la afectación a la validez del acto administrativo.

Existen dos pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional, el primero en el que se establece la existencia de tres elementos mínimos que debe cumplir la motivación, estos son la razonabilidad, lógica y comprensibilidad; así como el pronunciamiento en el que se establece que la motivación debe ser analizada en razón del caso concreto.

a) Razonabilidad, que se refiere a la aplicación de normas constitucionales y legales en las que se funda la resolución.

b) Lógica, que se refiere a la pertinencia de la aplicación de la normativa señalada frente a los hechos fácticos de la acción.

c) Comprensibilidad, es la aplicación de lenguaje claro y comprensible para su entendimiento, no solo para los abogados, las partes procesales, sino para las personas en general.

Si bien estos pronunciamientos son claros respecto a lo que significa la motivación y los elementos que deben contener, son aplicables no únicamente para el control de constitucionalidad sino también son aplicables a los actos administrativos; sería necesario explicar que la principal consideración que se debe hacer es que la motivación es una garantía que permite que las decisiones de la administración pública no sean arbitrarias, esto quiere decir que, esta garantía obliga a la autoridad a explicar las razones, los motivos, las causas que existen en el procedimiento administrativo, que llevan a la autoridad a emitir la resolución.

Los errores en la motivación producen efectos jurídicos respecto a la validez del acto administrativo, efectos jurídicos que tienen como consecuencia la nulidad del acto, conforme se encuentra previsto en el artículo 76 número 7 letra l) de la Constitución de la República; y

estos errores de motivación se pueden presentar conforme se encuentra desarrollado en la doctrina por falta de motivación, falsa motivación, insuficiente motivación, motivación in aliunde y motivación ex post; siendo que corresponde en este trabajo enfocarnos en la falta de motivación.

La Falta de Motivación de los Actos Administrativos. - Se podría decir que la falta de motivación significa que el acto administrativo carece o tiene ausencia de motivación, lo que afectaría directamente a su validez, y que a su vez nos haría entender que las actuaciones de la administración pública serían arbitrarias.

Esta arbitrariedad en la toma de las decisiones se refiere a que las y los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, emiten actos que no se encuentran respaldados en normativa jurídica previa, clara y pública conforme el ordenamiento jurídico vigente.

Es necesario recordar que las actuaciones de la administración pública son regladas, y esto significa que los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones carecen de voluntad, ya que ésta se encuentra sometida al cumplimiento de las disposiciones legales que regulan las competencias de órgano de la administración, así como las atribuciones y funciones de los servidores públicos.

La tarea del abogado es identificar este incumplimiento, esto en razón que debería ser un ojo con el conocimiento suficiente el que puede identificarlo ya que no se encuentra a simple vista, lo que haría entender que el acto goza de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad. Cabría la impugnación del acto administrativo en vía para que bajo el principio de autotutela sea la misma administración quien lo corrija, o a su vez acudir ante los órganos jurisdiccionales para que en el control de legalidad que se debe realizar, en sentencia se declare su invalidez.

La importancia de la afectación que provoca la falta de motivación en los actos administrativos se da específicamente en cuanto a su validez, la misma que se refleja de manera directa en relación con los efectos jurídicos que producen o dejarían de producir los actos, que a su vez tiene relación directa con el cumplimiento de los fines y competencias de la administración pública.

Garantizar la motivación de los actos administrativos es una obligación de las autoridades, y para ello deben cumplir con las obligaciones de la motivación que se encuentran estipuladas en el artículo 100 del Código Orgánico Administrativo, además del cumplimiento de los elementos mínimos que ha establecido la Corte Constitucional en sus respectivos fallos y que han sido citados con anterioridad; esto es cumplir al menos con los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Es derecho de los ciudadanos recurrir ante los organismos jurisdiccionales para que se realice el control de legalidad de los actos administrativos, y es precisamente en este control que se

podrá evidenciar el cumplimiento de estos elementos, para determinar el cumplimiento de la motivación del acto administrativo.

Es pertinente además que, en cumplimiento al principio de auto tutela que tienen las administraciones públicas, que la autoridad realice un ejercicio de control de sus actuaciones, con lo que se garantizaría el cumplimiento de requisitos legales como de esta garantía constitucional de motivación, lo que permitiría la dilación innecesaria de recursos humanos y económicos en discusiones judiciales, y que a su vez garantizaría el cumplimiento de los fines de la administración pública en el menor tiempo posible, lo que implicaría aplicar los principios de eficacia y eficiencia.

DISCUSIÓN

Las entrevistas realizadas a los expertos han consistido en establecer preguntas claras y precisas a profesionales del derecho que se dedican al libre ejercicio en materia administrativa, lo que les permite tener el conocimiento suficiente de la materia, y las preguntas fueron relacionadas con los temas desarrollados en este trabajo como son respecto a la validez, la motivación y la falta de motivación de los actos administrativos.

Respecto a la validez de los actos administrativos se ha podido observar que las posturas de los expertos son similares, pues respecto a la validez se aprecia que se refiere al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 100 del Código Orgánico Administrativo, sin embargo, se va un poco más allá de este cumplimiento formal, sino que la validez también se refiere a la garantía de los derechos de las personas, considerando que los actos administrativos producen efectos jurídicos positivos o negativos a los ciudadanos, y el incumplimiento de estos requisitos lo que producirían es que el acto administrativo no genere ningún efecto jurídico.

El emitir actos administrativos carentes de estos requisitos generaría un problema para la administración pública, en el retardo del cumplimiento de sus fines y esto a su vez provocaría el desgaste de recursos y una tardanza no justificada.

En relación a la motivación se relaciona con el motivo, debiendo razonarse que el acto administrativo debe tener un objeto que es la finalidad pública, y para llegar a llegar a dictar un acto administrativo uno de los requisitos es la motivación, la causa, para cumplir el objeto de la administración pública; pero para llegar a ello se debe precisar que la administración pública debe formar la voluntad a través de informes, dictámenes, de esta manera se puede decir que el acto administrativo se encuentra motivado, ya que sería un producto de un procedimiento administrativo.

Respecto a la falta de motivación se podría establecer como la falta de justificación de parte de la autoridad pública para justificar su actuación y la emisión del acto administrativo, Esta falta de motivación para la doctrina es la ausencia de esta motivación, sin embargo para algunos entrevistados es cuando el acto no se encuentra debidamente motivado, sin embargo como se ha explicado en este trabajo, la finalidad es aclarar el concepto de motivación y las clases de motivación, ya que debe diferenciarse la falta, la insuficiente y la falsa motivación.

Sin embargo, es necesario resaltar que un experto nos hizo un razonamiento interesante respecto a la falta de motivación, y nos decía que ni la Corte Constitucional, ni la Corte Nacional de Justicia, ni los Tribunales Distritales de la Contencioso Administrativo y Tributario, nos han establecido estándares o parámetros mínimos que deben cumplir los actos administrativos, y en virtud de ellos poder establecer que es esta falta de motivación, pero que debemos recordar que los actos administrativos si bien tiene efectos jurídicos para una persona o un grupo reducido de personas, éstos están dirigidos para todos los ciudadanos, y el mejor parámetro para comprender si está adecuadamente motivado y emitido, es que sea comprensible para todos, que se entienda las razones, la justificación por el cual se lo dictó.

Finalmente, la falta de motivación afecta directamente en la validez de los actos administrativos, esto se evidencia en razón de todos los argumentos que se han presentado al responder cada una de las preguntas realizadas.

CONCLUSIONES

En este trabajo se ha podido establecer de manera clara que es la validez, la motivación y la falta de motivación de los actos administrativos, y como su incumplimiento al momento de ser emitidos incide en los efectos jurídicos que pueden generar.

Los actos administrativos deben ser emitidos cumpliendo requisitos legales y garantizando los derechos constitucionales de los ciudadanos, entonces esto permite separar la dimensión legal de la dimensión constitucional únicamente para el estudio, es así que el trabajo se ha centrado en la dimensión legal, lo que nos permite indicar que el acto administrativo para que sea considerado válido, debe cumplir con los requisitos formales establecidos en el artículo 99 del Código Orgánico Administrativo.

Al ser considerados válidos los actos administrativos producen efectos jurídicos, toda vez que gozan de la presunción de legitimidad y ejecutividad, que como se ha explicado en líneas anteriores, no es otra cosa que presumir que el acto fue emitido cumpliendo con los requisitos legales como competencia, objeto, procedimiento, motivación, y por tal razón se entiende que son ejecutables, es decir que la administración pública puede ejecutarlos y hacerlos cumplir.

Uno de los requisitos que debe cumplir un acto administrativo para ser considerado válido es la motivación, la misma que no es otra cosa que las razones, los motivos, en los que la administración pública se ha basado o de los que se ha servido para emitir el acto, que debieron ser obtenidos dentro de un proceso administrativo conforme las disposiciones legales, y que al momento de emitirse deben ser considerados y enunciados de tal manera que nos permita entender su relación con la decisión, además deben ser expresados de tal manera que sea entendible para los ciudadanos no solo para el administrado a quien va dirigido.

Se ha analizado a detalle la motivación y sus clases como son la falta de motivación, falsa motivación, insuficiente motivación, motivación in aliunde y motivación ex post, siendo el tema principal de desarrollo del trabajo la falta de motivación, de lo que se ha podido concluir que, es la ausencia de motivación, esto quiere decir que la administración pública al momento de emitir el acto administrativo omite expresar las razones que forman su voluntad para llegar a la toma de la decisión.

Es claro que la falta de motivación hace que los actos administrativos se tornen en arbitrarios, por cuanto la administración para tomar la decisión lo ha hecho en virtud de los argumentos y voluntad de la autoridad, voluntad que no está sujeta a los lineamientos jurídicos que regulan el accionar público, es por esta razón que la motivación tiene una trascendencia e importancia relevante, pues permite al ciudadano conocer las razones, los hechos fácticos, los fundamentos legales que le llevan a la autoridad a expedir el auto y a generar efectos jurídicos favorables o desfavorables.

Por ello que se evidencia que la falta de motivación afecta de manera directa en la validez de los actos administrativos, y como se ha analizado el incumplimiento de los requisitos de validez establecidos en la ley hacen que el acto administrativo no produzca efectos jurídicos, lo que genera un desgaste de recursos por parte de la administración pública, la pérdida de tiempo que esto conlleva y finalmente el no cumplimiento de los fines de la Entidad Pública, más aún cuando los fines siempre son públicos en beneficio de los ciudadanos.

Comparto con el criterio emitido por un especialista entrevistado, respecto a que no podemos establecer con claridad que es la falta de motivación, pues al decir que falta algo primero debemos saber qué es lo que debe contener la motivación del acto administrativo, solo de esa manera tendremos la certeza de decir que falta; y que al no existir pronunciamientos claros por parte de los entes judiciales y constitucionales del país, corresponde a los análisis doctrinarios e investigativos el establecer estos parámetros mínimos a ser cumplidos.

Se presenta como un problema a ser analizado el hecho que la obligación de motivar las resoluciones y sentencias se encuentra como una garantía constitucional dentro del derecho al debido proceso previsto en el artículo 76 de la Constitución de la República, pues su dimensión se confunde con la motivación como requisito de validez de los actos

administrativos previstos en el artículo 99 del Código Orgánico Administrativo; sin embargo creo que se puede establecer la diferencia al momento de aplicarse la norma constitucional frente a la disposición legal, pues a mi entender la norma constitucional se refiere a que las resoluciones y sentencias deben ser motivadas y esta motivación pese a que se determina que debe ser adecuada y que no existirá motivación si no se enuncian las disposiciones legales y su pertinencia con los hechos fácticos, considero que se trata de un desarrollo general de la motivación, pues se referiría únicamente a la falta de motivación, más no a sus clasificaciones; mientras que la motivación como requisito de validez del acto administrativo previsto en la ley, lo que nos permite es hacer un control de legalidad de la actuación de la administración pública, y estos errores de motivación no necesariamente pueden provocar la inexistencia del acto o su nulidad, hecho que me parece acertado desde el punto de vista legal.

Uno de los principales problemas que se presentan en las administraciones públicas, es el desconocimiento de la ley, especialmente referente al derecho administrativo que regula que es el acto administrativo; problemática que se produce por varios factores que no son materia de este análisis, pero que produce como consecuencia que las autoridades administrativas que debe tomar las decisiones y emitir los actos administrativos desconocen que son estos actos, sus consecuencias jurídicas y las afectaciones que pueden provocar a la administración pública por no cumplir con los requisitos legales para su emisión, afectaciones no solo legales sino económicas, de incumplimiento de los fines de la administración pública así como la falta de previsión de un servicio público, entre otras consecuencias.

Es entendible que dada la extensa actividad administrativa que desarrollan las administraciones públicas se hace complejo el motivar adecuadamente los actos administrativos, a esto se suma el hecho que como se había mencionado con anterioridad, los juzgados y tribunales no han establecido parámetros mínimos respecto a que debe contener la motivación de los actos administrativos, parámetros en los que deberían sustentarse las administraciones públicas y que es un tema pendiente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y que se deben referir exclusivamente al ámbito de legalidad de los actos sin inmiscuirse en la esfera constitucional.

Por su parte, respecto a la motivación la Corte Constitucional ha establecido un test de motivación mínimo a ser cumplido, test que es aplicable no solo en materia constitucional sino que puede ser aplicado en el ámbito de legalidad; sin embargo éste únicamente establece como elementos mínimos que debe contener la motivación a la lógica, razonabilidad y comprensión. Bajo estos elementos mínimos de motivación se puede predecir con cierta facilidad que motivar los actos administrativos a través de la subsunción de los hechos a la norma no es suficiente, sin embargo siguen resultan a mi entender insuficientes al momento

de otorgarle a la administración pública los herramientas necesarias para que pueden motivar adecuadamente los actos administrativos.

Finalmente, podemos concluir que la motivación es la razón, el argumento, la base en razón de la cual la administración pública emite sus actos administrativos; sin embargo esta definición no le hace justicia a todo lo que hemos desarrollado en este trabajo, es por ello que podemos decir que motivar un acto se refiere a realizar el análisis de todos los hechos y normas jurídicas en las que la administración pública basa su decisión, hechos que deben ser obtenidos en un procedimiento administrativo que se desarrolló siguiendo las normas del debido proceso y legítima defensa, que deben expuestos y citados en el acto administrativo.

REFERENCIAS

- BENALCAZAR, J. C. (2017). REFLEXIONES SOBRE LA VALIDEZ Y LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. *REVISTA DE LA FACULTAD D DERECHO DE MEXICO*, Vol. 67 No. 268, 1 - 26. Obtenido de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/60981/53783>
- BOCANEGRA, R. (2006). *LECCIONES SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO*. Navarra: Aranzadi S.A.
- CASSAGNE, J. C. (2017). *DERECHO ADMINISTRATIVO*. LIMA: PALESTRA.
- CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO*. (2017). QUITO: REGISTRO OFICIAL.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR*. (2008). Quito: Registro Oficial.
- DIEZ, M. M. (1993). *EL ACTO ADMINISTRATIVO*. Buenos Aires: TIPOGRÁFICA EDITORA ARGENTINA S.A.
- DROMI, R. (2015). *Derecho Administrativo*. México: Hispana Libros.
- DROMI, R. (2015). *DERECHO ADMINISTRATIVO*. Buenos Aires: Hispania Libros.
- FALSA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO (CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA). Obtenido de [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-27-000-2018%2000006-00\(22326\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-27-000-2018%2000006-00(22326).pdf)
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., & RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (2014). *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. Pamplona, España: Aranzadi.
- GORDILLO, A. (2017). *TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y OBRAS SELECTAS*. Buenos Aires.
- MORALES, M. (2011). *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- PARADA, R. (2012). *DERECHO ADMINISTRATIVO*. Madrid: EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES S.A.

PENAGOS, G. (1996). *NULIDADES Y ACCIONES DEL ACTO ADMINISTRATIVO*. Bogotá: EDICIONES DOCTRINA Y LEY.

PENAGOS, G. (1996). *NULIDADES Y ACCIONES DEL ACTO ADMINISTRATIVO*. Bogotá: EDICIONES DOCTRINA Y LEY.

SANTOFIMIO, J. O. (1994). *ACTO ADMINISTRATIVO, PROCEDIMIENTO, EFICACIA Y VALIDEZ*. Bogotá: UNIVERSIDAD EXTERNAL DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES.

SECAIRA, P. (2004). *Curso Breve de Derecho Adminisrativo*. Quito: Universotaria.

Sentencia Nro. 390-16-SEP-CC, Caso 1098-11-EP (CORTE CONSTITUCIONAL).

Sentencia 280-13-EP/19 (CORTE CONSTITUCIONAL).

ZAVALA, J. (2011). *LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. Lima: Edilex S.A.