

La Prueba y su Aplicación en el Derecho Administrativo Sancionador Ecuatoriano

Tanya Gioconda Paredes Chiluisa¹

tg.paredes@uta.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-1381-8699>

Universidad Técnica de Ambato

Gonzalo Efraín López Paredes

glopez05@ucm.es

<https://orcid.org/0000-0002-8545-8090>

Universidad Complutense de Madrid

Náthaly Angélica López Paredes

nlopez9@indoamerica.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0009-7470-3984>

Estudiante de la Carrera de Derecho de la
Universidad Tecnológica Indoamérica.

RESUMEN

En este artículo, se examina la prueba dentro del ámbito administrativo, centrándose especialmente en aquellos principios poco convencionales o no ampliamente reconocidos. Los procedimientos gubernamentales se rigen por reglas fundamentales que garantizan los derechos de los ciudadanos, y el Estado sigue un conjunto de normas básicas para hacer cumplir estos derechos en caso de que fuesen violentados. No obstante, la práctica de la prueba no es similar dentro de los procesos administrativos y judiciales. Para analizar la relación entre los derechos que son objeto de este estudio, se parte de una perspectiva doctrinaria basada en la experiencia acumulada en el campo del derecho administrativo, con un enfoque en la aplicación de los principios de la Administración pública. Se utilizaron métodos de revisión bibliográfica y documental, análisis doctrinal, teórico, y un enfoque de diagnóstico transversal con elementos de investigación y acción. Como resultado, se llega a la conclusión de que los principios del derecho administrativo, no se cumplen de manera adecuada en favor de los ciudadanos debido a que la carga probatoria a menudo se confunde. Esta confusión tiene un impacto significativo en la toma de decisiones en diversas áreas, como la administrativa y judicial.

Palabras clave: administración pública, procedimiento administrativo, procedimiento jurisdiccional, valoración probatoria.

¹ Autor principal

Correspondencia: tg.paredes@uta.edu.ec

The Test and its Application in the Ecuadorian Administrative Sanctioning Law

ABSTRACT

In this article, evidence is examined within the administrative field, focusing especially on those unconventional or not widely recognized principles. Government procedures are governed by fundamental rules that guarantee the rights of citizens, and the State follows a set of basic rules to enforce these rights if they are violated. However, the practice of evidence is not similar within administrative and judicial processes. To analyze the relationship between the rights that are the subject of this study, we start from a doctrinal perspective based on the experience accumulated in the field of administrative law, with a focus on the application of the principles of public Administration. Methods of bibliographic and documentary review, doctrinal and theoretical analysis, and a transversal diagnostic approach with elements of research and action were used. As a result, the conclusion is reached that the principles of administrative law are not adequately fulfilled in favor of citizens because the burden of proof is often confused. This confusion has a significant impact on decision-making in various areas, such as administrative and judicial.

Keywords: public administration, administrative procedure, jurisdictional procedure, evidentiary assessment.

Artículo recibido 15 agosto 2023

Aceptado para publicación: 22 septiembre 2023

INTRODUCCIÓN

En el ámbito legal, constantemente ocurren eventos y situaciones de diferentes tipos, algunos relacionados con la naturaleza y otros creados por las acciones humanas. Algunos de estos eventos pueden tener implicaciones legales, mientras que otros no. Cuando se trata de asuntos legales, a menudo hay desacuerdo entre las partes sobre lo que es verdadero o falso, justo o injusto.

Cuando las partes no pueden ponerse de acuerdo sobre la verdad de un asunto, se recurre a un tercero imparcial para tomar una decisión. Este tercero se llama juez y es responsable de aplicar las leyes y los principios de justicia para resolver las disputas. Es importante destacar que un juez es diferente de una autoridad administrativa, ya que este último se ocupa de cuestiones de interés público y general, mientras que un juez se enfoca en determinar la verdad en un caso específico, en esto consiste el principio de unidad jurisdiccional que señala la Constitución ecuatoriana.

Para que un juez pueda tomar una decisión justa, es crucial contar con pruebas que respalden los hechos en disputa. Las pruebas son evidencias que ayudan al operador de justicia a comprender lo que realmente sucedió. Estas pruebas pueden incluir testimonios, documentos, pericias y otros elementos que permiten a la autoridad reconstruir los hechos como si fuera un escenario de teatro. La etapa de presentación de pruebas es fundamental en cualquier proceso legal, ya que es en este momento cuando se busca demostrar la veracidad o falsedad de los hechos en cuestión. La prueba es esencial para que un juez pueda llegar a una decisión informada. En este orden de ideas, resulta preciso señalar que la carga de la prueba difiere tanto en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional.

En el contexto legal, la carga de la prueba se refiere a la responsabilidad de demostrar la veracidad de ciertos hechos o alegaciones en un caso. Este artículo de investigación aborda específicamente la carga de la prueba en el ámbito administrativo, que es diferente de la carga de la prueba en casos civiles, penales o contencioso administrativos.

En el Derecho Administrativo, hay dos tipos de procesos diferentes, en primer lugar, el procedimiento administrativo que se lleva a cabo ante las autoridades administrativas. En estos casos, la administración a veces actúa como parte involucrada en una disputa y en otras ocasiones como juez. Esto significa que la administración no solo establece las reglas, sino que también

resuelve las disputas entre ella y los ciudadanos. Aquí, el problema principal es que la administración generalmente tiene una posición de superioridad sobre los ciudadanos, lo que plantea desafíos en cuanto a la carga de la prueba.

En segundo lugar, el proceso Contencioso Administrativo se lleva a cabo ante autoridades judiciales y es utilizado para resolver disputas entre la administración y los ciudadanos. En este contexto, también existen elementos inquisitorios, lo que significa que la administración puede actuar de manera proactiva para reunir pruebas y defender sus decisiones. Incluso el juez puede ordenar la obtención de pruebas por su propia iniciativa, lo que a veces puede parecer favorable a la administración, siempre que no se cometa parcialidad.

La diferencia clave en el ámbito administrativo es que, en general, los actos de la administración se presumen legítimos y válidos, lo que coloca la carga de la prueba en los ciudadanos que desean impugnar estos actos. Esto significa que los ciudadanos deben presentar pruebas para respaldar sus reclamaciones las cuales no siempre resultan oportunamente atendidas o favorables al sujeto pasivo.

Bajo estos antecedentes, el objetivo de esta investigación es analizar la aplicación y la carga de la prueba en casos administrativos y jurisdiccionales a fin de determinar si la responsabilidad que tienen los ciudadanos de probar sus alegaciones es contraria a los principios constitucionales.

METODOLOGÍA

La metodología de esta investigación se desarrolló siguiendo un enfoque cualitativo. Se realizó una revisión exhaustiva de la literatura legal y bibliográfica relacionada con el objeto de estudio. Esto incluyó la consulta de libros, registros bibliográficos, códigos y documentos jurídicos relevantes. Se utilizaron elementos doctrinales y teóricos para comprender y examinar los hechos específicos relacionados con la investigación. Estos elementos proporcionaron un marco conceptual sólido para el análisis cualitativo.

Esta investigación no implicó la manipulación de variables ni la asignación de condiciones a los sujetos. Se basó en el análisis de datos y la revisión de fuentes existentes. Se utilizó un enfoque de diagnóstico transversal para identificar factores jurídicos y sus implicaciones en relación con la interpretación de la prueba en el procedimiento. Se llevaron a cabo análisis de factores jurídicos

que afectan la incidencia de la prueba en el procedimiento. Esto implicó una combinación de investigación y acción para comprender y abordar la problemática identificada. Se aplicó el método analítico-sintético para profundizar en la problemática relacionada con la prueba en el procedimiento. Este método permitió analizar, sintetizar y comprender la esencia de la cuestión estudiada.

RESULTADOS

Detallar la compleja historia que confluye en el derecho administrativo sancionatorio gravita más allá del alcance de este artículo. No obstante, es importante destacar situaciones que tiene implicaciones fundamentales relacionadas con la formulación teórica y doctrinal de la carga de la prueba como un componente esencial derecho a la defensa y el debido proceso en cuanto a su reconocimiento en el contexto de los procedimientos administrativos. Para ello, se ha tomado en consideración algunos temas relevantes que se analizan en este artículo.

¿Qué es la prueba?

El término “prueba” tiene varias acepciones, en primer lugar, según el diccionario jurídico elemental de Cabanellas (2011) la prueba se refiere al resultado de realizar una acción para verificar o demostrar algo. Es decir, es el proceso o la acción de llevar a cabo una demostración o verificación de un hecho o alegación. Por otra parte, Cumiz & Vecchi (2019) señalan que la prueba se refiere a la razón o el método utilizado para demostrar si algo es verdadero o falso.

Por tanto, dado que la prueba se refiere a cualquier indicio, señal o evidencia, esta se presenta como un indicador de algo y puede ser una pista que sugiere la existencia de un hecho o una circunstancia. Cuando hablamos de prueba en un contexto legal o de derecho, nos referimos a los elementos que están sujetos a evaluación y valoración por parte de las autoridades judiciales o administrativas. Estas pruebas se presentan para respaldar o refutar alegaciones en un caso, y su análisis y valoración son fundamentales para llegar a una resolución o conclusión razonada y debidamente motivada en un proceso legal o administrativo.

Cumiz & Vecchi (2019) mencionan que la prueba exige tres elementos: “a. la admisión de los medios de prueba para demostrar la verdad de las afirmaciones sobre hechos planteados; b. la práctica de elementos de prueba admitidos, c. que los elementos admitidos y practicados sean

valorados racionalmente por el órgano decidor” (p. 22). Por consiguiente, es posible afirmar que las pruebas son los elementos que permiten establecer la verdad o falsedad de las afirmaciones en un caso legal.

Si bien, la doctrina actual se ha centrado en analizar los principios y reglas procedimentales desde la perspectiva del derecho a la defensa del acusado Delgado et al., (2022) sostienen que no se ha incorporado un marco teórico que aborde la aplicación del principio de eficiencia en relación con las pruebas. Esto genera interés en examinar consideraciones de eficiencia en la conducción y resolución de un procedimiento legal o administrativo, especialmente en lo que respecta a la determinación del estándar de prueba aplicable en sus diferentes etapas.

Uno de los mayores desafíos iniciales en esta tarea es precisamente la existencia de una gran dispersión normativa. Recordemos que, el Código Orgánico Administrativo [en adelante COA] sugiere que “(...) a falta de previsión expresa, se aplicará de manera supletoria el régimen común en esta materia” (Asamblea Nacional, 2017, art. 193).

Para comprender el proceso de prueba en el contexto administrativo, es esencial considerar las etapas clave que son: admisión, práctica y valoración. Estas etapas deben seguirse en secuencia lógica y cumplirse fielmente. No tendría sentido que se lleven a cabo las dos primeras etapas si, posteriormente, la administración pública o sus miembros toman decisiones subjetivas o basadas en su propio criterio, sin respetar las reglas de la ciencia y la lógica al tomar una decisión como se señala en Eyherabide (2021).

Para simplificar, usaremos el vocablo “prueba” de manera genérica para abarcar sus diversos significados. En cualquier caso, para que un hecho sea considerado en la decisión de un juez o de la administración pública, debe ser probado de manera adecuada. Esto es válido en el ámbito legal y particularmente, en los procedimientos sancionatorios, así como en otras áreas de la experiencia. En estos casos, la toma de decisiones se basa en hechos, y el conocimiento preciso de estos hechos condiciona y afecta la decisión, ya sea en su totalidad o en parte.

Por lo tanto, es crucial establecer estos hechos de manera confiable y precisa utilizando un enfoque racional que haga uso del conocimiento disponible y que emplee métodos válidos y verificables, tal como se expone en Aguilera (2021). Mientras tanto, Calderón (2018) afirma “el

proceso administrativo se caracteriza por un sistema de investigación que, si bien conserva una connotación dispositiva, sufre una atenuación por la adopción de un método inquisitivo” (p. 54). En efecto el jurista Calderón, señala una característica importante del proceso administrativo al afirmar que este proceso se caracteriza por tener un sistema de investigación que, aunque conserva en parte una connotación dispositiva (en la que las partes tienen un papel activo en la presentación de pruebas y argumentos), experimenta una atenuación debido a la adopción de un método inquisitivo.

La connotación dispositiva se refiere a un sistema en el cual las partes involucradas en el proceso tienen la responsabilidad principal de presentar pruebas y argumentos para respaldar sus posiciones. En otras palabras, las partes son las que inician y dirigen la investigación bajo la vigilancia de un juez imparcial. Por otro lado, el método inquisitivo implica que la autoridad que dirige el proceso, en este caso, la administración, tiene un papel más activo en la investigación.

Esto significa que la administración tiene la capacidad de recopilar pruebas por sí misma y no depende exclusivamente de lo que presenten las partes. En este contexto, el reconocimiento del papel de las partes es importante, especialmente cuando la prueba resulta en una decisión exclusiva de la administración dentro de un procedimiento.

La prueba, clasificación y principios

Existen diversas formas de clasificar las pruebas, pero en este contexto se han considerado las principales categorías utilizadas en la doctrina de referencia. Es relevante destacar la importancia de la fase de pruebas en cada procedimiento administrativo, ya que su función primordial consiste en recopilar toda la información necesaria para respaldar y justificar las afirmaciones y objeciones presentadas por las partes involucradas.

Pruebas constitutivas y pruebas constituidas: Podemos hacer una distinción inicial en cuanto a las pruebas entre “pruebas que se constituyen” y “pruebas constituidas” (Muñoz, 2019). Las “pruebas que se constituyen” son aquellas que se crean y desarrollan dentro del proceso legal durante la fase de investigación probatoria. Ejemplos de estas pruebas incluyen el interrogatorio de testigos y la realización de pericias o experticias. Por otro lado, las “pruebas constituidas” son aquellas

que se forman fuera del proceso legal y se introducen en él para ser interpretadas directamente por el juez. Un ejemplo de este tipo de prueba serían los documentos públicos o privados.

Prueba directa y prueba indirecta: Las “pruebas directas” son aquellas que presentan al juez la evidencia necesaria para probar un hecho de manera inmediata. En otras palabras, muestran directamente el hecho que se desea probar, sin necesidad de deducciones lógicas adicionales. Por otro lado, las “pruebas indirectas” no proporcionan al juez la evidencia directa del hecho que se desea probar. En cambio, presentan un hecho representativo que requiere que el juez realice una deducción lógica para llegar al hecho que se pretende demostrar.

Estas pruebas son necesarias cuando el hecho a probar no puede ser percibido directamente por el órgano decisor y debe deducirse a partir de hechos intermedios. El resultado probatorio, según Limardo (2021), se refiere a la persuasión del órgano resolutor sobre la existencia o no del hecho, ya sea que la prueba sea directa o indirecta. Sin embargo, la valoración de las pruebas indirectas es más compleja, ya que involucra tanto la percepción como la deducción.

La prueba completa o plena tiene como objetivo representar el hecho en su totalidad y de manera incontrovertible. En otras palabras, proporciona una evidencia sólida y completa que respalda de manera irrefutable la afirmación hecha. En contraste, la prueba de verosimilitud se basa en un criterio de credibilidad. Aunque no proporciona evidencia total o incontrovertible, se considera suficiente para otorgar ciertas medidas o decisiones, como el “*fumus boni iuris*” en procedimientos cautelares (Méndez, 2019). En este caso, se toma en cuenta la probabilidad o apariencia de que los hechos sean ciertos.

Finalmente, las pruebas parciales implican un análisis metodológico o, en ocasiones, científico, que contribuye a una mejor resolución del caso. Por ejemplo, una evaluación psicológica o un peritaje informático pueden proporcionar una certeza más precisa sobre un aspecto específico y, de esta manera, respaldar o refutar una teoría de manera más específica. Estas clasificaciones de pruebas se centran en la cantidad y calidad de la evidencia presentada en un proceso legal por lo que resulta relevante tomarlas en consideración dentro de la presente investigación.

Respecto de los principios de aplicación de la prueba, el Código Orgánico de la Función Judicial (Asamblea Nacional, 2009) en su artículo 19 hace relación al principio dispositivo, señalando que:

“Todo proceso judicial se promueve por iniciativa de la parte legitimada. Las juezas y jueces resolverán de conformidad con lo fijado por las partes, ordenadas y actuadas de conformidad con la ley (...)”.

El principio dispositivo en el ámbito legal es un concepto fundamental para el sistema judicial dado que se refiere al hecho de que, en asuntos no penales, como en los casos civiles y administrativos, la responsabilidad de iniciar y llevar a cabo un procedimiento legal recae en las partes involucradas en el litigio, es decir, los “sujetos procesales”. Esto significa que son las partes las que deben tomar la iniciativa de presentar sus reclamaciones o defensas ante el tribunal o la autoridad competente.

Los sujetos procesales deben iniciar el procedimiento presentando actos de proposición, es decir, presentando sus demandas, querellas u otros documentos legales para exponer sus argumentos y reclamaciones. A lo largo del proceso, las partes pueden utilizar varios mecanismos para dar por terminado el procedimiento de manera anticipada. Algunos ejemplos de estos mecanismos son el retiro de la demanda (cuando el demandante decide retirar su demanda), el desistimiento (cuando una parte renuncia a su reclamación), el allanamiento (cuando una parte acepta la reclamación de la otra), la conciliación (un acuerdo entre las partes para resolver la disputa), la transacción (un acuerdo para resolver la disputa), o el abandono (cuando una parte abandona el procedimiento). Por tanto, en el ámbito judicial, el juez o la autoridad encargada del caso tiene la responsabilidad de conocer de manera clara y precisa los hechos presentados por las partes en el proceso. Esto se refiere a que debe basar su decisión en los argumentos y pruebas proporcionados por las partes y no puede considerar hechos que no hayan sido expuestos por las partes o pruebas que no hayan sido presentadas en el proceso (Limardo, 2021).

Además de comprender los hechos, el juez o la autoridad deben recopilar y evaluar las pruebas pertinentes y útiles para tomar una decisión justa y fundamentada. Una vez que se hayan conocido los hechos y evaluado las pruebas, el juez o la autoridad debe emitir una decisión en el caso, ya sea aceptando o rechazando la reclamación presentada por las partes.

Mientras tanto, el COA en su artículo 194 hace referencia ampliamente al principio de oportunidad mencionando las reglas y procedimientos que rigen la presentación de pruebas en un

proceso administrativo. La norma señala que, la persona interesada debe presentar todas las pruebas que desee utilizar en su primera comparecencia ante la administración pública encargada del proceso.

Para ello, es importante anunciar todas las pruebas que se planea presentar. Si una prueba no se anuncia en la primera comparecencia, es posible que no se permita su introducción más adelante en el proceso, a menos que existan circunstancias excepcionales. Por otra parte, si una prueba no está en posesión de la persona interesada y requiere la ayuda de la administración pública para obtenerla, se permite solicitar al órgano administrativo que ordene a la entidad correspondiente que la entregue o facilite de acuerdo con las normas establecidas en COA (Asamblea Nacional, 2017).

En algunos casos, se permite solicitar pruebas que no se anunciaron en la primera comparecencia, pero esto debe hacerse antes de que se emita una resolución. Se deben proporcionar razones válidas, como el desconocimiento previo de la prueba o la incapacidad para obtenerla a tiempo. La administración pública puede decidir aceptar o rechazar esta solicitud, y si la acepta, debe llevarse a cabo dentro de un plazo específico de cinco días. Cuando un procedimiento administrativo no incluye un período de prueba previamente establecido, la administración pública, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de la persona interesada, puede establecer un período de prueba que no exceda los treinta días, lo que deja en evidencia que los procesos administrativos en reiteradas ocasiones omiten las etapas probatorias.

La carga de la prueba en materia administrativa

La pregunta fundamental en relación con la prueba es a quién corresponde probar los hechos para que la autoridad pueda tomar una decisión. Alvarado et al., (2022) menciona que existen tres teorías sobre qué se puede probar en el proceso:

a. Hechos: Según esta teoría, lo que se prueba son los hechos, es decir, cualquier acontecimiento pasado, presente o futuro que tenga relevancia para resolver la disputa entre las partes en un litigio. Los hechos constituyen la base sobre la cual se fundamenta una afirmación y deben ser establecidos por el juez.

b. Hechos y afirmaciones: Esta postura sostiene que lo que se puede probar incluye tanto los hechos como las afirmaciones presentadas por las partes en relación con esos hechos. Las afirmaciones son las declaraciones que hacen las partes sobre los hechos en cuestión. En este enfoque, se busca determinar la veracidad de las afirmaciones de las partes.

c. Afirmaciones: De acuerdo con esta teoría, el objeto de la prueba son exclusivamente las afirmaciones formuladas por las partes en relación con los hechos. Los hechos son considerados como eventos objetivos que existen por sí mismos y no necesitan ser probados, mientras que las afirmaciones sobre esos hechos son lo que debe ser respaldado o refutado.

La elección entre estas teorías depende de si se considera que los hechos deben ser probados en sí mismos o si se enfoca en la veracidad de las afirmaciones hechas por las partes. Cada enfoque tiene sus implicaciones en la valoración de la prueba y en la determinación de la certeza por parte del juez o la autoridad que decide.

La carga de la prueba es un principio fundamental en el proceso legal, especialmente en sistemas judiciales que siguen un enfoque acusatorio adversarial. En estos sistemas, las partes involucradas en un litigio son responsables de probar sus afirmaciones mediante la presentación de pruebas y la construcción de una teoría del caso. Quien alega un hecho o una afirmación es la parte que tiene la carga de la prueba. En este punto resulta relevante citar lo mencionado por Alvarado et al., (2022):

En el Ecuador, conforme el régimen dispositivo civil que ahora nos es propio, la prueba tiene por finalidad llevar a la o al juzgador al convencimiento de los hechos y circunstancias controvertidas, mientras que en el orden penal la prueba le lleva a la o al juzgador al convencimiento de los hechos y circunstancias materia de la infracción y la responsabilidad de la persona procesada y en el orden administrativo se establece que se requiere prueba para la acreditación de los hechos alegados (p. 15).

Al respecto, Ferrer (2019), cuestiona “la parte procesal que sobrelleva la carga procesal está en autonomía de asumirla o negarse a hacerlo; si no la asume puede sufrir consecuencias desfavorables, pero no sanciones” (p. 145). En efecto, este principio se divide en dos condiciones jurídicas según Ferrer (2019). La primera es la “carga”, que no es una obligación imperativa, sino

más bien una guía que indica a las partes qué deben hacer para avanzar en el proceso y respaldar sus argumentos. No cumplir con la carga no conlleva sanciones legales, pero puede resultar en la falta de respaldo para las afirmaciones de una parte.

En contraste, una obligación legal es una acción imperativa que debe llevarse a cabo, y su incumplimiento conlleva sanciones legales específicas. En el contexto de la carga de la prueba, las partes tienen la autonomía de asumirla o negarse a hacerlo, pero si no la asumen, pueden enfrentar consecuencias desfavorables en términos de respaldo para sus argumentos. En casos en los que ninguna de las partes presente pruebas para respaldar sus afirmaciones, la jurisprudencia puede considerar que se mantienen las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad de los actos en cuestión.

En el contexto del derecho administrativo sancionador, la carga de la prueba recae en la administración pública, según lo establecido en el COA (Asamblea Nacional, 2017). Es decir, cuando se lleva a cabo un procedimiento administrativo en el que la situación legal de una persona puede verse agravada por una decisión de la administración pública, especialmente en casos de sanciones o determinación de responsabilidades, es la administración la que tiene la responsabilidad de presentar pruebas para respaldar sus acusaciones.

Es importante destacar que la administración no puede exigir al individuo, ya sea el administrado, sumariado o investigado, demostrar su inocencia o la ausencia de responsabilidad administrativa. En otras palabras, la carga de demostrar la falta o responsabilidad recae en la administración, que debe respaldar sus acusaciones con pruebas obtenidas de manera legal y adecuada. Esto se basa en el principio de presunción de inocencia, un derecho constitucional que se aplica en todo tipo de procesos (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

Ahora bien, después de haber definido el concepto de carga de la prueba, es importante especificar claramente las responsabilidades en términos probatorios tanto de la administración como del individuo sometido a investigación o sumario. Para comprender mejor estas funciones, es esencial reconocer y aclarar que en las instituciones públicas existe una división de funciones cuando se trata del derecho administrativo sancionador.

En este sentido, es necesario señalar que el ejercicio de la potestad sancionadora está sujeto al cumplimiento de ciertas normas jurídicas. Por consiguiente, el artículo 248 numeral 1 del COA (2017) establece que en los procedimientos sancionadores se debe garantizar la separación adecuada entre la función de instrucción y la función sancionadora, las cuales deben ser desempeñadas por diferentes servidores públicos.

En otras palabras, la función de instrucción, que implica la recopilación de pruebas y la investigación de los hechos, y la función sancionadora, que se refiere a la imposición de sanciones en caso de comprobarse una falta, deben ser llevadas a cabo por personas distintas dentro de la administración pública. Esta separación de funciones tiene como objetivo garantizar la imparcialidad y la equidad en el proceso administrativo sancionador, sin embargo, en muchas instituciones se hace caso omiso a este mandato.

Aplicación del estándar de prueba para resolver asuntos en sede administrativa y judicial

El papel fundamental de la prueba en el procedimiento sancionatorio influye en la toma de decisiones dentro de ese proceso. La prueba desempeña un papel crucial en el proceso de sanción administrativa y proporciona la base sobre la cual se toman decisiones respecto a si se debe imponer una sanción o si el proceso debe ser sobreseído. En otras palabras, la prueba es la que sustenta la decisión final sobre si se ha cometido una infracción o no (Delgado et al., 2022).

El procedimiento sancionatorio generalmente comienza con una etapa de iniciación o investigación. Durante esta fase, un fiscalizador o instructor recopila evidencia relevante para determinar si existe suficiente base para formular un cargo contra la parte involucrada o si el caso debe ser cerrado sin sanciones. Es importante establecer un umbral relativamente bajo para dar inicio al procedimiento en comparación con el estándar de evidencia requerido para tomar la decisión final. Esto significa que, incluso si la evidencia en esta etapa de iniciación es más débil o preliminar, se debe proceder con el proceso administrativo si existe alguna evidencia que respalde la hipótesis de que se ha cometido una infracción.

La decisión de instruir el procedimiento (continuar con la investigación y eventualmente formular un cargo) o no instruirlo (cerrar el caso sin sanciones) depende de la evidencia recopilada durante

la etapa de iniciación. Si hay alguna evidencia a favor de la hipótesis de instruir, es decir, que se ha cometido una infracción, se debe proceder con el proceso sancionatorio.

Mientras tanto, el derecho a la defensa es un principio fundamental en el sistema legal que garantiza que todas las partes involucradas en un proceso legal tengan la oportunidad de presentar sus argumentos, hechos y pruebas de manera oportuna ante las autoridades competentes (Palma Farfán, 2021). Este derecho es esencial para asegurar un proceso justo y se basa en los principios de igualdad de las partes y contradicción ya que se refiere al derecho de todas las partes involucradas en un proceso a presentar sus argumentos y pruebas de manera adecuada y oportuna. Todas las partes involucradas en el proceso deberán ser tratadas de manera justa y equitativa, nadie debe tener una ventaja injusta sobre los demás. Las partes tienen el derecho de refutar los argumentos y pruebas presentados por la otra parte a fin de lograr un debate justo y abierto entre las partes. Cuando las autoridades toman una decisión en un caso legal, deben fundamentar su decisión en hechos y argumentos sólidos. Esto garantiza la transparencia y la justicia en el proceso legal (Palma Farfán, 2021).

La Constitución (2008) preconiza la importancia de un Estado de justicia, esto significa que la Constitución establece principios y valores que deben guiar el sistema legal y asegurar la justicia para todos los ciudadanos. No obstante, tenemos un singular un problema en el sistema legal relacionado con el procedimiento administrativo y su estándar de prueba [en adelante EdP] en relación con el sistema judicial en un contexto específico.

El problema surge en relación con el procedimiento administrativo y su aplicación en la sede administrativa y judicial. Los conflictos que se resuelven inicialmente en la sede administrativa a menudo generan recursos de reclamación o reclamos que llegan a la sede judicial. Sin embargo, el problema es que los tribunales judiciales aplican un EdP diferente al que se utiliza en la sede administrativa. La dificultad radica en que no existe una norma clara que obligue a los tribunales judiciales a aplicar el mismo EdP que se utiliza en la sede administrativa. En otras palabras, no hay una regla que exija consistencia en el procedimiento entre ambas instancias.

Este problema podría abordarse desde una perspectiva de eficiencia. Esto significa que se podría analizar si el cambio en el EdP al pasar de la sede administrativa a la sede judicial es eficiente o

no en términos de resultados y si crea ganadores o perdedores. Es preciso realizar una distinción importante: solo los administrados tienen el derecho de presentar recursos, no la Administración, esto plantea la cuestión de si los denunciantes en procedimientos administrativos pueden presentar reclamos en sede judicial.

Como bien se evidenció, los hechos que se producen en materia administrativa son totalmente diferentes y distintos de los que se producen en materias civiles o penales. Esto se debe a la protección de bienes jurídicos diferentes en cada área del derecho. Debido a estas diferencias en los hechos y bienes jurídicos protegidos, la carga de la prueba debe ser entendida desde una perspectiva diferente en el derecho administrativo en comparación con otras áreas del derecho. No se puede aplicar el mismo enfoque que se utiliza en el derecho penal, civil o contencioso administrativo.

Existen dos perspectivas diferentes en cuanto a la carga de la prueba en el derecho administrativo. Algunos argumentan que la carga de la prueba debe seguir el orden de quien afirma prueba, similar a las materias penal y civil. Sin embargo, otros estudiosos del derecho administrativo argumentan que, si bien los medios de prueba pueden ser los mismos, las cargas respecto de los hechos afirmados no siempre serán de quien afirma (Alvarado et al, 2022).

En el ámbito administrativo, la carga de la prueba corresponde a la parte que solicita, pide o recurre. Sin embargo, la administración pública, en función del interés público, puede disponer la práctica de pruebas en cualquier momento del procedimiento, aplicando el principio de oficiosidad y verdad. En procedimientos administrativos que se inician por iniciativa de la propia administración, especialmente en procedimientos sancionatorios, la carga de la prueba recae totalmente en la administración.

En los procedimientos contenciosos administrativos, la carga de la prueba recae en el recurrente, pero la administración pública debe remitir todo el expediente que dio lugar al acto definitivo para el control de legalidad. Esto lleva a concluir que los hechos, la prueba y la decisión en el Derecho Administrativo son distintos y diferentes de otras áreas del derecho debido a la singularidad, naturaleza y características propias de este campo legal. En consecuencia, no se

debe hablar de la prueba en términos generales, sino de la prueba en el Derecho Administrativo, reconociendo su particularidad.

DISCUSIÓN

En el contexto del Derecho Administrativo, la prueba tiene sus propias singularidades y difiere de los principios básicos de la prueba en materia jurisdiccional. Por tanto, se distinguen dos tipos de procedimientos en el Derecho Administrativo: el procedimiento administrativo (ante las autoridades administrativas) y el proceso contencioso administrativo (ante las autoridades de orden jurisdiccional).

La carga de la prueba en estos procedimientos es diferente debido a sus propósitos específicos. En el procedimiento administrativo, la administración a veces actúa como parte y otras como juez, lo que crea una desigualdad evidente entre la administración y el administrado. En el procedimiento administrativo, los actos de la administración se presumen legítimos, válidos y eficaces, lo que implica que el particular que impugna un acto debe probar sus alegaciones.

Además, en el procedimiento administrativo y el proceso contencioso administrativo, se utilizan elementos inquisitorios, lo que significa que la administración puede adelantar procedimientos basados en sus propias convicciones y pruebas presentadas por ella misma. El Código Orgánico General de Procesos (COGEP) permite que el juez ordene la práctica de pruebas de oficio, lo que sugiere que puede hacerlo en apoyo de la administración pública, siempre y cuando no actúe con parcialidad.

Si bien, la carga de la prueba varía según el tipo de procedimiento administrativo, en los procedimientos constitutivos autorizatorios, la carga de la prueba recae en el particular que busca la autorización, quien debe demostrar la legitimidad de su solicitud y la veracidad de los hechos. En cambio, en los procedimientos sancionatorios, la carga de la prueba recae en su totalidad en la administración, ya que ella inicia el procedimiento, presenta pruebas y emite sanciones.

La carga de la prueba en procedimientos sancionatorios está relacionada con el principio de presunción de inocencia, lo que significa que la administración debe probar todos los elementos de hecho que constituyen la infracción administrativa. Los interesados tienen derechos en estos

procedimientos, incluido el derecho a ser oído, notificado, presentar pruebas y obtener copias de las actuaciones, y todas sus acciones deben ser valoradas adecuadamente.

CONCLUSIONES

El proceso administrativo tiende a combinar elementos de sistemas dispositivos e inquisitivos. Aunque las partes pueden presentar pruebas y argumentos, la administración también puede desempeñar un papel activo en la investigación y la toma de decisiones, lo que refleja una cierta atenuación del enfoque puramente dispositivo. Esto es especialmente relevante cuando la prueba lleva a una decisión que afecta directamente a la administración involucrada en el proceso.

Quien busca hacer valer un derecho en un proceso debe proporcionar pruebas que respalden los hechos en los que se basa su afirmación. Mientras que, aquellos que alegan la ineficacia o inexistencia de estos hechos, o plantean excepciones como la caducidad o la prescripción, también deben respaldar sus afirmaciones con pruebas. El principio varía según si se trata de personas que se dirigen inicialmente a la autoridad administrativa para hacer valer sus derechos o si se trata de personas sometidas a un proceso administrativo sancionador.

La carga de la prueba implica responsabilidades específicas tanto para la administración como para el individuo sometido a la investigación. Además, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, se debe observar una estricta separación de funciones entre la instrucción y la imposición de sanciones, de acuerdo con las normas legales aplicables.

En el ámbito del Derecho Administrativo, la carga de la prueba varía dependiendo de si la solicitud o procedimiento es iniciado por la propia administración o por un tercero. En procedimientos iniciados por la administración, especialmente los sancionatorios, la administración es la responsable total de la carga de la prueba. En procedimientos contenciosos administrativos, la carga de la prueba recae en el recurrente, pero la administración pública debe proporcionar todo el expediente relacionado con el acto en cuestión para su revisión de legalidad.

En el Derecho Administrativo, los hechos, la prueba y la toma de decisiones son distintos y diferentes en comparación con otras áreas del derecho, debido a las singularidades, naturaleza y características únicas que lo caracterizan. En consecuencia, cabe ponderar que la prueba en el

Derecho Administrativo no puede ser considerada de la misma manera que en otras ramas del derecho, ya que se rige por principios y reglas específicas que se adaptan a su contexto particular.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarado, D. S., Sánchez, F. D. J. C., & Ordoñez, M. D. C. J. (2022). La prueba en el procedimiento administrativo. *Revista Asociación Latinoamericana de Ciencias Neutrosóficas*. ISSN 2574-1101, 19, 13-26.
- Aguilera, E. (2021). Dudando de las dudas sobre la formulación de estándares de prueba jurídicos (razonablemente) objetivos, en Vázquez, C. (ed), *Ciencia y justicia. El conocimiento experto en la Corte*. Ciudad de México: Centro de Estudios Constitucionales, en prensa.
- Asamblea Nacional. (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial*. Registro Oficial Suplemento 544.
https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/normativa/codigo_organico_fj.pdf
- Asamblea Nacional. (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Registro Oficial Suplemento 506 de 22-may.-2015.
- Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 , 7 de Julio 2017.
http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2017/07julio/A2/ANEXOS/PROCU_CODIGO_ORGANICO_ADMINISTRATIVO.pdf
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Cabanellas, G. (2011). *Diccionario Jurídico Elemental* (undécima). Heliasta.
<https://www.slideshare.net/YuhryGndara/diccionario-juridicoelementalguillermocabanellas>
- Calderón, J. (2018). Perspectiva de género, estándar de prueba y ventajas probatorias asimétricas, *Iudicium, Revista de derecho procesal de la Asociación iberoamericana de la Universidad de Salamanca*
- Cumiz, J., & Vecchi, D. D. (2019). Estándares de prueba y ponderación de derechos en la Corte Penal Internacional. *Indred Revista para el desarrollo del derecho*, 1-47.

- Delgado, N. C., Valenzuela, C. J., & Wenzel, A. W. (2022). Eficiencia y Estándar de Prueba en el Procedimiento Administrativo Sancionador. *Revista de la Facultad de Derecho*, 54. <https://doi.org/10.22187/rfd2022n54a3>
- Eyherabide, S. (2021). La relación entre la práctica de los sistemas penales y la determinación de los estándares de prueba, *Quaestio Facti. Revista Internacional sobre razonamiento probatorio*, vol. 2
- Ferrer, J. (2019). *La carga dinámica de la prueba. Entre la confusión y lo innecesario*, en Nieva. J. *Contra la carga de la prueba*. Madrid: Marcial Pons
- Limardo, A. (2021). Repasando las máximas de experiencia, *Quaestio facti, Revista Internacional sobre razonamiento probatorio*, vol. 42, núm. 2
- Méndez, P. (2019). El estándar de prueba y las probabilidades: una propuesta de interpretación inspirada en el derecho comparado, en: *Fundamentos de derecho probatorio en materia penal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Muñoz, M. (2019). *El estándar probatorio penal y su motivación*. Bogotá: Grupo editorial Ibáñez.
- Palma Farfán, J. E. (2021). Derecho a la defensa en el procedimiento administrativo. *Revista Científica Cultura, Comunicación y Desarrollo*, 6 (1).