

# LA CONDUCTA DE LA PRUEBA EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR

## THE CONDUCT OF EVIDENCE IN THE ADMINISTRATIVE DISCIPLINARY REGIME IN ECUADOR

Arguello Santiago Cristian Marcelo<sup>1</sup>, Alex Fabricio LLugin Valdiviezo<sup>2</sup>

{carguello@unach.edu.ec<sup>1</sup>, alex\_llugin@hotmail.com<sup>2</sup>}

Fecha de recepción: 20/03/2026 / Fecha de aceptación: 27/03/2026 / Fecha de publicación: 31/03/2026

**RESUMEN:** En todo proceso administrativo disciplinario que pueden derivar en la imposición de sanciones a los servidores públicos, la prueba constituye el elemento clave para acreditar o desvirtuar los hechos investigados y, en consecuencia, para sustentar la adopción de decisiones administrativas debidamente motivadas. El presente artículo científico tiene como objetivo identificar como la prueba obtenida, analizada y evaluada en el procedimiento administrativo disciplinario es conducente y permite brindar a la administración elementos suficientes para resolver; para ello, se empleó una metodología de carácter analítico-descriptivo, sustentada en la revisión bibliográfica y documental de la normativa jerárquicamente vigente, doctrina, principios base del derecho administrativo, jurisprudencia constitucional y legal en relación a la prueba. Los resultados del estudio evidencian que, si bien el marco normativo establece parámetros claros para la producción y valoración de la prueba dentro del procedimiento disciplinario, en la práctica administrativa se presentan deficiencias en su aplicación, particularmente en la valoración integral de los elementos probatorios conforme a los criterios de la sana crítica y la motivación de los actos administrativos. Asimismo, se identifica que la carga de la prueba recae en la administración pública, la cual debe demostrar de manera suficiente la existencia de la infracción disciplinaria, el nexo causal entre la conducta y el resultado, así como la responsabilidad del servidor público investigado. No obstante, el análisis de decisiones administrativas y judiciales revela que, en determinados casos, la insuficiente fundamentación probatoria ha derivado en la declaratoria de nulidad de actos administrativos en sede jurisdiccional, evidenciando debilidades en la aplicación práctica de los estándares probatorios. En tal sentido, se concluye que el fortalecimiento de los mecanismos de obtención, análisis y valoración de la prueba resulta fundamental para garantizar decisiones administrativas debidamente motivadas, transparentes y proporcionales, que respeten el debido proceso y eviten controversias posteriores en la jurisdicción contencioso administrativa.

<sup>1</sup>Dirección de Posgrado, Universidad Nacional de Chimborazo - Ecuador, <https://orcid.org/0009-0004-3769-0794>; .593995810942

<sup>2</sup>Dirección de Posgrado, Universidad Nacional de Chimborazo-Ecuador, <https://orcid.org/0000-0002-5892-4850>; +593962644127

*Palabras clave: Conducencia, prueba, régimen disciplinario, debido proceso, principios, motivación*

**ABSTRACT:** In every administrative disciplinary proceeding that may result in the imposition of sanctions on public servants, evidence constitutes the key element to prove or refute the facts under investigation and, consequently, to support the adoption of duly reasoned administrative decisions. This scientific article aims to identify how evidence obtained, analyzed, and evaluated within the administrative disciplinary procedure is conducive and provides the administration with sufficient elements to resolve the case. For this purpose, an analytical-descriptive methodology was employed, based on a bibliographic and documentary review of the hierarchically applicable legal framework, doctrine, fundamental principles of administrative law, and constitutional and legal jurisprudence related to evidence. The results of the study show that, although the regulatory framework establishes clear parameters for the production and assessment of evidence within disciplinary proceedings, deficiencies arise in administrative practice, particularly in the comprehensive evaluation of evidentiary elements according to the criteria of sound judgment and the proper reasoning of administrative acts. Likewise, it is identified that the burden of proof lies with the public administration, which must sufficiently demonstrate the existence of the disciplinary offense, the causal link between the conduct and the result, as well as the responsibility of the investigated public servant. However, the analysis of administrative and judicial decisions reveals that, in certain cases, insufficient evidentiary reasoning has led to the declaration of nullity of administrative acts in judicial review, thus evidencing weaknesses in the practical application of evidentiary standards. In this regard, it is concluded that strengthening the mechanisms for obtaining, analyzing, and evaluating evidence is essential to guarantee properly reasoned, transparent, and proportional administrative decisions that respect due process and prevent subsequent disputes in the contentious-administrative jurisdiction.

*Keywords: Relevance, evidence, disciplinary regime, due process, principles, reasoning*

## INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo se ha consolidado como una de las principales ramas del ordenamiento jurídico encargadas de regular la organización y funcionamiento de la administración pública, así como las relaciones que esta establece con los ciudadanos y con los propios servidores que integran el aparato estatal. Su evolución responde a la necesidad de establecer límites jurídicos al ejercicio del poder público, garantizando que las actuaciones administrativas se encuentren sometidas al ordenamiento jurídico y orientadas a la protección de los derechos fundamentales.

Dentro de este marco, el principio de legalidad constituye uno de los pilares fundamentales de la actividad administrativa, al establecer que toda actuación de la administración debe desarrollarse conforme a la Constitución y a las normas jurídicas vigentes. La consolidación de este principio se encuentra vinculada a los procesos históricos que dieron origen al constitucionalismo moderno, particularmente la independencia de los Estados Unidos de América en 1776 y la Revolución francesa de 1789, acontecimientos que introdujeron la idea de someter el ejercicio del poder

público a la ley como mecanismo de control frente a posibles abusos de autoridad. Desde entonces, la legalidad se ha concebido como una garantía destinada a evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder estatal y a asegurar que las decisiones administrativas se adopten dentro de un marco jurídico previamente establecido.

En el Ecuador, el desarrollo del Derecho Administrativo ha sido relativamente reciente si se lo compara con otros sistemas jurídicos. Durante gran parte de la evolución institucional del país, la normativa administrativa estuvo orientada principalmente a la organización interna del Estado y al funcionamiento de sus instituciones, sin desarrollar de manera suficiente los mecanismos que regulan las relaciones entre la administración pública, los administrados y los propios servidores públicos. Esta situación generó, en determinados momentos, la coexistencia de diversas disposiciones normativas de distinta jerarquía, lo que podía dar lugar a interpretaciones divergentes frente a situaciones similares y, en consecuencia, a decisiones administrativas que afectaban la seguridad jurídica.

Un cambio sustancial se produjo con la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, que redefinió la estructura del Estado al reconocer al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia (1). A partir de este modelo constitucional, la actuación de todas las instituciones públicas quedó sometida al principio de legalidad y al respeto del ordenamiento jurídico jerárquicamente vigente. En este sentido, el artículo 226 de la Constitución establece que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias y servidores públicos deben ejercer sus competencias únicamente dentro del marco de las atribuciones conferidas por la Constitución y la ley (1).

Posteriormente, la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo en el año 2017 fortaleció este marco jurídico mediante la incorporación del principio de juridicidad, el cual amplía el alcance tradicional del principio de legalidad. Dicho principio establece que la actuación administrativa no debe limitarse únicamente al cumplimiento formal de las normas vigentes, sino que debe observar el ordenamiento jurídico en su conjunto, incluyendo los principios generales del derecho y los criterios interpretativos que orientan la aplicación de las normas (2). En consecuencia, las decisiones adoptadas por la administración pública deben contar con una fundamentación suficiente que permita justificar su razonabilidad, proporcionalidad y coherencia con el sistema jurídico.

Dentro de este contexto adquiere especial relevancia el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado en el ámbito administrativo, particularmente en el régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos. El denominado *ius puniendi* administrativo tiene como finalidad garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones estatales y preservar principios fundamentales como la probidad, la responsabilidad y la eficiencia en la gestión pública. Sin embargo, debido a la naturaleza sancionadora de estos procedimientos, su desarrollo exige la observancia estricta de las garantías que integran el debido proceso.

En este escenario, la actividad probatoria adquiere un papel central dentro de los procedimientos administrativos disciplinarios, ya que constituye el mecanismo mediante el cual se pretende

acreditar o desvirtuar los hechos atribuidos a un servidor público. La obtención, análisis y valoración de la prueba permiten a la administración formar convicción respecto de los hechos investigados y constituyen la base sobre la cual se sustenta la motivación de la decisión administrativa. En consecuencia, la prueba no solo cumple una función demostrativa, sino que se convierte en un elemento indispensable para garantizar decisiones administrativas objetivas, razonables y respetuosas del debido proceso.

No obstante, en la práctica administrativa se evidencian diversas dificultades relacionadas con la forma en que la prueba es obtenida, analizada y valorada dentro de los procedimientos disciplinarios. En algunos casos, los elementos probatorios incorporados al expediente no permiten determinar con claridad la existencia o inexistencia de los hechos investigados; en otros, la valoración probatoria realizada por la administración resulta insuficiente para justificar la decisión adoptada. Estas situaciones pueden derivar en resoluciones carentes de motivación suficiente o sustentadas en una valoración probatoria incompleta, lo que ha ocasionado, en determinados casos, la impugnación o nulidad de actos administrativos en sede jurisdiccional.

Frente a esta realidad, surge un problema de investigación relevante dentro del ámbito del Derecho Administrativo disciplinario: determinar de qué manera la prueba obtenida, analizada y evaluada dentro de un procedimiento administrativo disciplinario puede ser considerada conducente y capaz de proporcionar a la administración pública los elementos necesarios para adoptar decisiones debidamente motivadas. La identificación de esta conducencia probatoria resulta fundamental, ya que de ella depende que la administración pueda demostrar la existencia de una infracción disciplinaria y, al mismo tiempo, garantizar el respeto de las garantías propias del debido proceso.

En este sentido, el presente estudio tiene como objetivo identificar cómo la prueba obtenida, analizada y evaluada dentro del procedimiento administrativo disciplinario resulta conducente y permite proporcionar a la administración elementos suficientes para resolver. Para ello, se realiza un análisis de la normativa aplicable, la doctrina especializada y la jurisprudencia relevante, con el propósito de aportar elementos que contribuyan al fortalecimiento de la actividad probatoria dentro del régimen disciplinario administrativo en el Ecuador y a la adopción de decisiones administrativas debidamente motivadas.

### **Potestad Sancionadora de la Administración (EI IUS PUNIENDI)**

En el Ecuador la facultad sancionadora del estado – IUS PUNIENDI - se encuentra determinado para el ámbito penal y/o administrativo, así:

Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, **administrativa** o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento (1).

Al momento de expresar la norma constitucional “infracción administrativa” otorgó relevancia al ámbito administrativo (que antes no tenía), y competencia a las autoridades administrativas para que puedan emitir dentro de la esfera de su gestión y domicilio, resoluciones o actos administrativos, sin que estas tengan el grado de autoridad judicial, claro está, que este rol generó una responsabilidad a las instituciones públicas sus representantes y/o delegados, que no forman parte del poder judicial, puesto que, su actuar para que sea validado debía y debe afincarse en los pilares del derecho penal brindando las garantías básicas del debido proceso, tutela efectiva, legalidad, seguridad jurídica, entre otros, que garanticen un trato justo, equitativo, fuera de toda duda razonable, más aún cuando se trata de la aplicación del *ius puniendi* genérico estatal - régimen disciplinario -, el cual, no es otra cosa que la descarga del poder castigador del Estado en contra de sus administrados y/o servidores, por las acciones u omisiones que estos han cometido en contra del ordenamiento jurídico interno y/o general, que, conforme lo determina la Constitución de la República del Ecuador, “serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos” (1).

Esta potestad otorgada tiene como finalidad enrumbar y asegurar que el actuar de sus servidores sea de manera eficiente y eficaz, con sustento en las normas jerárquicas vigentes y con un direccionamiento de alcanzar los fines y objetivos trazados en una gestión interna. Dicho de otras palabras, lo que busca la administración mediante esta facultad es controlar y garantizar el cumplimiento del principio de legalidad y juridicidad (acatamiento de norma y principios) dentro de su jurisdicción interna. En este sentido, aunque el ámbito punitivo administrativo, posea similares características con el penal -identidad material – puesto que deben someterse a un debido proceso, principios y dogmas similares, considero que una de las principales diferencias es el objetivo y fin de aplicación, ya que lo administrativo, va encaminado a poseer un adecuado funcionamiento estructural dentro de un ámbito especial, teniendo como deber principal, el cumplimiento obligatorio de las normas jerárquicamente vigentes, para lo cual, el ente por intermedio de su representante debe utilizar estos mecanismos punitivos, para que, sus servidores y/o administrados acaten y cumplan su actividad y/o gestión en aras de la consecución de los fines y objetivos planteados por cada organismo; situación contraria a la penal, pues, esta va más orientado al control del actuar o comportamiento de miembros de una sociedad en la vida cotidiana, -más general -, pudiendo culminar con la limitación de uno de los derechos innatos del ser humano, como la libertad, teniendo un componente adicional, que es el restablecimiento de los derechos de una de las partes (afectada) y su reparación integral por los daños materiales e inmateriales. Claro está, que las decisiones administrativas, que vayan en contra de norma se pueden apelar en la vía judicial ante el contencioso administrativo o por medio de las garantías jurisdiccionales, dependiendo u observando la vía idónea y también obtener una reparación integral, cuando exista vulneración a los derechos del peticionario.

Con lo cual, queda claro entonces que, a nivel no judicial, las autoridades administrativas, tienen la facultad de imponer su poder punitivo, siempre y cuando, sea en respeto del ordenamiento jurídico y cumplimiento con los procesos y derechos. A esto la Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], en el caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá generó un análisis sobre la aplicabilidad del Art. 8 y 25 de la Convención Americana, para determinar si su ámbito de

incidencia es aplicable únicamente a los temas penales, para lo cual, realizó un análisis en sus numerales 124 al 129 que en resumidas palabras determinó:

Las garantías del debido proceso, es parte del derecho procesal general; por lo tanto, su alcance no solo va orientado al derecho penal sino a cualquier rama que pueda modificar la situación jurídica de una persona-servidor -sanción-pena -, expresó que en el ámbito administrativo la discrecionalidad posee límites inquebrantables y que las garantías del debido proceso, permite alcanzar decisiones justas. Con lo cual, dentro de todo proceso que conlleve al régimen disciplinario se debe actuar conforme las reglas básicas del debido proceso. (3)

Dejando claro que, en el ámbito administrativo aún sin poseer y ostentar el grado de miembro judicial (fiscal-juez), las instituciones públicas, tienen el deber esencial de aplicar un debido proceso en la ejecución del régimen disciplinario, por lo tanto, la fase probatoria es fundamental, más aún cuando esta labor le corresponde a la misma administración su comprobación, agotando todos los medios y mecanismos que permita sustentar su actuación; sin embargo, este deber y obligación, consideró que, no se cumple, pues, en la praxis se ha observado como instituciones sancionan a sus servidores mediante un simple oficio o memorando, sin un proceso, sin una defensa, sin una conducencia de la prueba, donde se haya analizado la responsabilidad, su grado, y que estas tengan un nexo con la acción u omisión, y, sus resoluciones sin motivación alguna dejando plasmado, la falta de conocimiento, experticia y experiencia para la ejecución de este tipo de procesos.

**Doble Potestad disciplinaria administrativa.**

Otro de los aspectos diferenciadores del penal, es en la determinación de la competencia para conocimiento, ejecución y resolución de un proceso disciplinario, puesto que, la potestad sancionadora administrativa se encuentra dividida de acuerdo al tipo de falta, el régimen que ampara al servidor y estructura interna.

**De acuerdo al tipo de falta:**

Como se determinó en líneas anteriores la LOSEP -desde su vigencia - ha sido la norma base para el servicio público, dando las directrices comunes para su aplicación, aun en los espacios que no tiene el rango de especial y su aplicación únicamente es de forma supletoria, desde ese sentido para el ámbito disciplinario en su capítulo IV determinó la clasificación de faltas en leves y graves, y, a estas su sanción por orden de gravedad; así:

*Tabla 1. Tipo de falta.*

Faltas		Gravedad	
Leves	Verbal	Escrita	Pecuniaria

Graves	Suspensión temporal	Destitución
--------	---------------------	-------------

Ahora bien, con esta clasificación, el régimen disciplinario determinado en la Ley Orgánica de Servicio Público -LOSEP - y su reglamento antes del 2017, la competencia de conocimiento y aplicación lo efectuaba la misma entidad -juez y parte- en todos los tipos de falta, entendiéndose a las leves y graves, esto a razón de que, en el Art. 42 de dicha norma, mencionaba que las faltas disciplinarias son sancionadas por la autoridad nominadora o su delegado -entendiéndose a todas - sin embargo, en su Art. 44 ibidem señalaba que lo referente a los sumarios administrativos debe ser conocidos por el Ministerio de Trabajo cuando se trata de faltas graves y bajo el procedimiento que dicho organismo expida bajo acuerdo (4), a esto el reglamento de la LOSEP, en su procedimiento avalo para que, la misma institución sea quien conozca y desarrolle, pues en sus artículos 80, 90 y 92 expresó que la autoridad nominadora es quien dispone el inicio y sustanciación e impone a través del sumario administrativo la sanción respectiva; lo relevante es que generó la división entre instancia instructora y sancionadora (TTHH y máxima autoridad, respectivamente) (4, 5).

Desde la vigencia de la LOSEP recién en el 2017 el Ministerio de Trabajo comenzó a tomar acciones y mediante Acuerdo Nro. MDT-2017-0098, dispuso que, “hasta que se emita el procedimiento para la realización de los sumarios administrativos, se debía continuar con el procedimiento determinado en el reglamento de la LOSEP” (6), facultando a que sea la misma institución quien conozca, analice y resuelva todas las causas. El 10 de noviembre del 2017 se emitió el acuerdo Nro. MDT-2017-0169, que contenía la norma técnica de sustanciación de sumarios administrativos para las y los servidores, de ahí, nació la doble potestad disciplinaria, puesto que, las faltas leves, quedaba para que sea la misma institución quien conozca, ejecute y resuelva bajo un procedimiento más expedito y que este plasmado en sus reglamentos internos y las faltas graves sea el Ministerio de Trabajo el ente competente para el conocimiento, desarrollo y resolución, y las instituciones únicamente eran quien solicitaban el inicio de sumario administrativo y la aplicación de lo resuelto por este. (7) Desde ahí, el organismo rector emitió varios acuerdos mejorando el procedimiento, esto en atención del Código Orgánico Administrativo, que determinó un procedimiento general, tratando de estandarizar un procedimiento, más garantista y conforme los avances el derecho administrativo.

Sin embargo, la Asamblea Nacional, mediante registro oficial Nro. 68 de 26 de junio de 2025, expidió la Ley Orgánica de Integridad Pública, mediante la cual, generó reformas a varios cuerpos normativos, entre ellos la Ley Orgánica de Servicio Público, que, en lo relacionado al régimen disciplinario, generaba un retroceso a los derechos de los servidores públicos, puesto que, dotaba de competencia -única - a la Unidad de Talento Humano o quien haga sus veces para que sea quien determine el cometimiento o no de las faltas administrativas - **juez y parte** - tanto leves como graves e imponga la sanción que corresponda, quitándole la competencia a la máxima autoridad de cada institución, para las faltas leves, y al Ministerio de Trabajo para las faltas graves (8); dejando la inquietud ¿se cumple, es imparcial e independiente que las UATH investiguen y sancionen los procesos disciplinarios, tanto las faltas leves y graves?, pues a toda visión jurídica no. La

independencia de funciones justamente va orientada a que el servidor que tiene la labor de investigar -y que tiene la carga de la prueba – agote todos los medios necesarios y legales que demuestren de forma contundente, los hechos y la responsabilidad, pero que, esta recopilación y análisis de elementos no sea definitiva, puesto que, ahí debe entrar la imparcialidad de otro servidor diferente que va a resolver, generando un análisis en conjunto de la prueba aportada y pueda decidir, si en verdad se ha roto el principio de inocencia fuera de toda duda razonable y es meritorio la aplicación de una sanción, situación que se considera que, la imparcialidad y objetividad de alguna manera estaba garantizada cuando el conocimiento y ejecución le correspondía al Ministerio de Trabajo para las faltas graves -órgano independiente - y en las faltas leves a la máxima autoridad. A esto mediante decreto Nro. 57 de fecha 22 de julio de 2025, el presidente constitucional de la república, emitió las reformas al Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público, que, en lo correspondiente al régimen disciplinario, reformó, sustituyó y agregó el articulado del procedimiento de régimen disciplinario, donde continuó con la facultad de conocer y sustanciar a las UATH (9). Lo que el legislador trato es de disfrazar bajo el principio de legalidad un actuar para que el Ministerio de Trabajo ya no conozca los sumarios administrativos y tampoco las autoridades nominadoras de cada institución, rompiendo los principios de imparcialidad e independencia, y acumulando todo el proceso a responsabilidad de la UATH. Es por ello que, la Corte Constitucional del Ecuador, conforme las denuncias de inconstitucionalidad presentadas por varios sectores, mediante sentencia Nro. 52-25-IN/25, declaró la inconstitucionalidad por la forma y regresando todo a su estado anterior (10); en virtud de lo cual, actualmente continua con la división de la potestad sancionatoria -doble potestad – pero aun cuando, la misma institución posee la facultad para las faltas leves estas deben observar las garantías del debido proceso, separación de función instructora y sancionadora y no basta con un oficio o memorando para aplicación de sanción, sino bajo acto administrativo o resolución debidamente sustentado.

### El régimen que ampara al servidor

La Constitución de la República del Ecuador, ha dotado de autonomía administrativa, financiera y orgánica a varias instituciones, lo cual, permite para que estas puedan desarrollar su actuar conforme sus normas especiales, así en el ámbito disciplinario son la excepción para el cumplimiento de lo determinado en la LOSEP y su reglamento y se manejan acorde a su normativa o reglamentos, donde determinan el tipo de sanciones, la gravedad, competencia y demás aspectos que garanticen su cumplimiento, por ejemplo:

*Tabla 2. Régimen que ampara al servidor.*

Régimen o sector	Autoridad disciplinaria	Norma aplicable
Fuerzas Armadas	Conforme sus reglamentos internos y estructura.	Ley Orgánica de Personal y Disciplina de las Fuerzas Armadas (COESCOPE)

Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público	Conforme sus reglamentos y Estructura	Ley Orgánica de Personal y Disciplina de las Fuerzas Armadas (COESCOP)
Instituciones de Educación Superior	Órganos Colegiados-Consejo Universitario o Politécnico	Ley Orgánica de Educación Superior y Reglamentos Internos
Judicatura	Conforme sus reglamentos y Estructura	Código Orgánico de la Función Judicial y su reglamento interno.
Código de Trabajo	Ministerio de Trabajo, y, sus reglamentos y estructura	Código de Trabajo, Reglamento Interno, Normas emitidas por el ente rector.

Sin embargo, todas estas normas, aunque son excepcionales para el servicio público y únicamente deberán observar la LOSEP y el Código Orgánico Administrativo de forma supletoria, su procedimiento debe ser bajo los mismos parámetros que garanticen un debido proceso y seguridad jurídica como lo determina la Constitución de la República del Ecuador y Derecho Internacional.

### Colaboración reglamentaria y reserva de ley

En cuanto a la implementación reglamentaria en el ámbito administrativo, también es un aspecto de relevancia analizar, puesto que, un parámetro del debido proceso, es que previamente una infracción este establecida en su respectiva ley y tenga una proporcionalidad acorde o idónea a cada caso (1); así también, la Constitución de la República del Ecuador en sus art. 132 y 133, establece que la Asamblea Nacional es el ente encargado de aprobación y emisión de las normas con rango de ley, más aún cuando se trate de tipificar infracciones y establecer sanciones (1).

A este aspecto se lo conoce con el principio de **Reserva de Ley** que no es otra cosa que el candado que tiene una norma, sobre todo en los asuntos penales, para que su infracción y sanción únicamente este tipificada en una Ley -Código Integral Penal – esto con la finalidad de velar el derecho a la seguridad jurídica, principio de legalidad y tipificación. Entonces que pasa con el ámbito administrativo, cuando se determina que se regirán por los reglamentos que se emita para cada caso, ¿esto vulnera la seguridad jurídica y por ende el debido proceso? ¿Cuál es la condición permisiva para la determinación vía reglamento de sanciones? Como hemos venido expresando el campo administrativo, en lo referente a la potestad sancionatoria -ius puniendi - tiene aspectos autónomos y que diferencia con el penal; es así que, la reserva de ley en lo administrativo posee un grado de permisividad – por llamarlo así -, y creo que, esto se debe que, dentro del aparataje público, cada una de sus instituciones tienen su objetivo y finalidad propia alcanzar, por lo tanto, cada una posee su propia estructura, procesos y subprocesos y sus servidores están sometidos a estos, claro está siempre y cuando estén bajo el amparo legal jerárquicamente vigente; así pues, en manera de ejemplo: en el Consejo de la Judicatura, los secretarios poseen el deber de resguardar los expedientes debidamente organizados y foliados y un docente tiene como obligación de preparar y desarrollar actividades académicas; entonces son situaciones distintas a cada realidad y objetivo de cada institución; por lo tanto, tener una normativa con rango de ley que posea todo el abanico de infracciones con sus respectivas

sanciones determinando por cada realidad institucional en la práctica sería una labor exorbitante para el legislador. Es así que, el derecho administrativo sancionador, admite una complementariedad que permite que, el establecimiento de las especificaciones o graduaciones de las infracciones pueda ser vía reglamentaria, siempre y cuando, tenga una habilitación en la ley especial, sin que, esto viole el debido proceso (principio de tipicidad) y la seguridad jurídica. A palabras de Moreta Andrés, señala algo muy importante:

No obstante, aquello no puede ser tomado como una delegación legislativa, pues si la Constitución señala que es la ley la que determina las infracciones, aún en materia administrativa, entonces esta colaboración reglamentaria deberá justamente colaborar y no suplir el trabajo del legislador. (11, p. 540).

En virtud de lo cual, debe quedar claro que el ámbito administrativo no va en contra de los preceptos constitucionales y más aún quitarle la potestad del legislativo, simplemente esta permisividad lo que hace es complementar el trabajo del legislador, es por ello, que, para poder determinar infracciones en un reglamento su norma con rango de ley, debe así determinarlo, como ejemplo, lo que señala la Ley Orgánica de Educación Superior.

Los procesos disciplinarios se instauran, de oficio o a petición de parte, a aquellas y aquellos estudiantes, profesores e investigadores que hayan incurrido en las faltas tipificadas por la presente Ley y los Estatutos de la Institución. La normativa interna institucional establecerá el procedimiento y los órganos competentes, así como una instancia que vele por el debido proceso y el derecho a la defensa (12, art. 207 inciso tercero).

Con lo cual, esta ley, faculta a las IES para que, puedan determinar sus infracciones y sanciones, en su Estatuto y norma interna; Pero, además, debe poseer o cumplir con otras características para no vulnerar el debido proceso, la seguridad jurídica y la reserva de ley. Así la Corte Constitucional, en la sentencia Nro. 34-17-IN/21, analizó que, en el ámbito administrativo - sancionador - la reserva de ley permite la colaboración reglamentaria a fin de que ciertos aspectos de las infracciones puedan encontrar un mayor nivel de concreción reglamentaria que disminuya la arbitrariedad en su aplicación, sin que, sustituya la labor del legislador; así:

37. En decisiones previas, esta Corte ha establecido como límite que “para que la tipificación de las infracciones administrativas vía reglamento, no vulnere el principio de reserva legal, debe haber una remisión o autorización normativa a favor de la administración”. Sin embargo, aquello no es suficiente, pues la reserva de ley en materia de infracciones y sanciones administrativas exige que el legislador, en su remisión o autorización normativa, mínimamente, delimite sus elementos esenciales o el núcleo básico calificado como ilícito. Así, en caso de requerir la colaboración reglamentaria, es preciso que en la ley no solo exista una simple y expresa habilitación o remisión a la potestad reglamentaria, sino que el legislador debe ofrecer las instrucciones o pautas suficientes para que el reglamento pueda colaborar concretando el contenido establecido en la ley y no suplantar su actividad tipificadora (13).

Entonces como así lo determina la Corte Constitucional, para que, la colaboración reglamentaria tenga eficacia, debe tener la remisión de ley y determinar los elementos esenciales y el núcleo básico calificado como ilícito, que en otras palabras significa que, en la ley debe establecer los tipos de falta y su graduación mínima, esto con la finalidad que se evite interpretaciones extensivas y diversidad de sanciones por un mismo hecho.

### La Prueba

El término “prueba” tiene varias acepciones, puesto que, no solamente es utilizado en el área legal, sino en casi todos los aspectos de la vida cotidiana y científica, teniendo un objetivo claro y preciso de comprobación de una acción, un hecho, una demostración, un indicador o a la vez desvirtuar los mismos -doble vía – para lo cual, un resultado debe ser avalado por métodos o procedimientos que desvirtúen una presunción o supuesto y pueda tener resultados claros y precisos llegando a la aceptación social. Dentro del ámbito del derecho, este término posee una relevancia fundamental en lo procedimental, puesto que, permite al juzgador o resolutor en la ejecución de un proceso -judicial o administrativo - ir desarrollando un criterio de certeza sobre un asunto puesto en su conocimiento y tener todos los argumentos para una resolución y/o sentencia; así como, a las partes intervinientes, otorga el deber para que, todo lo afirmado en sus pretensiones, no quede solo plasmado en un documento, sino que, estas sean debidamente comprobadas mediante los medios idóneos, con su práctica, y de la misma forma puedan contradecir. Según RUY Díaz F. sobre la prueba expresa:

La averiguación que se hace en juicio de una cosa dudosa, o bien el medio con que se demuestra y hace evidente la verdad o falsedad de alguna cosa. Suele calificarse la prueba de dos maneras: plena y semiplena. Prueba plena, que también suele llamarse completa o perfecta, es la que manifiesta, sin dejar duda alguna, la verdad del hecho controvertido, instruyendo suficientemente al juez para que en virtud de ella pueda dar sentencia condenatoria o absolutoria. Prueba semiplena, que igualmente puede llamarse incompleta e imperfecta, es la que por sí sola no demuestra con claridad el hecho, dejando duda acerca de su verdad. (14, p. 780).

Concepto visto desde un ámbito general, el cual, posee una actuación clave como la acción de adquirir una certeza de una situación (confirmar o desvirtuar) mediante la evaluación y valoración, cabe señalar que no resulta tan fácil este ejercicio más aún en el ámbito administrativo – **no judicial** – tomando en consideración que la existencia de parámetros, sentencias, normas y demás aspectos que analizan el aspecto probatorio va orientado al ámbito judicial en todas sus materias, adicional a eso, los servidores judiciales (jueces) desde el inicio de su función poseen una capacitación -escuela judicial – en donde adquieren los conocimientos e instrumentos necesarios, para una correcta conducta de la prueba en los casos que sean de su conocimiento, garantizando un debido proceso, puesto que, las pruebas conforman una de las garantías básicas de todo proceso, (1), lo que conlleva a que deba existir una fase de recepción y admisión, donde se determine la pertinencia de las pruebas aportadas y que estas orienten a la resolución de un asunto, fuera de toda duda, con una certeza clara y precisa. Ahora bien, como se analizó en líneas precedentes, en el ámbito administrativo existen dos vías de potestad sancionatoria, como es la vía administrativa y la judicial, que, a criterio propio en la vía administrativa también se divide en

dos: en los procesos especiales (facultad de policía-Gads-Ordenanzas-general) y la disciplinaria (enrumbar la actuación de los servidores en su gestión), en esta última y que es producto del presente estudio es donde nos genera una interrogante inicial **¿Los servidores públicos no judiciales, poseen la experticia y experiencia que garantice la conducencia de la prueba en los procesos disciplinarios administrativos?** Teniendo como aspecto relevante que el servidor público -no judicial – está sometido al cumplimiento obligatorio de los parámetros del debido proceso y la conducencia de la prueba como si fuese un juez; en este sentido, las resoluciones “actos administrativos” que nacen de un procedimiento disciplinario, deben poseer las pautas mínimas de motivación, que sustenten el actuar de la administración bajo las garantías y principios del debido proceso, intermediación, contradicción, no discriminación etc.

### **Finalidad de la Prueba**

La prueba tiene una finalidad esencial en los procesos disciplinarios, y es el de acreditar los elementos que describen el tipo infraccional y probar los hechos alegados, siempre y cuando exista una controversia, puesto que, cuando hay una aceptación de responsabilidad ya no es necesario su comprobación.

Desde una visión general del derecho ecuatoriano, menciona que la prueba tiene como finalidad de llevar al juzgador al convencimiento de los hechos y circunstancias controvertidas (15). En el ámbito administrativo, el Código Orgánico Administrativo en su art. 193 direcciona para que, cuando se requiera la práctica de la prueba se aplique lo dispuesto en dicha norma y de forma supletoria la norma común antes indicada (2). Por lo tanto, queda claro entonces que, cuando no exista en la norma especial (Ej. LOES) un capítulo de prueba donde determine los aspectos a seguir, se deberá implementar de forma supletoria y en orden de prioridad las normas antes mencionadas. Otro de los ejemplos sería los procesos bajo la Ley de Servicio Público, puesto que, como se analizó anteriormente previo inicio se debe observar la doble potestad sancionadora, para definir a quien corresponde la competencia si al Ministerio de Trabajo – faltas graves – o la misma institución -faltas leves – en el primero caso, la conducencia de la prueba debe ser manejada bajo los parámetros de la norma técnica para el procedimiento de sumarios administrativos, donde si posee un capítulo de prueba, pero que, pasa con las faltas leves que sigue la misma institución, en este caso si no consta dentro de sus reglamentos deberán acudir a las normas generales.

Es necesario dejar sentado que, en el procedimiento administrativo sancionador, se maneja bajo el principio de OPORTUNIDAD de la prueba, lo que significa que, la persona interesada tiene la obligación en su primera comparecencia de aportar o anunciar la prueba (2). En este sentido en los procesos disciplinarios, al ser las instituciones públicas quienes tienen el deseo de aplicar su facultad sancionadora y enrumbar el actuar de sus servidores, pues, son estas por medio de sus personeros en su acto de inicio de proceso, adjuntar todos los medios de prueba o su anuncio, con la finalidad que el servidor investigado, tenga el derecho de contradecir y tenga con claridad las reglas que se le van aplicar, garantizando un derecho a la defensa y una seguridad jurídica, es por esto que en los procesos disciplinarios son de suma importancia las actuaciones previas.

Lo analizado conlleva a señalar que en el ámbito administrativo disciplinario los servidores encargados de la ejecución de los procesos disciplinarios para llegar a una finalidad de la prueba, deben conducir la misma basados en las normas generales como internas, sustentando cada actuar y que permita al órgano sancionador o competente tener la mayor certeza de los hechos.

### Qué no se debe probar

La finalidad de la prueba entonces, es el deber de probar las pretensiones alegadas utilizando los medios idóneos, y únicamente al servidor investigado le corresponde los eximentes de responsabilidad, pero también existen aspectos que no son necesarios probar, porque se entiende y están a la vista de todos. Por ejemplo:

- Los hechos públicos y notorios evidentes (15, art. 163.3 -sentencia ejecutoriada).
- Archivos de la Institución (16, art.34.3)
- Comprobados por la administración en ejercicio de su fiscalización (eficiencia – Contraloría - )
- Hechos probados judicialmente (2, art. 256)
- Presunción legal relativa o absoluta (15, art. 163.3 -que la ley es conocida por todos; presunción de inocencia -)

### Carga de la prueba

Es la determinación normativa de quien tiene la obligación de demostrar los hechos controvertidos de acuerdo a la materia que cada norma especial exprese, es así que, el Código Orgánico General de Procesos, determina que la carga probatoria corresponde a la parte actora y esta carga únicamente cambia cuando la parte demandada haya generado afirmaciones explícitas o implícitas sobre el hecho (15, en su art. 169). En cambio, en el aspecto penal determina el principio “Igualdad de oportunidades para la prueba” donde manifiesta que se garantizará la igualdad material y formal para las partes intervinientes, que no es otra cosa, que la carga de la prueba corresponde tanto a la parte denunciante o víctima y denunciado o imputado en igualdad de oportunidades (17, art. 454 numeral 7). Ahora bien, en el ámbito administrativo, como ya se anunció en líneas anteriores, el régimen disciplinario no forma parte del ámbito de aplicación del COA, por esta razón solo se puede tomar de forma supletoria en los puntos que no determine su ley especial (2, art. 42 numeral 8); sin embargo, en lo relacionado a la carga de la prueba “El onus probandi” al ser regla general del derecho, **“quien alega es quien prueba”** y dentro de un proceso disciplinario, quien pretende imponer su facultad para corregir las actuaciones, es la administración, pues, por ende le corresponde la carga de la prueba. El Código Orgánico Administrativo (norma supletoria) determina, que, la carga probatoria cuando se trate del ejercicio de la potestad sancionatoria, determinación de responsabilidades de la persona interesada o de acuerdo al procedimiento aplicado vaya agravar la situación en la resolución final, será de responsabilidad exclusiva de la administración pública, el resto de casos será para la persona interesada (2, art. 195). A más de la diferenciación expuesta, en su último inciso determina:

“La administración pública no exigirá de la persona interesada la demostración de hechos negativos, la ausencia de responsabilidad, su inocencia o cualquier otra forma de prueba ilógica o físicamente imposible” (2)

Lo que quiere decir, y que posee relación directa al principio de oportunidad antes mencionado, que la administración debe agotar todos los medios necesarios que comprueben los hechos y la responsabilidad y que estos tengan nexo directo e irrefutable.

Es necesario manifestar que, en los procesos administrativos, la carga de la prueba va acorde al tipo, así:

**Tabla 3. Carga de la prueba.**

Clase de Procedimiento	Clase de Acto Administrativo	Oficiosidad	Carga de la Prueba	Ejemplo
Bilateral (Reclamos o autorizaciones)	Favorable	Media	Interesado y Administración	Permiso de Construcción
Sancionador o de intervención	De gravamen	Fuerte	Administración	Contraloría/Disciplinarios
Trilateral (Contencioso)	Doble efecto	Débil	Partes interesadas	Reclamaciones de seguros/laborales

Es bilateral, en una solicitud de información, el peticionario solicita y la administración responde. En la trilateral, en la vía contencioso por un asunto laboral, ahí se maneja bajo el principio dispositivo, entonces tenemos dos partes (denunciante y denunciado) y un tercero (juez) que maneja el procedimiento, pero la prueba corresponde a las partes interesadas.

Pero lo relevante al procedimiento sancionador (especial y/o disciplinario) la carga es de la administración quien debe ser oficioso en el trámite para comprobar los hechos fuera de toda duda razonable.

**Actuaciones Previas, como parte de la recopilación de elementos probatorios**

Conforme el análisis anterior la carga de la prueba corresponde a la administración pública, a criterio personal, la prueba en el procedimiento disciplinario posee dos fases, una previa (elementos de convicción) y una de evaluación y ejecución o práctica (prueba), en relación a la primera diremos:

Conforme lo señala (5, art. 91) y (2, art. 175 y 176) los procedimientos administrativos podrán ser precedidos por actuaciones previas, dando esa condición de opcional de hacer o no; sin embargo, en lo relacionado al procedimiento sancionador disciplinarios, a criterio personal, no debe ser opcional sino obligatorio como lo determina el reglamento de la LOSEP, con la finalidad de garantizar el buen nombre del presunto responsable, puesto que, pueden existir varios eximentes

de responsabilidad, como la caducidad o prescripción, justificaciones de cumplimiento etc., ya que las actuaciones previas tienen como finalidad recabar información útil que permita ir conociendo las circunstancias del caso concreto, la identificación del presunto o presuntos infractores, el régimen de aplicación, las normas de amparo, la relación laboral, el nexo entre los hechos y el derecho, la gravedad y sus posibles sanciones; así como, recabar documentación (informes, copias certificadas etc.), que permita justificar el inicio o no de un procedimiento sancionatorio disciplinario. Además, que estos elementos se van a convertir más adelante en prueba a favor de la institución que pretende sancionar, así como, garantizar el derecho a la defensa del presunto infractor, puesto que, cuando se vaya a dar por iniciado el procedimiento sancionador, se deberá adjuntar todo lo recabado bajo el principio de contradicción.

Tiene una semejanza a la actuación de la fiscalía en la fase de instrucción que recaba los denominados “elementos de convicción” que todavía no poseen el rango de prueba, pero que ya orienta a poseer una visión de los hechos materia de análisis, que, para el caso administrativo, su incidencia radica en el inicio o no de un procedimiento disciplinario.

A esto se menciona:

Actuaciones previas. - Antes de dar inicio al sumario administrativo se deberán cumplir con las siguientes actuaciones previas:

1. Cuando viniere en conocimiento de una autoridad, funcionario o servidor la presunción de la comisión de una falta disciplinaria grave por parte de la o el servidor de la institución, tal información será remitida al titular de la UATH, o a quien haga sus veces, quien designará a un servidor de la unidad para que realice el estudio y análisis de los hechos que se imputan;
2. Conocidos y analizados los hechos por el servidor designado de la UATH, en el término máximo de tres días, informará al titular de la UATH, o a quien haga sus veces, sobre la procedencia de iniciar el sumario administrativo, consignando los fundamentos de hecho y de Derecho y los documentos de respaldo, en el caso que hubiere lugar; y,
3. Recibido el informe, el titular de la UATH, o quien haga sus veces, por escrito, designará a un servidor instructor para que, de inicio al sumario administrativo, en el término máximo de cinco (5) días (5, art. 91).

Como se puede apreciar del articulado señalado, las actuaciones previas en el sumario administrativo son de carácter obligatorio, lo contrario a lo determinado en el COA, pero al ser ley especial, su aplicación es tácita.

Entonces, como se determinó a criterio la fase de actuaciones previas, ya genera una obligación a la administración de análisis y comprobación, para un inicio de proceso, el cual, su informe ya debe contener una evaluación previa a los elementos obtenidos y que van a servir de sustento en la fase probatoria propiamente dicha; así como, la competencia para conocimiento y ejecución de acuerdo al régimen. Además, se garantizará el debido proceso y derecho a la defensa del

presunto infractor al momento de ponerle en conocimiento con el inicio de proceso, otorgándole bajo el principio de contradicción la oportunidad de objetar y presentar sus descargos.

### Admisibilidad de la prueba

Desde el ámbito general todas las pruebas son admisibles, salvo las declaradas como **improcedentes** (2, art. 256). Desde esa visión cabe la pregunta ¿Quién declara la improcedencia? ¿Requisitos a cumplir? En el ámbito administrativo disciplinario, por lo general en las leyes especiales y reglamentos complementarios no se acostumbra determinar parámetros para la admisibilidad de la prueba y tampoco lo determina el Código Orgánico Administrativo, debiendo acudir a la norma general (15, art. 160) donde determina los requisitos base, para que, el órgano instructor se guíe y determine la pertinencia, utilidad y conducencia, ahora la inadmisibilidad se da en los siguientes casos:

- **Impertinentes:** Las que no tienen nada que ver con los hechos del caso. Ejemplo, se encuentra investigando por la causal de mal utilización de bienes institucionales, y presenta como prueba el registro de asistencia.
- **Inútil:** Cuando se quiere probar un hecho no controvertido o redundante. Ejemplo, se quiere presentar diez testigos para probar un mismo hecho, cuando con dos o tres es suficiente.
- **Inconducente:** No idóneas para probar un hecho que, siendo pertinente, el medio de prueba no acredita. Ejemplo, quiere probar el abandono de labor con un certificado del tiempo de labor.

### Medios de prueba

Los medios de prueba que se pueden practicar en los procesos sancionatorios, partiendo de lo que determina el Código Orgánico Administrativo, donde menciona que los hechos se pueden comprobar por cualquier medio admisible con excepción de la declaración de parte de los servidores públicos (2, art.199), cabe señalar que esta disposición es de orden general para todos los procedimientos; sin embargo, en lo relacionado a los procesos sancionadores especiales no aplica, puesto que, conforme lo determina (2, art. 256) los hechos constatados por los servidores deben formalizarse en un documento público para su validez (informe, inspección). Por ejemplo, los informes de auditoría. En lo que refiere a materia disciplinaria, si cabe las versiones de servidores públicos, tomando en consideración que los procedimientos disciplinarios son orales y no escritos “hay audiencia” y no se va juzgar la actuación administrativa (formalidad) sino la actuación personal de un servidor público. Con lo cual, volvemos a caer en los pilares del derecho penal y debido proceso, puesto que, en lo relacionado al procedimiento sancionador disciplinarios, son válidos Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público todos los medios de prueba, siempre y cuando sean pertinentes, útiles y conducentes a esto se suma lo señalado por la Constitución de la República del Ecuador, (1) siendo una de las garantías del debido proceso ser escuchado en el momento oportuno y en igual de condiciones. Por lo tanto, el órgano instructor dentro de un procedimiento disciplinarios, debe admitir todos los medios de prueba legales y únicamente debe inadmitir los ilegales, impertinentes, inútiles e inconducentes, los tipos son:

*Tabla 3. Medios de prueba.*

Tipo medio probatorio	Clase	valoración
<b>Documental</b>	Informes, escritos, correos electrónicos, fotografías, reportes, registros etc.	Coherencia de Contenido
<b>Testimonial</b>	Testigos presenciales	Concordancia con los hechos, honestidad, objetividad.
<b>Pericial</b>	Informes técnicos especializados	Análisis de tiempo, credibilidad, competencia, pertinencia
<b>Prueba nueva</b>	Todo tipo de prueba antes mencionada pero que al momento del anuncio no tenía conocimiento que existía.	Utilidad, pertinencia y conducciones.
<b>Prueba Oficiosa</b>	Todo tipo de prueba antes mencionada pero que exista dudas sobre algún aspecto y se requiera dilucidar.	Análisis de tiempo, credibilidad, competencia, pertinencia

### Valoración de la prueba

Conforme los medios de prueba aportados y/o anunciados, admitidos y practicados, tanto los de cargo y descargo en los procesos disciplinarios el órgano instructor posee el deber de generar una primera valoración inicial, esto con fines de emisión del informe de conclusiones y recomendaciones (5); pero la interrogante a dilucidar es ¿Cómo se valora la prueba en los procesos disciplinarios administrativos? cuando las normas especiales de aplicación no poseen parámetros o direccionamientos para su análisis; Para lo cual, como se señaló anteriormente se debe acudir a las reglas generales del derecho procesal determinadas en el Código Orgánico General de Procesos -COGEP - (norma supletoria) señala, que la prueba debe ser apreciada en conjunto de acuerdo a las reglas de la sana crítica (15), lo cual, tienen directa relación a la garantía de la motivación (1), es así que se menciona que:

Las sentencias se motivarán expresando los razonamientos fácticos (...) que conducen a la apreciación y valoración de las pruebas” Lo que quiere decir que se debe razonar de forma que pueda comprobarse y ser apreciada en conjunto con las reglas de la sana crítica, para lo cual se debe considerar sus características siendo (15):

#### Componentes:

- **Lógica.** – Se basa en la coherencia y la razón
- **Experiencia.** – Implica el uso del conocimiento general y la experiencia adquirida
- **Conocimiento científico.** – Valoración de Pruebas Técnicas- Pruebas periciales

**Reglas:**

- **Valoración comparativa.** - Se debe evaluar la fuerza de todas las pruebas de forma comparativa, no de forma aislada.
- **Verosimilitud de testigos.** - Se debe verificar la fiabilidad de un testigo, considerando si pudo presenciar los hechos y si tiene voluntad de decir la verdad.
- **Análisis de indicios.** - Cuando se trata de indicios, deben ser graves, precisos y concordantes, y no deben admitir otras explicaciones plausibles.
- **Confirmación de hechos.** - Se deben verificar las circunstancias que rodean los hechos para dar valor a las pruebas.

Lo cual tiene relación con el principio de la unidad de prueba, lo que quiere decir que en los procesos disciplinarios, como ya se mencionó la carga corresponde a la administración, entonces es esta la que debe agotar los medios para desvirtuar el principio de inocencia, y esto se logra bajo una conducta de la prueba idónea donde se valore todos los medios obtenidos de forma conjunta, pues, esto garantiza que el proceder de la administración no sea arbitraria, teniendo como propósito de tener una visión clara y precisa de los hechos investigados, la responsabilidad de los servidores, su nexo causal, la omisión o acción cometida, la determinación de la falta y su posible sanción.

La conducta y valoración de la prueba en los procesos disciplinarios administrativos, como se analizado son de suma importancia y deben ser llevados bajo las garantías y principios del debido proceso, seguridad jurídica, contradicción, legalidad etc., con la finalidad de evitar arbitrariedades e ilegalidades, que conlleven reclamamos en vía judicial.

Uno de los procesos que ejemplifica, la falta de una conducta de la prueba de forma idónea, es el caso **Enma Lucila Buri Cuenca vs Ministerio de Educación y PGE** en donde se analiza un recurso de casación interpuesto por Buri Cuenca, argumentando “vicio de falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba de un proceso disciplinario” esto por cuanto, el Ministerio de Educación en la ejecución del proceso “sumario administrativo” no generó una valoración de la prueba -bajo el principio de unidad de prueba – de forma correcta al no tomar en cuenta una declaración juramentada que era fundamental y que pudo haber cambiado el análisis final del procedimiento., ante lo cual, la sala se pronunció sobre si la causal recurrida opera en función de que exista un error de derecho más no de hecho – nuestro ordenamiento no permite alegación a error de hecho - , desde esa visión la sala manifestó citando a Santiago Andrade U:

“el precepto jurídico de valoración de la prueba debe encontrarse inmerso en uno de los vicios de juzgamiento sea por falta de aplicación, indebida aplicación, o errónea interpretación; y, en ese sentido afirma que: *“El yerro en la valoración probatoria se da en los siguientes casos: 1.- Cuando se valora un medio de prueba que no está incorporado en el proceso, es decir, el juzgador se inventa ese medio de prueba. 2. Cuando se omite*

*valorar un medio de prueba que está incorporado en el proceso que es de importancia para la decisión de la causa. 3. Cuando se valora medios de prueba que no han sido pedidos, presentados o practicados de acuerdo con la ley. 4. Cuando se valora un medio de prueba con transgresión de la norma específica que la regula." (18, p. 157).*

Desde estos parámetros señalados por la sala, donde menciona que la prueba debe ser apreciada en su conjunto, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, esto con la finalidad de verificar si existió o no una infracción disciplinaria y esto se logra con la confrontación de todas las pruebas aportadas y relacionadas con la actuación y la norma aplicada (15), lo cual, permite poseer una resolución y/o acto administrativo debidamente motivado, esto en aplicación de lo que señala el Art. 76 numeral 7 Lit. I de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el Art. 100 del Código Orgánico Administrativo y la Sentencia de la Corte Constitucional Nro. 1158-17-EP-21 en la cual, establece las pautas mínimas de motivación como: La fundamentación normativa y fáctica mismas que deben de tener enunciación y justificación de las normas, principios y hechos que fundan la decisión bajo aspectos probados, para lo cual, deben evitar deficiencias motivacionales (19) como:

- a) La inexistencia de fundamentación jurídica como fáctica.
- b) Insuficiencia en la fundamentación jurídica como fáctica.
- c) Apariencia, cuando aparenta poseer fundamentación jurídica como fáctica, pero alguna de ellas es INEXISTENTE O INSUFICIENTE, porque está afectada por algún vicio motivacional como:
  - i. Incoherencia. - cuando se verifica CONTRADICCIONES entre los enunciados que las componen (sus premisas y conclusiones) (incoherencia lógica<sup>3</sup>); o bien una inconsistencia entre la conclusión final y la argumentación de la decisión (incoherencia decisional)
  - ii. Inatención. - cuando podría estar viciada al contener razones atinentes a la decisión; puesto que las razones atinentes no sirven para motivar la decisión; se da cuanto en la fundamentación fáctica o en la jurídica se esgrimen razones que NO TIENEN QUE VER con el punto controvertido (el juez equivoca el punto de la controversia). Vulnera la motivación solamente si, dejando de lado las razones inatinentes, no quedan otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente
  - iii. Incongruencia. - con el debate jurídico, lo hay cuando no se ha contestado algún argumento RELEVANTE de las partes procesales.
  - iv. Incompresibilidad. - cuando un fragmento del texto que contiene la fundamentación normativa y fáctica de toda argumentación jurídica NO es razonablemente inteligible para un profesional del Derecho.

Sin embargo, en el análisis de la sentencia, la Sala de lo Contencioso expresó que dentro del proceso disciplinario seguido por la Coordinación de Educación Zonal 6 y la sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo no se realizó un análisis integral de

todas las pruebas aportadas por la sumariada, lo que llevó a que se considere como prueba única el testimonio de la menor involucrada y, sobre dicha prueba testimonial, se llegara a la conclusión de que la sumariada adecuó su actuar a la infracción disciplinaria, transgrediendo el principio de inocencia. Asimismo, se mencionó que la administración pública no ejerció de manera adecuada la carga probatoria, evidenciándose una insuficiencia probatoria; por lo tanto, al existir duda razonable, se debió aplicar el principio *in dubio pro disciplinado*. Con lo cual, se aceptó parcialmente el recurso y se declaró la ilegalidad del acto administrativo impugnado.

A partir de este tipo de pronunciamientos jurisdiccionales, el presente estudio orienta su análisis a examinar el papel que cumple la prueba dentro del procedimiento administrativo disciplinario, particularmente en lo referente a su obtención, análisis y valoración por parte de la administración pública. En este sentido, la investigación tiene como objetivo identificar de qué manera la prueba obtenida, analizada y evaluada dentro del procedimiento administrativo disciplinario resulta conducente para el esclarecimiento de los hechos y permite proporcionar a la administración elementos suficientes que sustenten la adopción de decisiones debidamente motivadas. De esta manera, se busca evidenciar la relevancia de la correcta actividad probatoria como garantía del debido proceso y como fundamento de la legalidad de los actos administrativos sancionadores.

## MATERIALES Y MÉTODOS

La presente investigación se desarrolló desde un enfoque cualitativo de carácter jurídico, con alcance analítico-descriptivo, orientado al estudio de la conducta de la prueba dentro del régimen disciplinario administrativo ecuatoriano. Por su naturaleza, el trabajo no se apoyó en experimentación ni en levantamiento de datos de campo, sino en el examen sistemático de fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales vinculadas con la potestad sancionadora de la administración pública, el debido proceso, la carga probatoria, la valoración de la prueba y la motivación de los actos administrativos.

El diseño metodológico fue no experimental y de corte transversal, debido a que el fenómeno analizado se examinó a partir de los cuerpos normativos, jurisprudenciales, principios y desarrollos doctrinales vigentes en el Ecuador, sin manipulación de variables y en un momento determinado del desarrollo del ordenamiento jurídico. Asimismo, se aplicó una estrategia de revisión bibliográfica y documental, útil para identificar los fundamentos constitucionales, legales y teóricos que regulan la actividad probatoria en los procedimientos disciplinarios administrativos, así como para establecer los principales problemas que se presentan en su aplicación práctica.

Como materiales de estudio se utilizaron, en primer término, fuentes normativas primarias del ordenamiento jurídico ecuatoriano, entre ellas y de forma jerárquica la Constitución de la República del Ecuador (1), el Código Orgánico Administrativo (2), el Código Orgánico General de Procesos (15), la Ley Orgánica del Servicio Público (4) y su reglamento general (5), la Ley Orgánica de Educación Superior (12), el Código Orgánico Integral Penal (17) y la Ley Orgánica de Integridad Pública (8), entre otras. De igual manera, se revisaron instrumentos internacionales de derechos

humanos, en particular la Convención Americana sobre Derechos Humanos (20), por su incidencia en la delimitación de las garantías judiciales y administrativas aplicables en procedimientos sancionadores disciplinarios.

En segundo término, se examinaron decisiones jurisdiccionales relevantes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (3), la Corte Constitucional del Ecuador (10, 13, 19) y la Corte Nacional de Justicia del Ecuador (18), debido a que tales fallos permiten precisar el alcance de principios como legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, contradicción, motivación, sana crítica y reserva de ley en sede administrativa. Para la selección de las sentencias analizadas se aplicaron criterios de pertinencia temática, relevancia jurídica y valor interpretativo, priorizando aquellos precedentes en los que los órganos jurisdiccionales desarrollan estándares relacionados con el debido proceso, la actividad probatoria, la motivación de los actos administrativos y el control de legalidad de las decisiones disciplinarias.

Asimismo, se consideraron decisiones que han sido citadas de manera reiterada en la jurisprudencia posterior o que han contribuido a consolidar criterios interpretativos relevantes para el derecho administrativo sancionador. Bajo estos parámetros se incorporaron, entre otros, precedentes constitucionales y contencioso-administrativos que examinan la suficiencia de la prueba, la obligación de motivar adecuadamente las resoluciones administrativas y los límites de la potestad sancionadora de la administración pública, tales como determinados pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el alcance de la motivación de los actos administrativos y decisiones de la Corte Nacional de Justicia en materia de control jurisdiccional de procedimientos disciplinarios.

En tercer lugar, se recurrió a fuentes doctrinales especializadas en derecho administrativo sancionador, con el propósito de fortalecer el análisis conceptual sobre la prueba, la carga probatoria, la valoración conjunta de los elementos de convicción y la separación entre función instructora y función sancionadora. Estas fuentes permitieron construir un marco interpretativo para comprender las particularidades del régimen disciplinario frente al proceso judicial ordinario y para explicar por qué la actividad probatoria en sede administrativa no puede desarrollarse de manera informal, arbitraria o meramente aparente.

La técnica principal de recolección de información fue la revisión documental, complementada con análisis hermenéutico-jurídico y método exegético-sistemático. La revisión documental se orientó a localizar, seleccionar, clasificar y sistematizar las fuentes más relevantes para el objeto de estudio. El análisis hermenéutico permitió interpretar el sentido y alcance de las disposiciones normativas en relación con las garantías del debido proceso, mientras que el método sistemático facilitó la lectura articulada de normas, principios, precedentes y criterios doctrinales, evitando interpretaciones fragmentadas del régimen disciplinario.

Para el procesamiento de la información se construyeron ejes analíticos previamente definidos: a) fundamento constitucional y convencional de la potestad sancionadora administrativa; b) distribución de la carga de la prueba; c) actuaciones previas y obtención de elementos de convicción; d) admisibilidad, pertinencia, utilidad y conducencia de los medios probatorios; e) reglas de valoración bajo sana crítica; f) colaboración reglamentaria y reserva de ley; y g) exigencia

de motivación suficiente en las resoluciones sancionadoras. Sobre estos ejes se efectuó una lectura comparada entre la norma, la doctrina y la jurisprudencia, con la finalidad de identificar convergencias, vacíos, tensiones y efectos prácticos.

El criterio de validez del análisis se sustentó en la coherencia interna entre las fuentes revisadas, la actualidad de los precedentes considerados y la correspondencia entre el problema de investigación, el objetivo propuesto y las categorías analíticas construidas. En consecuencia, la metodología empleada permitió examinar de manera integral si la administración cuenta, en el plano normativo e interpretativo, con parámetros suficientes para conducir, practicar y valorar la prueba en procedimientos disciplinarios sin afectar la legalidad, la seguridad jurídica ni el derecho a la defensa.

## RESULTADOS

El análisis realizado permitió identificar que en el Ecuador la conducta de la prueba en el régimen disciplinario administrativo constituye un elemento estructural del debido proceso y no una simple formalidad procedimental. La revisión normativa y jurisprudencial evidenció que, cuando la administración ejerce su potestad sancionadora, su actuación debe sujetarse a estándares de legalidad, objetividad, contradicción, seguridad jurídica, motivación entre otros, equivalentes, en lo sustancial, a los que rigen en otros ámbitos del derecho sancionador. Esta primera constatación permite afirmar que la actividad probatoria no puede reducirse a la emisión de memorandos, informes unilaterales o decisiones previamente orientadas a sancionar, sino que exige un itinerario verificable de obtención, admisión, práctica, valoración y justificación de los medios de prueba.

Un primer resultado relevante fue la confirmación de que el fundamento jurídico del régimen disciplinario administrativo se encuentra en la Constitución de la República del Ecuador, particularmente en las garantías del debido proceso, la seguridad jurídica y el principio de legalidad. A partir de ello, la potestad sancionadora de la administración solo es legítima cuando se ejerce dentro del marco normativo vigente y mediante procedimientos que permitan a la persona investigada conocer los hechos imputados, contradecir los medios probatorios, ejercer defensa y obtener una decisión debidamente motivada. Desde esta perspectiva, la prueba no actúa únicamente como mecanismo de demostración fáctica, sino también como límite al poder público, en cuanto impide decisiones arbitrarias o basadas en simples presunciones administrativas.

En relación con la distribución de la carga probatoria, el estudio evidenció que en los procedimientos disciplinarios la obligación principal de demostrar los hechos recae en la administración pública (carga de la prueba). Esta característica diferencia al régimen disciplinario de otros procesos -penal, civil - en los que la carga puede estar distribuida de manera más equilibrada entre las partes. En materia disciplinaria, la administración no puede exigir al servidor investigado que pruebe su inocencia ni la inexistencia del hecho, ya que ello vulneraría la presunción de inocencia y alteraría la lógica garantista del procedimiento (salvo los eximentes de responsabilidad). El resultado de esta revisión permite sostener que la administración debe

agotar todos los medios razonables y legales para construir una hipótesis de responsabilidad suficientemente sustentada antes de imponer cualquier sanción.

Un segundo hallazgo importante se relaciona con las actuaciones previas. La revisión del régimen jurídico aplicable mostró que estas actuaciones cumplen una función decisiva en la conformación inicial del acervo probatorio -elementos de convicción-. Lejos de ser una etapa accesorio, las actuaciones previas permiten identificar a la persona presuntamente responsable, verificar la existencia del vínculo funcional, delimitar los hechos investigados, determinar la norma presuntamente infringida y reunir los primeros elementos de convicción que justificarían o descartarían el inicio de un procedimiento disciplinario. En consecuencia, se estableció que una investigación interna seria debe comenzar con una fase previa ordenada, documentada y técnicamente conducida, pues de ella depende la legitimidad del inicio del proceso y la calidad de la posterior actividad probatoria.

Otro resultado derivado del análisis es que la conducencia de la prueba en sede administrativa no puede entenderse únicamente como admisión formal de documentos o testimonios. La prueba debe superar estándares mínimos de pertinencia, utilidad y aptitud demostrativa. Se determinó que un medio probatorio es pertinente cuando guarda relación con los hechos investigados; es útil cuando contribuye a esclarecer un aspecto controvertido; y es conducente cuando posee idoneidad real para acreditar aquello que se pretende demostrar. La ausencia de cualquiera de estas condiciones debilita el valor del elemento incorporado y puede afectar la validez global del procedimiento, especialmente si la decisión final se sustenta en pruebas impertinentes, inconducentes o insuficientes.

El análisis también permitió identificar que, en la práctica administrativa, uno de los mayores riesgos no radica solo en la falta de pruebas, sino en su deficiente conducción y valoración. Se observó que una misma institución puede disponer de documentos, informes, testimonios o antecedentes relevantes y, sin embargo, arribar a una conclusión jurídicamente débil si no articula esos elementos conforme a reglas de sana crítica. En este punto, la investigación confirmó que la valoración de la prueba debe ser conjunta y razonada, no fragmentaria ni selectiva. Valorar de forma aislada un testimonio, privilegiar un informe sin contrastarlo con otros antecedentes, o ignorar prueba de descargo con potencial exculpatorio, conduce a decisiones vulnerables por insuficiencia fáctica y motivacional.

Un hallazgo especialmente significativo fue la constatación de que la motivación del acto administrativo sancionador depende, en gran medida, de la correcta valoración probatoria. El estudio mostró que la motivación no se satisface con la mera cita de normas o con la reproducción mecánica de antecedentes. Es indispensable que la autoridad administrativa explique de qué manera los hechos se consideran probados, cuáles medios sustentan esa conclusión, por qué ciertos elementos tienen mayor valor que otros y cómo se enlaza el cuadro fáctico con la infracción imputada y la sanción impuesta. En otras palabras, la motivación debe revelar el razonamiento decisorio y demostrar que la conclusión sancionatoria surge de una valoración racional de la prueba y no de una decisión preconcebida.

En el ámbito jurisprudencial, el examen de precedentes permitió corroborar que los órganos jurisdiccionales han observado con particular atención la actividad probatoria y la motivación en procesos disciplinarios. De la revisión efectuada se desprende que dichos entes han cuestionado resoluciones administrativas cuando la administración omite valorar integralmente la prueba, cuando desconoce elementos de descargo relevantes o cuando no justifica de manera suficiente por qué considera acreditada una infracción. Este resultado confirma que la jurisdicción contencioso-administrativa y la justicia constitucional operan como mecanismos correctivos frente a procedimientos internos defectuosos, pero también revela que muchas controversias podrían evitarse si la administración condujera el proceso probatorio con mayor rigor técnico desde la fase inicial.

La revisión del caso relacionado con Enma Lucila Buri Cuenca frente al Ministerio de Educación permitió visualizar, de forma concreta, las consecuencias de una valoración insuficiente de la prueba. El precedente mostró que la omisión de considerar integralmente todos los elementos incorporados al procedimiento puede dar lugar a la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo impugnado. El resultado central de este examen es que el defecto no se ubica necesariamente en la inexistencia total de prueba, sino en la manera incompleta o sesgada en que esta fue analizada. Por ello, el estudio permitió concluir que el error en sede administrativa no siempre consiste en no probar, sino en probar de forma defectuosa o en valorar sin coherencia, lo cual termina afectando tanto la validez del acto como la confianza en la administración.

Otro resultado relevante se refiere a la tensión entre reserva de ley y colaboración reglamentaria. El análisis mostró que el derecho administrativo sancionador admite cierto grado de desarrollo reglamentario de infracciones y procedimientos, pero únicamente cuando existe habilitación legal expresa y cuando la ley fija, al menos, el núcleo esencial de la conducta reprochable y la sanción correspondiente. Así, se constató que la administración no puede crear autónomamente infracciones o sanciones mediante reglamentos internos carentes de base legal suficiente. Esta delimitación es crucial, porque la prueba solo puede conducirse válidamente respecto de hechos que encajen en un tipo previamente establecido. Si la infracción es ambigua, reglamentariamente excesiva o legalmente insuficiente, también se resiente la legitimidad de la actividad probatoria y de la sanción final.

En cuanto a la organización institucional del procedimiento, se identificó como un resultado de alta relevancia la necesidad de preservar la separación entre función instructora y función sancionadora. La investigación evidenció que la concentración de investigación, acusación, valoración inicial y decisión final en una misma dependencia incrementa el riesgo de parcialidad y debilita las garantías de imparcialidad.

Otro resultado importante fue la constatación de que la prueba en el régimen disciplinario administrativo posee una finalidad doble. Por una parte, sirve para acreditar la existencia de la conducta, la responsabilidad de la persona investigada y el nexo entre el hecho y la infracción. Por otra, protege a la propia administración frente a futuras impugnaciones, al dotar de sustento objetivo a su decisión. Desde esta perspectiva, una adecuada conducción de la prueba no solo tutela los derechos del administrado o servidor, sino que fortalece la defensa institucional del acto administrativo ante eventuales recursos o demandas. En consecuencia, la prueba aparece

no solo como garantía del disciplinado, sino también como presupuesto de eficacia jurídica de la sanción.

Finalmente, el estudio arrojó como resultado general que la conducta de la prueba representa el punto de equilibrio entre potestad sancionadora y garantía de derechos en el régimen disciplinario administrativo. Cuando la prueba se obtiene, admite, practica y valora conforme a criterios objetivos y verificables, la administración puede sancionar legítimamente y cumplir su función correctiva interna. En cambio, cuando el proceso probatorio es insuficiente, desordenado o aparente, el acto administrativo pierde solidez, se expone a nulidad y compromete la responsabilidad institucional. Por ello, la investigación confirma que la calidad del régimen disciplinario no se mide únicamente por la existencia de normas sancionadoras, sino por la capacidad real de la administración para construir decisiones probatoriamente fundadas, jurídicamente motivadas y constitucionalmente sostenibles.

## DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos permiten advertir que la prueba, dentro del régimen disciplinario administrativo, no puede concebirse como un elemento accesorio ni como una simple formalidad destinada a respaldar decisiones previamente adoptadas por la administración. Por el contrario, la actividad probatoria constituye uno de los pilares del procedimiento sancionador, ya que de su adecuada conducción depende la posibilidad de acreditar la existencia de una infracción y determinar la responsabilidad del servidor público investigado. Esta consideración coincide con lo sostenido por la doctrina del derecho administrativo sancionador, la cual ha señalado que el ejercicio de la potestad punitiva del Estado en sede administrativa debe sujetarse a estándares garantistas, especialmente cuando las decisiones adoptadas pueden afectar derechos individuales o la situación profesional del administrado.

En este contexto, el análisis realizado evidencia que, si bien el procedimiento disciplinario posee particularidades propias y no se identifica con el proceso penal, ambos comparten principios esenciales relacionados con la legalidad, la presunción de inocencia, la carga de la prueba y la motivación de las decisiones. Esta aproximación ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional ecuatoriana. En efecto, la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que la potestad sancionadora de la administración debe ejercerse con estricto respeto a las garantías del debido proceso, lo que incluye la obligación de sustentar las decisiones en una valoración razonada y suficiente de los elementos probatorios (13). En la misma línea, la Corte Nacional de Justicia del Ecuador ha establecido que la ausencia de una valoración integral de la prueba o la existencia de insuficiencia probatoria pueden conducir a la nulidad de los actos administrativos sancionadores cuando estos son sometidos a control jurisdiccional (18).

A partir de estos parámetros, los resultados del estudio confirman lo advertido por diversos autores respecto de la actividad probatoria en el derecho administrativo sancionador: la administración pública no puede fundamentar sus decisiones exclusivamente en informes internos, presunciones o apreciaciones subjetivas de la autoridad instructora. Como señalan Morales Tobar y Moreta Andrés, la potestad sancionadora exige la comprobación objetiva de los hechos mediante pruebas pertinentes, útiles y conducentes, valoradas conforme a criterios de

razonabilidad y sana crítica (11,21). Esta exigencia adquiere particular relevancia en los procedimientos disciplinarios, donde las decisiones administrativas pueden incidir directamente en la estabilidad laboral, la carrera administrativa y la reputación profesional de los servidores públicos.

La investigación también permite advertir que las dificultades en la valoración probatoria no constituyen un problema exclusivo del contexto ecuatoriano. Estudios comparados muestran que en diversos sistemas jurídicos latinoamericanos las controversias contencioso-administrativas suelen originarse en deficiencias en la obtención, práctica o valoración de las pruebas. En el caso colombiano, el Consejo de Estado de Colombia ha señalado que el control jurisdiccional de los actos disciplinarios debe realizarse de manera integral, superando un examen meramente formal de legalidad para verificar si la decisión administrativa se encuentra debidamente sustentada en pruebas obtenidas y valoradas de forma objetiva y razonable. En este sentido, el tribunal ha indicado que el juez contencioso-administrativo puede examinar la pertinencia, legalidad y conducencia de las pruebas que respaldan la imposición de una sanción disciplinaria, ya que únicamente a partir de su adecuada ponderación es posible determinar si el acto administrativo se encuentra debidamente motivado (22).

Estos criterios evidencian que la conducencia de la prueba constituye un elemento determinante para desvirtuar la presunción de inocencia del servidor público investigado. Cuando la administración no logra acreditar de manera suficiente los hechos imputados o cuando la valoración probatoria resulta incompleta o deficiente, corresponde aplicar los principios que rigen el debido proceso, entre ellos la duda razonable y la presunción de inocencia. En consecuencia, la actividad probatoria se convierte en un elemento central para garantizar la legitimidad del procedimiento disciplinario y para evitar decisiones arbitrarias o carentes de sustento jurídico.

Otro aspecto relevante que surge del análisis es la tensión existente entre la necesidad de eficacia administrativa y la obligación de garantizar plenamente los derechos de los administrados. En determinados contextos institucionales, la búsqueda de celeridad en la gestión disciplinaria puede conducir a simplificar etapas procedimentales o a reducir el análisis probatorio. No obstante, la experiencia demuestra que las decisiones adoptadas sin suficiente respaldo probatorio suelen ser impugnadas y, en muchos casos, anuladas por los órganos jurisdiccionales, lo que finalmente genera mayores costos institucionales y afecta la seguridad jurídica.

Asimismo, el estudio permite observar la estrecha relación existente entre la actividad probatoria y el principio de legalidad en materia sancionadora. La prueba cumple su función dentro de un marco normativo previamente definido; por ello, cuando las infracciones disciplinarias se encuentran formuladas de manera imprecisa o excesivamente abierta, la valoración probatoria puede volverse incierta y la decisión administrativa corre el riesgo de apoyarse en interpretaciones discrecionales. En este punto, la doctrina coincide en que la claridad normativa constituye una condición necesaria para garantizar tanto la seguridad jurídica como la correcta aplicación de los estándares probatorios.

Finalmente, la separación entre la función instructora y la función sancionadora se proyecta como una garantía relevante para la imparcialidad del procedimiento disciplinario. Cuando la misma autoridad que investiga es la que adopta la decisión final, existe un mayor riesgo de que la valoración de la prueba se vea influida por la hipótesis inicial de responsabilidad. La intervención de una autoridad distinta en la fase decisoria contribuye, en cambio, a asegurar una revisión más objetiva del expediente y a exigir una justificación más rigurosa de la sanción impuesta.

En conjunto, los hallazgos permiten afirmar que la conducencia de la prueba constituye un elemento central para garantizar la legalidad y legitimidad del procedimiento disciplinario administrativo. Más allá de la existencia de normas que regulan la actividad probatoria, el principal desafío radica en fortalecer las capacidades institucionales de la administración pública para conducir, analizar y valorar la prueba con criterios técnicos y jurídicos adecuados. Solo de esta manera será posible reducir la brecha existente entre el modelo garantista previsto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y la práctica administrativa.

## CONCLUSIONES

La conducencia de la prueba en el régimen disciplinario administrativo ecuatoriano constituye una garantía sustancial del debido proceso y un límite efectivo al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración. No basta con que exista una presunta infracción o una relación jerárquica entre autoridad y servidor; es indispensable que los hechos sean acreditados mediante medios probatorios pertinentes, útiles, conducentes y valorados en forma conjunta. En consecuencia, toda sanción administrativa legítima requiere una base fáctica objetivamente comprobada y una motivación que explique con claridad cómo la prueba permitió establecer responsabilidad.

La investigación evidenció que la carga de la prueba recae principalmente en la administración pública, lo cual obliga a las instituciones a desarrollar actuaciones previas serias, iniciar procesos cuando exista sustento, garantizar contradicción y construir resoluciones técnicamente fundamentadas. Cuando la administración omite estas exigencias o valora de forma parcial los elementos incorporados al expediente, compromete la validez del acto administrativo y favorece su posterior anulación en sede judicial o constitucional. Por ello, la calidad del procedimiento disciplinario depende menos del poder formal de sancionar que de la capacidad real para demostrar, justificar y motivar la decisión adoptada.

El estudio permitió concluir que, aunque el ordenamiento jurídico ecuatoriano contiene bases normativas y jurisprudenciales suficientes para encauzar correctamente la actividad probatoria, subsisten debilidades en la práctica institucional relacionadas con la insuficiente separación entre funciones, el uso inadecuado de reglamentos internos, la deficiente valoración probatoria y la escasa solidez argumentativa de algunas resoluciones. De ahí que resulte necesario fortalecer la cultura jurídica de la administración, no solo para proteger los derechos del servidor investigado, sino también para dotar de legitimidad, estabilidad y eficacia a las decisiones disciplinarias dentro del Estado constitucional de derechos y justicia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449. 2008 Oct 20.
2. Ecuador. Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento No. 31. 2017 Jul 7.
3. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72.
4. Ecuador. Ley Orgánica del Servicio Público. Registro Oficial Segundo Suplemento No. 294. 2010 Oct 6.
5. Ecuador. Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público. Decreto Ejecutivo No. 710. Registro Oficial Suplemento No. 418. 2011 Apr 1.
6. Ecuador. Acuerdo Ministerial Nro. Nro. MDT-2017-0098. Registro Oficial Nro. 41. 2017 Jul 21.
7. Ecuador. Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2017-0169. Registro Oficial Nro. 117. 2017 Nov 10.
8. Ecuador. Ley Orgánica de Integridad Pública. Registro Oficial Tercer Suplemento No. 68. 2025 Jun 26.
9. Ecuador. Decreto Ejecutivo Nro. 57. Registro Oficial Nro. 87. 2025 jul 23.
10. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 52-25-IN/25 y acumulados. Edición Constitucional No. 96. 2025 Oct 3.
11. Moreta Andrés A. La colaboración reglamentaria en el derecho administrativo sancionador y sus límites constitucionales. En: estudios de derecho administrativo ecuatoriano. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones; 2023.
12. Ecuador. Ley Orgánica de Educación Superior. Registro Oficial Suplemento No. 298. 2010 Oct 12.
13. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 34-17-IN/21. Quito: Corte Constitucional del Ecuador; 2021 Jul 21.
14. Ruy Díaz F. Diccionario de ciencias jurídicas y sociales. 7a ed. Buenos Aires: Editorial Heliasta; 2005.
15. Ecuador. Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Suplemento No. 506. 2015 May 22.
16. Ecuador. Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos (LOOETA). Registro Oficial Suplemento 353; 2018.
17. Ecuador. Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial Suplemento No. 180. 2014 Feb 10.
18. Corte Nacional de Justicia del Ecuador. Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo. Juicio No. 01803-2019-00003. Quito: Corte Nacional de Justicia; 2021 Jun 16.
19. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21. Quito: Corte Constitucional del Ecuador; 2021 Oct 20.
20. Organización de los Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). San José: OEA; 1969.
21. Morales Tobar M. Manual de derecho procesal administrativo. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones; 2010.
22. Consejo de Estado de Colombia. Sentencia No. 2016-04805. 2020.

23. Valarezo Román JA, Serna Alzate MM, Reyes Pontón SP. Análisis jurídico del Código Orgánico Administrativo ecuatoriano y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo colombiano, a la luz de los principios constitucionales y el rol de la administración pública. *Revista de Derecho de las Minorías* [Internet]. 2022 [citado 2026 Mar 24]. Disponible en: <https://www.studocu.com/ec/document/universidad-de-especialidades-espíritu-santo/derecho-administrativo/analisis-juridico-del-coa-y-codigo-de-procedimiento-administrativo-col-2022/152544254>
24. Albán Gaibor EG. Análisis contemporáneo de la carga de la prueba en el proceso contencioso administrativo ecuatoriano [Internet]. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar; 2022 [citado 2026 Mar 24]. Disponible en: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>
25. Zambrano-Toro DA, Velásquez-Puruncaja BN, Cuvi-Villarreal JH, Moreira-Palacios DF. La importancia de la valoración de la prueba en procesos administrativos. *Polo del Conocimiento* [Internet]. 2024 [citado 2026 Mar 24]. Disponible en: <http://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es>
26. Ramírez Romero C. Apuntes sobre la prueba en el COGEP [Internet]. Quito: Corte Nacional de Justicia; 2017 [citado 2026 Mar 24]. Disponible en: [https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/Produccion\\_CNJ/La%20prueba%20en%20eI%20COGEP.pdf](https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/Produccion_CNJ/La%20prueba%20en%20eI%20COGEP.pdf)
27. Paredes Chiluisa TG, López Paredes GE, López Paredes NA. La prueba y su aplicación en el derecho administrativo sancionador ecuatoriano. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar* [Internet]. 2023 Sep-Oct;7(5) [citado 2026 Mar 24]. Disponible en: <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/7909>
28. Cárdenas Rivera CE. La reserva de ley en el derecho administrativo sancionador [Internet]. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar; 2020 [citado 2026 Mar 24]. Disponible en: <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/7285>