

Víctor Hugo Luna-Meneses; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

<http://dx.doi.org/10.35381/raji.v7i2.1999>

La carga probatoria en los procedimientos administrativos sancionadores

The burden of proof in administrative sanctioning proceedings

Víctor Hugo Luna-Meneses

pg.victorhlm51@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-1011-3319>

María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez

macarmenjacom@gmail.com

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-8909-1038>

Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez

ua.fernandocastro@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-3937-8142>

Iván Rodrigo Larco-Ortuño

pg.docenteirlo@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0001-5007-9982>

Recibido: 15 de abril 2022

Revisado: 10 de junio 2022

Aprobado: 01 de agosto 2022

Publicado: 15 de agosto 2022

Víctor Hugo Luna-Meneses; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

RESUMEN

Se genera el objetivo de la investigación analizar la carga probatoria en los procedimientos administrativos sancionadores. De tipo descriptiva documental con diseño bibliográfico. Se dijo en las primeras líneas del artículo, que nuestra sociedad dio un salto evolutivo en lo que respecta a los derechos del ciudadano, siendo éstas más garantistas y humanistas, por lo que es necesario que el instructor del procedimiento administrativo sancionador asuma un papel activista como servidor público, y tener claro que su dictamen formado con todas las pruebas necesarias de la responsabilidad imputada contenga un pronunciamiento preciso, brindando los insumos necesarios al servidor público sancionador para la valoración de la prueba practicada, y consecuentemente motive inequívocamente su resolución, tomando en cuenta que dicha resolución afectará a bienes jurídicos protegidos como lo son la vivienda y el trabajo.

Descriptor: Derecho administrativo; administración pública; gobierno. (Tesoro UNESCO).

ABSTRACT

The objective of the research is to analyze the burden of proof in administrative sanctioning procedures. It is a descriptive documentary type with bibliographic design. It was said in the first lines of the article, that our society made an evolutionary leap regarding the rights of the citizen, being these more guaranteed and humanistic, so it is necessary that the instructor of the administrative sanctioning procedure assumes an activist role as a public servant, and to be clear that his report, formed with all the necessary evidence of the imputed responsibility, contains a precise pronouncement, providing the necessary inputs to the sanctioning public servant for the evaluation of the evidence practiced, and consequently unequivocally motivate his resolution, taking into account that such resolution will affect protected legal assets such as housing and work.

Descriptors: Administrative law; public administration; government. (UNESCO Thesaurus).

Víctor Hugo Luna-Meneses; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

INTRODUCCIÓN

A partir de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, en el país se comenzó a tratar más asentadamente sobre con la protección de derechos, pero en el año 2008, el Ecuador dio un mayor impulso a las garantías en la protección de derechos que si bien es cierto se encontraban contemplados en la Constitución de 1998, en este modelo garantista se superpone los derechos constitucionales de los ciudadanos por sobre el derecho ilegítimo, es así como en la constituyente de Montecristi, se resolvió que “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia...” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 1).

Lo que implica que la una nueva concepción de protección de los derechos fue elevada al ámbito constitucional; la protección de los derechos pasa a ser un eje principal en la relación del Estado y sus ciudadanos, este amparo al ciudadano se dio ya en un inicio a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos en el año de 1948, donde se rompió el paradigma tradicional a ese entonces, y se proponía un cambio de mentalidad en donde se priorizaba la dignidad humana, en este sentido hay que entender que el estado también ejercía su poder sin esa visión al ciudadano ni sus derechos.

Así esta declaratoria de derechos ciudadanos que contempla nuestra constitución de alguna forma equilibra y frena el accionar arbitrario que se evidencia que en el ejercicio de las competencias y atribuciones de la administración pública en especial cuando se trata de determinación de responsabilidades, esta característica es propia del derecho público ya que los sujetos que intervienen en la actividad administrativa son el Estado y el ciudadano, siendo que el Estado en el ejercicio de sus prerrogativas de "poder" se encuentra por sobre el administrado, pudiendo ocasionar ciertos casos de inobservancias a dichas garantías constitucionales y derechos del ciudadano, respaldado talvez en adagios institucionales como salvaguardando los intereses de la institución, o peor aún en aplicación de normas de menor jerarquía y reglamentos que en muchas veces se encuentran contrarios a los derechos y principios constitucionales; por consiguiente:

...en el Derecho administrativo tenemos sobrados ejemplos de esa antinomia relacional. Nuestro deber es velar por el *equilibrio* entre Autoridad y Libertad, dado que el dominio absoluto de la primera terminará con el hombre y el

Víctor Hugo Luna-Meneses; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

dominio absoluto de la segunda terminará con el Estado, y ya está probado que no hay otra forma que la de vivir en convivencia (vale decir, convivir político) dentro de formas organizativas *estaduales*, ayer llamadas «polis», «civitas», «reino », y hoy, «Estado», «nación», «república», y en ese marco organizativo los hombres debemos tener asegurados «los-derechos subjetivos como manifestación de nuestra libertad individual, los que además deben ser reconocidos —y, en su caso, concedidos— por el Poder del Estado, pero jamás negados. (Dromi, 1979, p. 255)

La misma norma constitucional desarrolla un capítulo de Derechos de protección, exigencia taxativa para la obtención y práctica de pruebas, las mismas que deben alinearse a las garantías constitucionales y cuya violación acarrearía la nulidad de todo el procedimiento administrativo, consecuentemente la nulidad de sus resoluciones (Aguilar, 2015), (Benalcázar, 2007), (Moreta, 2019), (Ramírez, 2017).

En concordancia con la Constitución, desde julio del 2018, se encuentra vigente en el país el Código Orgánico Administrativo (COA), que regula y unifica el desordenando procedimiento administrativo aplicado en las diferentes entidades del Estado, generando confusión tanto al ciudadano como al profesional del derecho. El espíritu de esta norma a más de regular el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público; tiene un alto matiz pro administrado, plasmado en derecho fundamental a la buena administración pública, derecho de petición, debido procedimiento administrativo, acceso a los servicios públicos, eliminación de requisitos formales, entre otros; que nos lleva a razonar que no podría existir un artículo con una interpretación ambigua, inquisidora y arbitraria (Magide Herrero & González Prada Arriarán, 2020).

Se manifiesta esto en razón de que la formación de los servidores públicos y sus autoridades, no siempre han actuado en base a estos principios y derechos, olvidándose que todas las personas que actúan en virtud de una potestad estatal tienen el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución, deber consagrado en el artículo 226 inciso final de la Constitución del Ecuador (Constitución de la República del Ecuador, 2008), que destaca el respeto de los derechos garantizados en la Constitución de la República del Ecuador.

Víctor Hugo Luna-Meneses; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

En este orden de ideas, el tratadista señala que “El derecho administrativo vigente está sesgado inequívocamente a favor de la autoridad y en desmedro de la libertad” (Gordillo, 2017, p. 26); lo que se contrapone al espíritu y esencia de lo ganado con la Declaración de los Derechos Humanos (entendida esta como del ciudadano) en donde el mundo y sus autoridades reconocieron que los ciudadanos tienen derechos y que de ahora en adelante las acciones del Estado deberán ser enmarcadas en los derechos y garantías del ser humano. Lamentablemente pese a contar con normativa pro administrado, la administración pública se resiste a practicar la igualdad de armas en especial en los Procedimientos Administrativos Sancionadores donde la carga de la prueba le corresponde a la administración pública conforme lo determina el artículo 195 del COA. (Código Orgánico Administrativo).

Para el objeto del presente artículo científico, es necesario resaltar la importancia de lo tipificado en el COA en su Art. 195 que en la parte pertinente establece: “...cuando se trata del ejercicio de potestades sancionadoras o de determinación de responsabilidades de la persona interesada, la carga de la prueba le corresponde a la administración pública...”. Siendo que la administración pública debe dejar esa posición de simple observador en una instrucción sancionadora, limitándose a la tramitación basada solo en informes de Servidores Públicos de Control que aun que gozan de la presunción de legitimidad y ejecutoriedad, en muchos de los casos al no ser constatados en flagrancias no aportan certeza en lo que se refiere a responsabilidades de los presuntos hechos. Es por ello que en aplicación del principio de oficialidad que caracteriza al Derechos Administrativo, no hay que escatimar esfuerzo en la obtención de pruebas, esto tanto en las actuaciones previas al procedimiento administrativo, así también las pruebas de oficio que pudieran requerirse dentro de la instrucción del procedimiento sancionador y no dejar duda alguna de la responsabilidad del ciudadano ante los hechos inculcados, cumpliendo así con el encargo que la ley le impone a la administración pública cuando de sanciones se trata; esta carga probatoria bien obtenida aporta a una correcta aplicación de normas sancionatorias, como lo determina el Art 260 numeral 3 del COA, que refiere a la resolución del procedimiento sancionador, dentro de la motivación se exige el requisito de “La valoración de la prueba practicada” Lo que implica que de forma

Víctor Hugo Luna-Meneses; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

obligatoria la administración pública en sus resoluciones debe valorar las pruebas presentadas a petición de parte o requeridas de oficio para formar su fuerza de convicción. (Código Orgánico Administrativo).

Con las consideraciones expuestas, se genera el objetivo de la investigación analizar la carga probatoria en los procedimientos administrativos sancionadores.

MÉTODO

De tipo descriptiva documental con diseño bibliográfico, se aplicó análisis sociológico jurídico con la finalidad de lograr el objetivo planteado, a partir de la aplicación de la técnica análisis de contenido y método analítico – sintético, lo que permitió estructurar un corpus teórico de salida en aporte a la analítica jurídica ecuatoriana.

RESULTADOS

En el procedimiento administrativo sancionador el ciudadano tiene el derecho de conocer el desarrollo de la práctica de pruebas que se lleva ante la autoridad administrativa encargada de sustanciar dicho procedimiento; siendo esta una garantía al reconocimiento del principio de contradicción consagrado en la Carta Magna. Las pruebas practicadas con vulneración del principio de contradicción serían declaradas nulas y sin valor a la hora de dictar la resolución, debiendo señalar que el principio de contradicción hace posible oponerse o refutar las pruebas presentadas en su contra, permitiendo así el conocimiento de los argumentos de la parte contraria y su manifestación ante el resolutor. Lo cual está plenamente fundado en el principio de igualdad de armas, la misma que tiene como objeto equiparar las desventajas que de antemano tiene el ciudadano acusado, versus el aparataje estatal de la administración pública.

Pero por otro lado no se debe olvidar que el principio de contradicción está directamente relacionado con el derecho a la prueba que tiene como primer requisito la legalidad de la petición probatoria, siempre y cuando el medio de prueba esté autorizado por el ordenamiento y de que la prueba se haya solicitado en la forma y momento legalmente establecidos, resaltando que la prueba aportada por la administración pública

Víctor Hugo Luna-Meneses; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

únicamente tendrá valor, si la persona interesada ha tenido la oportunidad de contradecirla en el procedimiento administrativo. Para este cometido la práctica de las diligencias dispuestas por la administración pública será notificada a la persona interesada a fin de que ejerza su derecho de defensa.

Corresponde a los órganos que intervienen en el procedimiento administrativo realizar las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos que fundamentan la decisión, sin perjuicio del derecho de los interesados a ofrecer y producir las pruebas que sean pertinentes. Por ello, este derecho comprende: 1) El que toda prueba razonablemente propuesta sea producida. 2) El que su producción se realice antes que se adopte la decisión. 3) El de controlar la producción de la prueba sustanciada por la Administración. (Dromi, 2015, p. 445).

Una vez dejado en claro la obligatoriedad de la práctica de prueba para determinar responsabilidades y que la misma debe ser contradicha, no quería dejar pasar por alto, el riesgo en la aplicación del inciso tercero del Art. 252 del COA, que establece: "...En el caso de que la o el inculpado no conteste el acto administrativo de inicio en el término de diez días, este se considerará como el dictamen previsto en este Código, cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada..." (Código Orgánico Administrativo); donde se puede evidenciar un rezago de una prerrogativa estatal que podría generar la indefensión del administrado característico del sistema monárquico ya superado desde la declaración de los Derechos Humanos, ya que aprovechar o abusar que el ciudadano por los motivos que sea no pudo acceder a contestar en los 10 días que establece la Ley, o bien sea como estrategia técnica por parte del profesional del derecho.

Gordillo desarrolla el tema del procedimiento de oficio, manifestando que la protección administrativa, cuando aclara que aún con la inacción del administrado, el instructor no debe detener el procedimiento: "El principio de la "oficialidad," derivado del principio de la legalidad objetiva, tiene como primera hipótesis la impulsión de oficio del procedimiento. En efecto, si bien el procedimiento puede ser iniciado de oficio o a petición de parte, la impulsión de éste corresponde en todos los casos a la administración. Ello es así porque en la actuación de los órganos administrativos no

Víctor Hugo Luna-Meneses; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

debe satisfacerse simplemente un interés individual sino también un interés colectivo, y el propio interés administrativo: de allí que la inacción del administrado no pueda determinar en ningún caso la paralización del procedimiento” (Gordillo, 1979, p. 264). Se trae a colación el principio de oficialidad de la prueba en los procedimientos administrativos sancionadores, el mismo que es “la determinación, conocimiento y comprobación de los datos para poder emitir una resolución.

La verdad material es en suma una garantía a los administrados por medio de la cual la administración está obligada a tomar sus resoluciones en estricta sujeción a los antecedentes fácticos del hecho que la motiva. (...). El juzgador o el administrador están obligados a pronunciarse únicamente en referencia a las alegaciones constantes en la acción o en la excepción y en las pruebas aportadas al proceso ya que esta clase de procedimiento se base en el aforismo jurídico de que “lo que no está en el proceso no está en el mundo” no existe;(…). (Secaira, 2004, p. 164).

Si bien la ley permite a la administración pública a iniciar un proceso de oficio, este proceso en ningún momento excluye la práctica de la prueba, esto quiere decir que al momento de resolver se deberá analizar las pruebas aportadas, sea del administrado o sea por parte de la administración pública que dicho sea de paso estas deben ser obligatoriamente aportadas.

Así el COA, en sus artículos 194 y 195, dentro del procedimiento administrativo, se refiere al tema probatorio, aclarando que, donde no se haya previsto un período de prueba, la administración pública de oficio o a petición de la persona interesada, abrirá un período específico para esta práctica; y en especial en el ejercicio de las potestades sancionadoras la carga de la prueba le corresponde a la administración pública, lo que nos lleva hacer una analogía que el impulso del procedimiento administrativo y sancionador incluye la práctica de pruebas de oficio a fin de llegar a la verdad.

Como hemos referido, en todo proceso judicial o administrativo debe prevalecer la presunción inocencia, ante cualquier intento de celeridad en los procesos; pues no se puede sacrificar esta presunción por concebir un proceso sin la práctica de la prueba, pese a existir un allanamiento, en vista de que los hechos que obligatoriamente debe ser probados.

Víctor Hugo Luna-Meneses; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

CONCLUSIONES.

Al respecto de la necesidad de probar las acusaciones en el procedimiento administrativo sancionador, debe quedar claro, que para garantizar los principios de la buena administración pública; y el principio de la verdad material, es necesario que el órgano instructor y sancionador pondere ante todo la presunción de inocencia que goza el ciudadano ante la Ley y que constitucionalmente el estado debe darle esta consideración; y caer en esa visión cómoda de la administración pública de dar por cierto sus actos bajo su concepto de presunción de legitimidad.

Las etapas del procedimiento administrativo sancionador, contempla un período de Instrucción y consta de: Notificación del acto inicial de la presunta infracción administrativa; cuenta con 10 días para que el administrado conteste el acto de inicio (acusaciones) y presente su descargo; 10 días para producir y admitir prueba; la etapa de evacuación o diligencias probatorias; y el correspondiente dictamen del instructor. Se hace énfasis en estos 10 días para producir y admitir prueba, en donde el instructor del procedimiento, en el sentido más amplio del respeto de los derechos de los ciudadanos, prevalezca el principio de presunción de inocencia ante la presunción de legitimidad del pliego de cargos que muchas de la veces son realizados por cumplimiento de metas impuesto por la administración pública, es aquí donde esta actividad procedimental es vital para dar certeza al servidor público sobre los hechos motivo de las acusaciones, siendo que las pruebas practicadas garantizarán la verdad de los hechos como verdad absoluta dentro del derecho.

Finalmente con la instrucción correctamente practicada, el servidor público encargado de la resolución del procedimiento administrativo sancionador tendrá los mejores insumos probatorios que formará su convicción de imponer o absolver la sanción en un plazo de un mes, pudiendo ampliar a dos meses con la justificación motivada al respecto, toma de decisiones que en estos casos son sanciones pecuniarias, suspensión de actividades y en el peor de los casos derrocamientos de estructuras y viviendas, y si es el caso éstas sean en lo más posible apegados a la verdad.

Se dijo en las primeras líneas del artículo, que nuestra sociedad dio un salto evolutivo en lo que respecta a los derechos del ciudadano, siendo éstas más garantistas y

Víctor Hugo Luna-Meneses; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

humanistas, por lo que es necesario que el instructor del procedimiento administrativo sancionador asuma un papel activista como servidor público, y tener claro que su dictamen formado con todas las pruebas necesarias de la responsabilidad imputada contenga un pronunciamiento preciso, brindando los insumos necesarios al servidor público sancionador para la valoración de la prueba practicada, y consecuentemente motive inequívocamente su resolución, tomando en cuenta que dicha resolución afectará a bienes jurídicos protegidos como lo son la vivienda y el trabajo.

FINANCIAMIENTO

No monetario.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes; por motivar el desarrollo de la Investigación.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- Aguilar, A. (2015). *Presunción de Inocencia* [Presumption of Innocence]. Primera Edición. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4887/7.pdf>
- Benalcázar, J. (2007). Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano: Jurisprudencia, Dogmática y Doctrina [Ecuadorian Administrative Procedural Law: Jurisprudence, Dogmatic and Doctrine]. *Revista de derecho*. 8. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/1464>
- Código Orgánico Administrativo. COA. Segundo Suplemento – Registro Oficial N° 31. Recuperado de <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20-oct-2008 Última modificación: 13-jul-2011. Recuperado de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Dromi, J. (1979). Proceso administrativo: perspectiva [Administrative process: perspective]. *Revista de administración pública* [Internet]. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1059145>

Víctor Hugo Luna-Meneses; María-Del-Carmen Jácome-Ordóñez; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

Gordillo, A.A., (2017). Tratado de Derecho Administrativo [Treatise on Administrative Law]. (Primera edición., ed.) Buenos Aires Argentina, Editorial Fundación de Derecho Administrativo.

Magide Herrero, M., & González Prada Arriarán, C. (2020). La prueba en el Derecho administrativo sancionador en Perú y en España [Evidence in administrative sanctioning law in Peru and Spain]. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 323-336. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22423>

Moreta, A. (2019). Procedimiento Administrativo Sancionador [Administrative Sanctioning Procedure]. Quito, Ecuador. Ediciones Continente.

Ramírez, C. (2017). Apuntes sobre la Prueba en el COGEP [Notes on the COGEP Test]. Primera edición. Corte Nacional de Justicia. Quito.

Secaira, P. (2004). Curso breve de derecho administrativo [Short course on administrative law]. Edición primera. Editorial Universitaria. Quito