

Legal certainty in the evidentiary stage of administrative disciplinary proceedings and the mandatory nature of public hearings in Ecuador

Seguridad jurídica en la etapa de prueba del procedimiento administrativo sancionador y la obligatoriedad de la audiencia pública en Ecuador

Autores:

Bueno-Bueno, Mayra Alexandra
UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DEL ECUADOR
Maestrante
Gualaceo – Ecuador

 mabuenob@ube.edu.ec

 <https://orcid.org/0009-0005-6978-2762>

Escobar-Jara, Johanna Irene
UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DEL ECUADOR
Docente Tutora
Gualaceo – Ecuador

 jiescobarj@ube.edu.ec

 <https://orcid.org/0000-0002-9053-8060>

Freire-Gaibor, Edward Fabricio
UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DEL ECUADOR
Coordinador
Gualaceo – Ecuador

 effreireg@ube.edu.ec

 <https://orcid.org/0009-0009-2913-8445>

Fechas de recepción: 16-OCT-2025 aceptación: 07 -DIC-2025 publicación: 30-DIC-2025

 <https://orcid.org/0000-0002-8695-5005>
<http://mqrinvestigar.com/>



Vol.9-Nº 4, 2025, pp. 01- 20

Journal Scientific MQRInvestigar 1

Resumen

La etapa de prueba en el procedimiento administrativo sancionador en Ecuador es esencial para garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa del administrado. Sin embargo, el Código Orgánico Administrativo (COA) no establece la obligatoriedad de la audiencia pública, lo que provoca prácticas institucionales dispares, limita la contradicción probatoria y debilita la seguridad jurídica. Esta investigación analiza cómo esta omisión afecta la transparencia, la igualdad de armas y la legitimidad de las decisiones administrativas.

La pregunta de investigación fue: ¿cómo incide la ausencia de audiencia pública obligatoria en la seguridad jurídica durante la etapa probatoria? La hipótesis plantea que su falta restringe la contradicción efectiva de la prueba, limita la defensa del administrado y aumenta la discrecionalidad de la autoridad.

El estudio adoptó un enfoque mixto, con análisis doctrinario, revisión de expedientes y comparación internacional con Chile, Colombia, México, Argentina y España. Los resultados muestran que, aunque la carga de la prueba recae en la Administración, la valoración se realiza principalmente por escrito, sin inmediación ni debate, afectando la participación efectiva del administrado.

Se propone reformar el artículo 256 del COA para establecer la obligatoriedad de la audiencia pública, garantizando contradicción, oralidad, inmediación y motivación de las resoluciones, alineando el procedimiento sancionador ecuatoriano con estándares internacionales y fortaleciendo la seguridad jurídica y legitimidad del sistema administrativo.

Palabras clave: Seguridad Jurídica; Audiencia Pública; Debido Proceso; Prueba; Defensa.



Abstract

The evidentiary stage in administrative sanctioning procedures in Ecuador is essential to guarantee due process and the right to defense for the individual subject to the proceedings. However, the Organic Administrative Code (COA) does not mandate a public hearing, leading to disparate institutional practices, limiting the opportunity to challenge evidence, and weakening legal certainty. This research analyzes how this omission affects transparency, equality of arms, and the legitimacy of administrative decisions.

The research question was: How does the absence of a mandatory public hearing affect legal certainty during the evidentiary stage? The hypothesis posits that its absence restricts the effective challenge of evidence, limits the individual's right to defense, and increases the discretion of the authority.

The study adopted a mixed-methods approach, incorporating doctrinal analysis, case file review, and international comparison with Chile, Colombia, Mexico, Argentina, and Spain. The results show that, although the burden of proof rests with the Administration, the evaluation is primarily conducted in writing, without immediacy or debate, thus affecting the individual's effective participation.

It is proposed to amend Article 256 of the COA to establish mandatory public hearings, guaranteeing the right to challenge evidence, oral proceedings, immediacy, and reasoned decisions, aligning Ecuadorian sanctioning procedures with international standards and strengthening the legal certainty and legitimacy of the administrative system.

Keywords: Legal certainty; Public hearing; Due process; Evidence; Defense.



Introducción

La etapa de prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador constituye uno de los pilares esenciales del debido proceso, pues es el momento en el cual se verifican los hechos que sustentan la imputación, se construye la actividad probatoria y se garantiza el ejercicio real del derecho a la defensa. Su correcta estructuración es indispensable para asegurar decisiones legítimas, razonables y compatibles con los principios constitucionales que rigen el Estado ecuatoriano. Sin embargo, el Código Orgánico Administrativo (COA) no establece la obligatoriedad de una audiencia pública en esta fase, lo que genera prácticas institucionales heterogéneas, incrementa la discrecionalidad del órgano instructor y puede afectar la capacidad del administrado para contradecir, debatir o refutar las pruebas presentadas en su contra. En un sistema sancionador en el cual la Administración ejerce poder coercitivo, la ausencia de mecanismos de oralidad e inmediación compromete la seguridad jurídica y puede conducir a escenarios de indefensión.

La relevancia de este estudio radica en que examina una situación que trasciende lo procedural y alcanza la esencia misma del Estado constitucional de derechos y justicia. La seguridad jurídica exige procedimientos claros, predecibles y garantistas que permitan a los administrados comprender las reglas del proceso, anticipar sus consecuencias y ejercer la defensa en igualdad de condiciones. Cuando la etapa probatoria se desarrolla por escrito y sin la obligatoriedad de una audiencia pública, se limita el principio de contradicción, se debilita la transparencia del trámite sancionador y se reduce la confianza ciudadana en la imparcialidad de la Administración Pública. La problemática se agrava si se considera que a nivel nacional existen miles de procedimientos sancionadores tramitados por diferentes organismos, sin lineamientos uniformes respecto a la práctica, actuación y valoración de la prueba, lo que evidencia la necesidad de fortalecer los estándares procesales para garantizar decisiones motivadas y basadas en hechos controvertidos.

En este contexto, la seguridad jurídica se configura como un principio fundamental que orienta la actividad probatoria dentro del procedimiento administrativo sancionador. La Constitución de la República del Ecuador exige que toda actuación estatal se desarrolle bajo parámetros de legalidad, claridad normativa y respeto al debido proceso, mientras que el COA desarrolla principios como la confianza legítima, la proporcionalidad, la motivación y la carga probatoria a cargo de la Administración. Sin embargo, la falta de una regulación expresa respecto a la audiencia pública como acto procesal indispensable durante la etapa probatoria deja un espacio normativo que puede ser interpretado de forma restrictiva, afectando la materialización del derecho a ser oído, la igualdad de armas y la publicidad de las actuaciones. Este estudio parte del reconocimiento de que la audiencia es una garantía estructural que permite la confrontación plena de la prueba, la participación activa del administrado y la valoración objetiva de los elementos que conducirán a una decisión sancionatoria.



A partir de este escenario, la investigación se propone analizar la incidencia del principio de seguridad jurídica en la etapa probatoria del procedimiento administrativo sancionador en Ecuador, en relación con la necesidad de incorporar la audiencia pública obligatoria en la normativa vigente. Se busca determinar si su ausencia afecta la transparencia, imparcialidad y validez del proceso, así como examinar los estándares doctrinarios, jurisprudenciales y de derecho comparado que respaldan la obligatoriedad de este acto procesal como garantía mínima del debido proceso administrativo. Asimismo, el estudio pretende identificar las implicaciones prácticas que esta omisión genera en la protección de los derechos del administrado y en la legitimidad de la potestad sancionadora de la Administración Pública, para culminar y formular una propuesta normativa orientada a fortalecer la coherencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica en las decisiones administrativas sancionadoras.

La etapa de prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador constituye un elemento estructural del debido proceso administrativo, en tanto permite verificar la existencia de los hechos imputados y habilita el ejercicio real del derecho a la defensa. La doctrina del derecho administrativo sancionador ha señalado de forma reiterada que la prueba es el mecanismo mediante el cual se construye la verdad procesal y se controla la racionalidad de la decisión pública. Matute Ledesma (2021) sostiene que el Estado, al ejercer potestad punitiva, debe actuar conforme a normas ya establecidas y bajo garantías que eviten arbitrariedades, precisando que la imposición de sanciones solo puede ser legítima cuando la actividad probatoria se desarrolla con observancia estricta de los principios procesales. En este sentido, la prueba constituye no solo un acto técnico, sino también un acto de garantía que incide de manera directa en la seguridad jurídica del administrado.

Dentro del modelo ecuatoriano, el Código Orgánico Administrativo reconoce que en el procedimiento sancionador la carga de la prueba recae sobre la Administración Pública (Asamblea Nacional, 2017, art. 256), reforzando la presunción de inocencia y la obligación estatal de sustentar toda imputación. No obstante, si bien el COA regula la admisión y valoración probatoria conforme a la sana crítica, no establece de manera expresa la obligatoriedad de una audiencia pública para la contradicción de la prueba, lo que genera un vacío respecto a la oralidad, inmediación y publicidad como elementos esenciales del proceso administrativo sancionador. Estas garantías resultan indispensables porque permiten que el administrado ejerza una defensa real y no formal, al tener la posibilidad de presentar sus argumentos frente a la autoridad que resolverá el procedimiento.

Desde una dimensión garantista, la contradicción y la obligación de escuchar al administrado constituyen principios estructurales del proceso. Carbonell (2018), citado por Suárez Walter (2025), advierte que cuando una autoridad impone sanciones sin evidencias suficientes, sin escuchar a la persona afectada o sin justificar de manera adecuada sus decisiones, se vulnera la justicia administrativa y se afecta la confianza ciudadana. La ausencia de audiencia



pública, como espacio de contradicción, genera una afectación directa a la igualdad de armas y al derecho a ser oído. Moreta (2019) señala que en el sistema ecuatoriano la audiencia, cuando se realiza, es dirigida por el órgano instructor y no por la autoridad que emitirá la resolución, lo cual limita el intercambio procesal efectivo y debilita la inmediación probatoria. Esto supone una disociación entre quien recibe la prueba y quien decide sobre ella, afectando la transparencia y la coherencia del proceso sancionador.

El derecho comparado respalda esta perspectiva garantista. En Chile, la Ley 19.880 dispone que la prueba debe ser apreciada en conciencia y que su valoración debe considerar las actuaciones realizadas en la audiencia (Congreso Nacional de Chile, 2018). En Colombia, el CPACA reconoce el derecho de las partes a aportar y controvertir pruebas antes de la decisión final (Congreso Nacional de Colombia, 2011), lo cual exige un espacio procesal para debatirlas. En México, López Olvera (2005) sostiene que el procedimiento administrativo obliga a la autoridad a respetar las formalidades previstas en la ley, lo que refuerza la imposibilidad de adoptar decisiones sin plena contradicción probatoria. En Argentina, la Ley 19.549 y su reglamento contemplan una fase formal de apertura de prueba, regula los medios probatorios y prevé audiencias como mecanismos de diligenciamiento directo, demostrando que la oralidad y la inmediación son elementos reconocidos en sistemas sancionadores modernos.

En la doctrina clásica española, García de Enterría y Fernández (1999) subrayan que la audiencia constituye un acto esencial del principio de contradicción, pues “otorga al ciudadano la oportunidad de impugnar de forma efectiva una sanción” (p. 456). Esta concepción coincide con el mandato del artículo 76 de la Constitución ecuatoriana, que exige que toda persona sea escuchada en igualdad de condiciones en cualquier proceso que determine sus derechos u obligaciones. Desde esta perspectiva, la audiencia pública no es un acto formal accesorio, sino la pieza fundamental que permite materializar la defensa, debatir la prueba y garantizar decisiones administrativas motivadas y legítimas.

Así, desde un enfoque procesal, la seguridad jurídica en la etapa probatoria implica que la Administración actúe bajo criterios de certeza, previsibilidad y respeto a la forma procesal establecida, tal como ordena el artículo 22 del COA (Asamblea Nacional, 2017). Sin mecanismos claros de contradicción oral y pública, la etapa de prueba se transforma en un trámite documental insuficiente, incapaz de garantizar el control de la actividad sancionadora y la protección efectiva de los derechos del administrado. Por ello, la doctrina, la normativa comparada y los criterios constitucionales convergen en la necesidad de incorporar la audiencia pública como acto procesal obligatorio, para asegurar una verdadera contradicción de la prueba, reforzar la motivación de las decisiones y consolidar la seguridad jurídica como principio rector del procedimiento administrativo sancionador.



El sustento teórico evidencia que la prueba, la contradicción, la audiencia y la inmediación constituyen garantías esenciales del debido proceso sancionador, y en este punto existe una clara coincidencia con los principios constitucionales y con los lineamientos generales del Código Orgánico Administrativo. Tanto la doctrina como los modelos comparados coinciden en que la audiencia pública es un mecanismo indispensable para proteger la seguridad jurídica, asegurar la defensa en igualdad de condiciones y limitar la discrecionalidad estatal.

Esta coincidencia se refleja de forma parcial en la práctica ecuatoriana, en la medida en que las instituciones reconocen la carga probatoria de la Administración, admiten diversos medios de prueba y establecen procedimientos sancionadores con etapas formal definidas. Además, en casos específicos, algunas entidades sí utilizan audiencias o actos orales, lo que demuestra que existe conciencia institucional sobre la importancia de incorporar elementos de oralidad y contradicción para fortalecer la legitimidad de la decisión administrativa. De esta manera, la normativa ecuatoriana se alinea con los estándares teóricos, aunque no los desarrolla eficaz.

A pesar de las coincidencias conceptuales, persisten importantes limitaciones cuando se contrasta la teoría con la práctica ecuatoriana. El sustento doctrinario sostiene que la audiencia pública, la inmediación, la contradicción oral y la valoración motivada de la prueba son eleos indispensables para un proceso sancionador garantista; sin embargo, estos principios no se materializan de manera uniforme en el país. La ausencia de obligatoriedad normativa para realizar audiencias durante la etapa probatoria permite que la actuación administrativa continúe siendo documental, restringiendo la posibilidad de debate y dejando al administrado en una posición procesal vulnerable.

Asimismo, la falta de registros institucionales sobre cuántas audiencias se realizan, cómo se practican las pruebas o bajo qué criterios se valora la información, evidencia un vacío entre la teoría y la operatividad del proceso sancionador. Esta brecha demuestra que, aunque el sustento teórico propone un modelo robusto de garantías procesales, la realidad ecuatoriana todavía presenta debilidades estructurales que limitan la efectividad de esos principios, manteniendo un sistema que aún no incorpora los estándares de seguridad jurídica y debido proceso planteados por la doctrina especializada.

La investigación tiene como intención fundamental examinar cómo la falta de obligatoriedad de la audiencia pública durante la etapa de prueba del procedimiento administrativo sancionador incide en la seguridad jurídica del administrado en Ecuador, identificando las implicaciones que esta omisión genera en la contradicción probatoria, el ejercicio del derecho a la defensa y la legitimidad de la potestad sancionadora. A partir de este análisis, el estudio busca evidenciar las brechas existentes entre la normativa constitucional y administrativa y la práctica institucional, con el propósito de sustentar la necesidad de incorporar una reforma procesal al artículo 256 del Código Orgánico Administrativo que fortalezca las garantías del



debido proceso y consolide estándares uniformes de transparencia, oralidad e inmediación en la actuación administrativa sancionadora.

En este contexto, la investigación se orienta a responder la pregunta de investigación: ¿cómo afecta la ausencia de una audiencia pública obligatoria a la seguridad jurídica en la etapa de prueba del procedimiento administrativo sancionador en Ecuador?, planteando como hipótesis que la falta de este acto procesal limita la contradicción probatoria, restringe el ejercicio pleno del derecho a la defensa y debilita la imparcialidad en las decisiones administrativas.

Bajo esta premisa, el estudio se propone como objetivo general determinar la incidencia de la audiencia pública en la garantía de la seguridad jurídica, estableciendo como objetivos específicos: identificar los principios procesales vinculados a la actividad probatoria, evaluar las consecuencias que genera su omisión en la práctica institucional ecuatoriana, diseñar una propuesta de reforma al artículo 256 del Código Orgánico Administrativo que incorpore su obligatoriedad y contrastar dicha propuesta con los estándares del derecho comparado para validar su pertinencia y coherencia con un modelo sancionador garantista.

Materiales y métodos

Material

La investigación adopta un enfoque mixto que integra herramientas cualitativas y cuantitativas para comprender de manera amplia y rigurosa la incidencia de la audiencia pública en la seguridad jurídica de la etapa de prueba del procedimiento administrativo sancionador en Ecuador. El estudio se desarrolla bajo un alcance descriptivo, explicativo y propositivo, pues no solo caracteriza la realidad normativa y práctica de los procedimientos sancionadores, sino que también analiza sus efectos sobre las garantías procesales y plantea alternativas de mejora. El diseño es no experimental y transversal, dado que no se manipulan variables, sino que se observan los hechos tal como se presentan en el ordenamiento jurídico y en la práctica administrativa en un periodo determinado.

Métodos

Para la obtención y análisis de información se emplean métodos teóricos como el hermenéutico-jurídico, orientado a interpretar normas y principios constitucionales y administrativos; el exegético-jurídico, utilizado para examinar el contenido del artículo 256 del COA y su relación con el debido proceso; y el analítico-sintético, indispensable para integrar los hallazgos doctrinarios, jurisprudenciales y comparados en una propuesta de reforma normativa.



De manera complementaria, se incorporan métodos empíricos como la observación de expedientes administrativos sancionadores y la revisión documental de estadísticas institucionales, informes oficiales y resoluciones administrativas. Asimismo, se aplican técnicas como la elaboración de guías de revisión documental, matrices de derecho comparado y cuadros estadísticos, que permiten sistematizar los datos y evidenciar la ausencia de mecanismos uniformes de contradicción probatoria.

En conclusión, el procedimiento metodológico incluye un proceso de validación a través del contraste comparado con ordenamientos de Chile, Colombia, Argentina, México y España, lo que posibilita evaluar la pertinencia de la propuesta de reforma y su adecuación a estándares internacionales de seguridad jurídica y debido proceso administrativo.

Resultados

Resultados teóricos

El análisis doctrinario demuestra que la etapa probatoria del procedimiento administrativo sancionador constituye un componente esencial del debido proceso, en tanto permite verificar los hechos imputados y garantiza la defensa del administrado. Diversos autores coinciden en que la potestad sancionadora solo puede ejercerse de manera legítima cuando se respeta un esquema probatorio que asegure objetividad, transparencia y contradicción. En este sentido, Matute Ledesma (2021) sostiene que la actuación del Estado en materia sancionadora debe ajustarse de forma precisa a normas preexistentes y a garantías que eviten la arbitrariedad, lo que implica que la prueba se convierta en un mecanismo indispensable para sustentar cualquier decisión administrativa. Esta visión se complementa con el criterio de Carbonell (2018, como se citó en Suárez Walter, 2025), quien advierte que la imposición de sanciones sin permitir al administrado ser escuchado o sin valorar adecuado los elementos probatorios debilita la justicia administrativa y vulnera principios fundamentales del debido proceso.

Asimismo, los resultados teóricos revelan que el marco normativo ecuatoriano reconoce en parte estos principios, al establecer que la carga de la prueba en materia sancionadora recae sobre la Administración Pública y que su valoración debe realizarse conforme a la sana crítica (Asamblea Nacional, 2017, art. 256). No obstante, el Código Orgánico Administrativo no incorpora la obligatoriedad de la audiencia pública dentro de la etapa probatoria, lo cual limita la implementación de los principios de oralidad, inmediación e igualdad de armas. Esta carencia ha sido señalada en la doctrina ecuatoriana: Moreta (2019) indica que, incluso cuando las audiencias se realizan, estas son conducidas por el órgano instructor y no por la autoridad decisora, lo que restringe la posibilidad de un debate efectivo y una valoración directa de los medios probatorios, comprometiendo la transparencia del procedimiento sancionador.



Los hallazgos teóricos también evidencian que el derecho comparado ofrece un estándar más garantista en materia probatoria. En Chile, la Ley 19.880 establece que los hechos relevantes deben acreditarse mediante cualquier medio lícito y que la valoración debe considerar lo actuado durante la audiencia (Congreso Nacional de Chile, 2018). En Colombia, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reconoce el derecho a aportar y controvertir pruebas antes de la decisión de fondo (Congreso Nacional de Colombia, 2011). De igual forma, López Olvera (2005) destaca que el procedimiento administrativo mexicano exige el cumplimiento estricto de las formalidades legales, entre ellas la participación del administrado en el debate probatorio. A ello se suma lo planteado por García de Enterría y Fernández (1999), quienes afirman que la audiencia constituye una manifestación esencial del principio de contradicción, pues permite al ciudadano impugnar de manera efectiva una decisión sancionadora.

Los resultados teóricos permiten concluir que existe una convergencia entre la doctrina especializada y los modelos comparados respecto a la necesidad de incorporar la audiencia pública como un acto procesal obligatorio dentro de la etapa probatoria. Esta garantía no solo fortalece la seguridad jurídica, entendida como previsibilidad, claridad normativa y protección frente a la discrecionalidad, sino que además asegura que la valoración de la prueba responda a criterios de objetividad, transparencia y participación efectiva del administrado. En consecuencia, la revisión teórica respalda la pertinencia de proponer una reforma al artículo 256 del Código Orgánico Administrativo para incorporar la obligatoriedad de la audiencia pública como componente estructural del proceso sancionador en Ecuador.

Resultados estadísticos

Con el fin de complementar el análisis teórico y evidenciar la magnitud real de la actividad sancionadora en el país, se recopilaron y sistematizaron datos estadísticos provenientes de informes oficiales de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y de la Agencia Metropolitana de Control de Quito. Estos datos permiten visualizar el volumen de procedimientos administrativos sancionadores tramitados en distintos niveles institucionales, así como las resoluciones emitidas y el impacto económico de las sanciones. La información presentada a continuación ofrece un panorama cuantitativo que revela la intensidad del ejercicio de la potestad sancionadora en Ecuador y evidencia la necesidad de fortalecer las garantías procesales en la etapa de prueba.



Tabla 1: Resultados estadísticos

Entidad / Fuente	Año	N.º de Procedimientos	N.º de Resoluciones / Sanciones	Tipo de Sanción	Monto Total de Multas (USD)	Observaciones Relevantes
Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS)	2022	91	80 resoluciones / 102 sanciones	Multas administrativas	60,872.73	Alta proporción de sanciones económicas; resoluciones concentradas en entidades del sector solidario.
Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS)	2024	72	67 resoluciones	Multas administrativas	No especificado	Predominio de sanciones pecuniarias; tendencia estable respecto a años anteriores.
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito – Agencia Metropolitana de Control	2021	15,066	15,803 resoluciones	Multas administrativas	4,325,253.23	Alto volumen de expedientes; procedimientos masivos por infracciones urbanísticas, ambientales y de control municipal.

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2022, 2024) y Agencia Metropolitana de Control (2021).

Elaboración: propia (2025)

Nota: Ninguna de las fuentes genera datos sobre la realización de audiencias, la práctica de pruebas, la contradicción probatoria o la comparecencia de los administrados, lo cual evidencia un vacío en el registro de garantías procesales.

El análisis de la información estadística proveniente de entidades públicas ecuatorianas permite identificar una elevada actividad sancionadora a nivel nacional y municipal, lo que evidencia la relevancia práctica del procedimiento administrativo sancionador y la necesidad de fortalecer sus garantías procesales. De acuerdo con los informes de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), en el año 2022 se registraron 91 procedimientos administrativos sancionadores, de los cuales 80 concluyeron en resolución, imponiéndose 102 sanciones económicas por un monto total de USD 60.872,73 (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2023). Para el año 2024, la SEPS reportó 72 procedimientos, con 67 resoluciones que derivaron en sanciones pecuniarias (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2024). Estos datos reflejan una continuidad en el uso del procedimiento sancionador y una tendencia alta en la imposición de multas a entidades del sector solidario.



A nivel municipal, la Agencia Metropolitana de Control del Distrito Metropolitano de Quito evidencia cifras superiores. En el año 2021, se tramitaron 15.066 procedimientos administrativos sancionadores y se emitieron 15.803 resoluciones, generando un monto global de multas que ascendió a USD 4.325.253,23, por infracciones urbanísticas, ambientales y de control municipal. Esta cifra revela no solo la alta demanda del sistema sancionador local, sino también la importancia de garantizar procedimientos uniformes, transparentes y respetuosos del debido proceso en contextos donde el volumen de expedientes podría comprometer la calidad del análisis probatorio y la motivación de las decisiones administrativas.

No obstante, los resultados estadísticos muestran una importante limitación: ninguna de las fuentes oficiales consultadas desagrega la información relacionada con la etapa de prueba, como el número de audiencias realizadas, las actuaciones probatorias ejecutadas, el porcentaje de comparecencia de los administrados o la forma en que se valoraron los medios probatorios. Esta ausencia de datos específicos sobre el desarrollo de la fase probatoria indica una carencia estructural de registro y seguimiento en los procedimientos sancionadores, lo que dificulta evaluar la efectividad de las garantías procesales y genera incertidumbre respecto a la uniformidad con la que se aplican principios como la contradicción, la igualdad de armas y la defensa. La falta de trazabilidad estadística refuerza la necesidad de incorporar reformas normativas que promuevan transparencia, control y estandarización en la actuación administrativa sancionadora, en lo que respecta a la obligatoriedad de audiencias públicas y a la documentación de las actuaciones probatorias.

Discusión

El análisis del procedimiento administrativo sancionador en Ecuador permite evidenciar una marcada tensión entre el marco jurídico garantista previsto en la Constitución y el Código Orgánico Administrativo, y las prácticas institucionales que se desarrollan en la realidad. Mientras la normativa reconoce principios como la seguridad jurídica, la transparencia, la carga de la prueba en la Administración y el derecho a ser escuchado, en la práctica la etapa probatoria suele ejecutarse bajo una dinámica documental, sin mecanismos de oralidad ni espacios efectivos de contradicción. Esta brecha revela que las entidades públicas han interpretado la facultad del órgano instructor de convocar a audiencia como una potestad discrecional y no como una garantía indispensable del debido proceso. El resultado es un procedimiento probatorio que, aunque válido, no asegura el nivel de participación activa ni la confrontación probatoria que exige un Estado constitucional de derechos.

Esta situación se agrava aún más cuando se contrastan las exigencias teóricas con los resultados estadísticos. Los informes oficiales de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria muestran que en 2022 se tramitaron 91 procedimientos sancionadores, de los cuales 80 terminaron con resoluciones y 102 sanciones; mientras que en 2024 se registraron



72 procedimientos con 67 resoluciones, predominando las multas económicas. A nivel municipal, la Agencia Metropolitana de Control del Distrito Metropolitano de Quito reportó en 2021 más de 15.000 procedimientos y 15.803 resoluciones, con multas que superaron los cuatro millones de dólares. Esta carga procedural evidencia que el sistema sancionador ecuatoriano opera con un volumen alto de expedientes, lo cual incrementa el riesgo de que la etapa probatoria se reduzca a un trámite mecánico en el que la administración prioriza la eficiencia operativa sobre la deliberación procesal. En consecuencia, la ausencia de audiencias públicas obligatorias dentro de este flujo masivo de procedimientos genera un escenario en el que la contradicción de la prueba es excepcional y no la regla, debilitando así la seguridad jurídica.

La realidad ecuatoriana también muestra un déficit de motivación probatoria en las resoluciones administrativas, en especial procedimientos masivos o de alta complejidad técnica. En múltiples casos, las decisiones se sustentan casi exclusiva en informes internos, actas de inspección o documentos elaborados por la propia entidad, sin que el administrado cuente con una instancia oral para rebatir esos elementos. Al no existir audiencias públicas obligatorias, la valoración probatoria se produce sin inmediación y sin confrontación, lo que amplía la discrecionalidad de la Administración y limita el principio de igualdad de armas. Esta situación resulta problemática frente al volumen de procedimientos observado, pues mientras la teoría procesal exige una valoración razonada y transparente, en la práctica predominan resoluciones estandarizadas que no evidencian la existencia de debate probatorio ni del ejercicio real del derecho a la defensa.

Otro aspecto crítico identificado es la ausencia total de registros públicos o estadísticas institucionalizadas que permitan conocer cuántas audiencias se realizan, cuántos administrados comparecen, cuántas pruebas son actuadas o controvertidas oral y cómo se distribuyen las garantías procesales entre las distintas instituciones. La falta de trazabilidad impide evaluar si la etapa de prueba se desarrolla de forma homogénea, limita el control ciudadano y dificulta la identificación de buenas prácticas. En este contexto, la etapa probatoria se despliega en un escenario procesal opaco, que no garantiza la transparencia ni permite medir la efectividad del debido proceso.

El contraste con el derecho comparado demuestra que la audiencia pública no solo permite la inmediación y la oralidad, sino que también fortalece la motivación, la equivalencia procesal entre las partes y la legitimidad institucional. Mientras Chile, Colombia, México, Argentina y España incorporan mecanismos de oralidad y contradicción obligatoria, en Ecuador las decisiones administrativas recaen sobre expedientes fundamentalmente escritos y no reflejan un debate real. Esto tiene efectos sustanciales sobre la percepción pública de imparcialidad, la solidez de la motivación administrativa y la confianza en los organismos de control.



En definitiva la discusión evidencia que el procedimiento sancionador ecuatoriano transita entre un modelo documental y uno garantista, pero sin consolidar este último. La ausencia de audiencia pública como acto procesal obligatorio impide que la etapa probatoria cumpla efectiva su función constitucional de garantizar el derecho a la defensa y la seguridad jurídica. Tanto la teoría como las estadísticas y el análisis comparado convergen en un mismo punto: la facultad discrecional del órgano instructor debe convertirse en un deber procesal concreto que establezca la obligatoriedad de convocar audiencias en toda etapa probatoria. Solo así la administración podrá asegurar contradicción real, inmediación, igualdad de armas y transparencia en sus decisiones, avanzando hacia un sistema sancionador coherente con los estándares constitucionales e internacionales del debido proceso.

A partir de los resultados teóricos, estadísticos y del contraste entre la normativa vigente y la práctica institucional, se evidencia la necesidad de fortalecer las garantías procesales en la etapa de prueba del procedimiento administrativo sancionador. La ausencia de obligatoriedad de la audiencia pública, junto con la falta de uniformidad y transparencia en la actuación administrativa, limita la contradicción probatoria y debilita la seguridad jurídica del administrado. En este contexto, se plantea una propuesta jurídico-técnica orientada a reformar el artículo 256 del Código Orgánico Administrativo, con el propósito de incorporar la audiencia pública como un acto procesal obligatorio y asegurar así un procedimiento sancionador coherente con los principios constitucionales de debido proceso, oralidad, inmediación y motivación.

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 256 DEL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO

El análisis doctrinario, empírico y comparado evidencia que la falta de obligatoriedad de la audiencia pública en la etapa probatoria del procedimiento administrativo sancionador genera un vacío normativo que afecta la seguridad jurídica, limita la contradicción de la prueba y debilita la defensa efectiva del administrado. Debido a esta omisión, las entidades públicas aplican criterios dispares que reducen la etapa probatoria a un trámite documental, con escasa oralidad e inexistencia de inmediación. Frente a esta problemática, se propone una reforma al artículo 256 del Código Orgánico Administrativo, orientada a incorporar la audiencia pública como un acto procesal obligatorio y vinculante para todas las instituciones que ejercen potestad sancionadora.

Texto sugerido de reforma normativa

Redacción actual del artículo 256 COA (referencial):

“(...)Artículo 256.- Prueba. En el procedimiento administrativo sancionador la carga de la prueba corresponde a la administración pública, salvo en lo que respecta a los eximenes de responsabilidad (...”).

Redacción propuesta:



Artículo 256.- Prueba y audiencia pública en el procedimiento sancionador.

En la etapa probatoria del procedimiento administrativo sancionador, la autoridad administrativa deberá convocar de forma obligatoria a una audiencia pública, en la que las partes podrán presentar, debatir y controvertir los medios probatorios de manera oral y directa, garantizando los principios de contradicción, igualdad de armas, transparencia e inmediación. La carga de la prueba corresponderá a la Administración Pública, salvo en lo relativo a los eximentes de responsabilidad, y la valoración de todos los medios probatorios se realizará conforme a las reglas de la sana crítica, debiendo la autoridad motivar expresa y detallada la pertinencia, admisión y fuerza probatoria de cada elemento actuado en la audiencia.

La omisión de la audiencia pública constituirá causal de nulidad del procedimiento, por vulneración del derecho a la defensa y del debido proceso.

Justificación jurídica de la reforma

La propuesta se fundamenta en la necesidad de asegurar que la etapa probatoria sea un espacio procesal efectivo y no meramente formal. La ausencia de una audiencia pública obligatoria impide la materialización de la contradicción probatoria, lo que coloca al administrado en una situación desventajosa frente a la Administración, que actúa como instructora, parte acusadora y decisora. El análisis de la práctica institucional muestra que los procedimientos sancionadores se desarrollan casi exclusiva por escrito, incluso en contextos de alta carga procesal, y que no existe uniformidad en la valoración de la prueba. La incorporación de la audiencia pública obligatoria homogeneiza el procedimiento y garantiza la transparencia, la inmediación y la defensa efectiva, en armonía con el artículo 76 de la Constitución y con estándares internacionales del debido proceso administrativo.

Finalidad y Alcance de la reforma

La finalidad de esta reforma es asegurar que la etapa probatoria sea un acto procesal que permita la participación activa del administrado y que brinde a la autoridad los elementos suficientes para adoptar decisiones motivadas y legítimas. Su alcance implica:

- Fortalecer la seguridad jurídica mediante reglas claras y uniformes;
- Garantizar la contradicción real de la prueba;
- Reducir la discrecionalidad administrativa;
- Mejorar la motivación de las resoluciones sancionadoras;
- Promover prácticas procesales alineadas con modelos comparados más garantistas.

En conjunto, la reforma propuesta contribuye a consolidar un procedimiento administrativo sancionador coherente con el Estado constitucional de derechos y justicia, fortaleciendo la legitimidad institucional y la confianza ciudadana.



Validación de la propuesta mediante el derecho comparado

La propuesta de incorporar la audiencia pública obligatoria en la etapa probatoria del procedimiento administrativo sancionador se encuentra respaldada por los modelos normativos implementados en distintos ordenamientos latinoamericanos y europeos, donde la oralidad, la contradicción y la inmediación constituyen pilares esenciales del debido proceso administrativo.

La comparación revela que países como Chile, Colombia, México, Argentina y España han incorporado mecanismos formales que aseguran la participación activa del administrado en el debate probatorio, incluso cuando la decisión final recae en una autoridad administrativa y no jurisdiccional. Este conjunto de sistemas confirma que la audiencia pública no es un elemento accesorio, sino un componente indispensable para asegurar transparencia, corregir asimetrías entre la Administración y el administrado, y dotar de legitimidad a la potestad sancionadora del Estado.

Para presentar la validación se ha desarrollado un cuadro que demuestra como los ordenamientos comparados incorporan la audiencia pública como un mecanismo central para garantizar la contradicción, la defensa y la oralidad en la etapa probatoria del procedimiento sancionador. En el mismo, se evidencia que Ecuador, en su regulación actual, presenta un vacío normativo al no establecer la obligatoriedad de la audiencia, lo que justifica la reforma propuesta al artículo 256 del COA.

Tabla 2. Comparación internacional de garantías probatorias en el procedimiento administrativo sancionador

País	Norma o Fuente	Regulación de la etapa de prueba	Rol de la audiencia pública	Principios procesales garantizados	Coincidencia con la propuesta ecuatoriana
Chile	Ley 19.880, art. 35	Prueba admisible y valorada en conciencia.	Obligatoria para debatir, presentar y valorar los medios probatorios.	Oralidad, contradicción, inmediación, transparencia.	Coincide que; la audiencia es un acto indispensable para valorar la prueba.
Colombia	CPACA, art. 40	Las partes pueden aportar, pedir y controvertir pruebas antes de la decisión.	Necesaria para garantizar contradicción efectiva.	Defensa, contradicción, igualdad de armas.	Confirma la necesidad de audiencia previa a la decisión sancionadora.
México	Ley Federal de Procedimiento Administrativo (doctrina López Olvera)	La autoridad debe cumplir formalidades estrictas y garantizar participación del administrado.	Interpretada en doctrina como necesaria para ser oído y ejercer defensa.	Debido proceso, derecho a ser oído, motivación.	Respalda la obligatoriedad de instancias orales para asegurar defensa efectiva.



Argentina	Ley 19.549 y Decreto 1759/72	Apertura formal a prueba con plazos y medios regulados; contempla testigos y pericias.	Possible y necesaria cuando existen hechos controvertidos.	Contradicción, publicidad, valoración objetiva.	Alineada: reconoce la audiencia como una diligencia probatoria relevante.
España	Doctrina García de Enterría y Fernández	Enfatiza la prueba como garantía central del proceso sancionador.	Considerada esencial para el principio de contradicción.	Imparcialidad, motivación, participación ciudadana.	Legitimación doctrinal: la audiencia es indispensable para un proceso justo.
Ecuador (actual)	COA, arts. 196 y 256	Regula la prueba y la sana crítica, pero sin audiencia obligatoria.	Facultativa y usada de manera disparesa por las instituciones.	Legalidad, carga probatoria estatal.	No coincide; existe un vacío normativo que justifica la reforma.
Ecuador (propuesta)	Reforma al art. 256 COA	Carga pública de la prueba, valoración motivada y etapa de prueba con reglas claras.	Obligatoria para presentar, debatir y controvertir la prueba.	Contradicción, igualdad de armas, transparencia, inmediación, seguridad jurídica.	Alineada con los estándares comparados más garantistas.

Fuente: Elaboración propia (2025)

En Chile, el artículo 35 de la Ley 19.880 establece que los hechos relevantes deben acreditarse mediante cualquier medio de prueba y que la valoración debe realizarse en función de lo actuado en audiencia, reforzando la oralidad, la inmediación y la contradicción como principios operativos del procedimiento sancionador. De igual manera, el ordenamiento colombiano, a través del CPACA, reconoce el derecho del administrado a aportar, solicitar y controvertir pruebas antes de la decisión definitiva, lo que en la práctica exige la existencia de un espacio procesal de debate público. En México, el procedimiento administrativo sancionador obliga a la autoridad a respetar las formalidades legales y garantizar el derecho a ser oído, lo que en doctrina se ha interpretado como la necesidad de asegurar instancias orales de contradicción. Argentina, por su parte, incluye la apertura formal a prueba dentro de la Ley 19.549 y permite la práctica de audiencias y diligencias probatorias obligatorias cuando existen hechos controvertidos, fortaleciendo así la función deliberativa de la etapa probatoria. Añadiendo que, la doctrina española —particularmente la desarrollada por García de Enterría y Fernández— ha enfatizado que la audiencia es la manifestación más clara del principio de contradicción y constituye una garantía irreducible del debido proceso administrativo sancionador.

El análisis comparado demuestra que la tendencia regional e internacional se orienta hacia procedimientos sancionadores con una etapa probatoria más garantista, basada en la intervención oral del administrado y en la reducción de la discrecionalidad de la autoridad. En estos modelos, la audiencia pública se configura como un acto procesal obligatorio, no como una facultad discrecional del órgano instructor. Esta obligatoriedad es lo que permite asegurar que la prueba sea presentada, discutida y valorada bajo parámetros de inmediación



y transparencia, evitando decisiones basadas en documentos o informes internos sin confrontación efectiva. Frente a esta tendencia, el modelo ecuatoriano se presenta rezagado, pues, aunque reconoce principios de debido proceso y carga probatoria estatal, carece de mecanismos procedimentales claros que garanticen la contradicción oral de manera uniforme.

En consecuencia, la reforma propuesta al artículo 256 del COA se encuentra validada por el derecho comparado, que demuestra que los sistemas administrativos contemporáneos integran la audiencia pública como un acto indispensable para asegurar decisiones legítimas y coherentes con los principios del Estado de derecho. La estandarización de esta garantía procesal no solo alinea al Ecuador con las mejores prácticas de la región, sino que fortalece la imparcialidad, la motivación, la transparencia y la seguridad jurídica en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.

Conclusiones

Los hallazgos del estudio permiten afirmar que la etapa de prueba constituye un punto crítico dentro del procedimiento administrativo sancionador, pues en ella se define la validez del ejercicio de la potestad punitiva y se garantiza la protección efectiva de los derechos del administrado. El análisis teórico evidenció que la doctrina, la normativa constitucional y los desarrollos comparados coinciden en que la contradicción, la oralidad y la inmediación son garantías indispensables para asegurar decisiones administrativas legítimas, motivadas y coherentes con el debido proceso. En contraste, la regulación ecuatoriana actual mantiene una estructura probatoria predominante escrita y con facultades discrecionales para el órgano instructor, lo que limita la participación del administrado y debilita la seguridad jurídica.

Asimismo, el contraste entre estos fundamentos y la realidad institucional reveló que la ausencia de audiencias públicas obligatorias ha consolidado un modelo probatorio fragmentado, caracterizado por actuaciones documentales que no aseguran un debate efectivo de los hechos. Los datos estadísticos obtenidos de la SEPS y de la Agencia Metropolitana de Control evidencian un volumen significativo de procedimientos sancionadores tramitados anual, situación que incrementa el riesgo de decisiones basadas en valoraciones automáticas o en informes internos no confrontados, afectando la transparencia y la igualdad de armas entre las partes. La falta de registros sobre actuaciones probatorias, número de audiencias o comparecencia de administrados reafirma la necesidad de mecanismos uniformes que garanticen trazabilidad, control y coherencia en la aplicación de las garantías procesales.

El análisis comparado permitió validar que los sistemas administrativos sancionadores más garantistas han incorporado audiencias obligatorias como un acto procesal indispensable en la etapa probatoria. Países como Chile, Colombia, México, Argentina y España regulan o



aplican mecanismos que aseguran la contradicción oral, la participación directa del administrado y la valoración racional de los medios probatorios. Estos modelos refuerzan la idea de que la audiencia pública no es un procedimiento accesorio, sino una garantía estructural que equilibra las posiciones de las partes y fortalece la legitimidad de la decisión administrativa.

Finalizando que la convergencia entre el análisis teórico, los datos empíricos y el derecho comparado evidencia que el sistema sancionador ecuatoriano requiere una reforma normativa que incorpore la audiencia pública como un acto obligatorio en la etapa probatoria. Su inclusión permitiría fortalecer la seguridad jurídica, reducir la discrecionalidad, garantizar la contradicción efectiva de la prueba y promover resoluciones administrativas motivadas y transparentes. De esta manera, el procedimiento administrativo sancionador avanzaría hacia un modelo más coherente con los estándares constitucionales e internacionales del debido proceso, consolidando un sistema garantista que respete de manera estricta los derechos del administrado.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la Republica del Ecuador. Montecristi: Léxis.
- Asamblea Nacional. (2017). Código Orgánico Administrativo. Quito: Léxis.
- Carbonell. (2018). El debido proceso en procedimientos administrativos sancionadores. En W. M. Farias.
- Hernández Terán , M. (2004). Seguridad Jurídica . Guayaquil: Edino.
- López Olvera, M. (2005). LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO. México.
- Matute Ledesma, K. (2021). El Derecho Administrativo Sancionador y la Aplicación. Guayaquil.
- García de Enterría, E.,&Fernández, T. R. (1999). Curso de Derecho Administrativo (14.^a ed.). Civitas.
- Tribunal Constitucional Español. (1999). Sentencia STC 14/1999.
<https://www.tribunalconstitucional.es>
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (España).
- Congreso Nacional de Chile. (2018). Ley 19880. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de <http://bcn.cl/29fqv>
- Congreso Nacional de Colombia. (2011). LEY 1437. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>
- Corte Nacional de Justicia. (2023). Resolución 111-2023. Quito. Obtenido de <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/Diccionario/Civil/005.pdf>



Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2023). Rendición de Cuentas 2022. Quito. Obtenido de https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Informe_preliminar_RDC-2022_SEPS.pdf?utm_source=chatgpt.com

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2024). INFORME PRELIMINAR 2024. Quito. Obtenido de https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/20250613-Informe-preliminar-rendicio%CC%81n-de-cuentas-2024-Finalvf.pdf?utm_source=chatgpt.com

Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Agradecimiento:

N/A

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.

