

v.2, n.11, 2025 - Noviembre

REVISTA O UNIVERSO OBSERVÁVEL

LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA EN LOS PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS A LA LUZ DEL COGEP: Garantías, Límites y Estándares
de Motivación

THE EVALUATION OF EVIDENCE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN
LIGHT OF THE GENERAL ORGANIC CODE OF PROCEDURES (COGEP):
Guarantees, Limits and Standards of Reasoning

Kevin Elias Mora Rubio¹

Revista O Universo Observável

DOI: 10.69720/29660599.2025.000224

ISSN: [2966-0599](https://doi.org/10.69720/29660599)

¹Abogado y Magíster en Derecho Procesal (Universidad Tecnológica ECOTEC).

E-mail: kevinelmora@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-1267-4213>



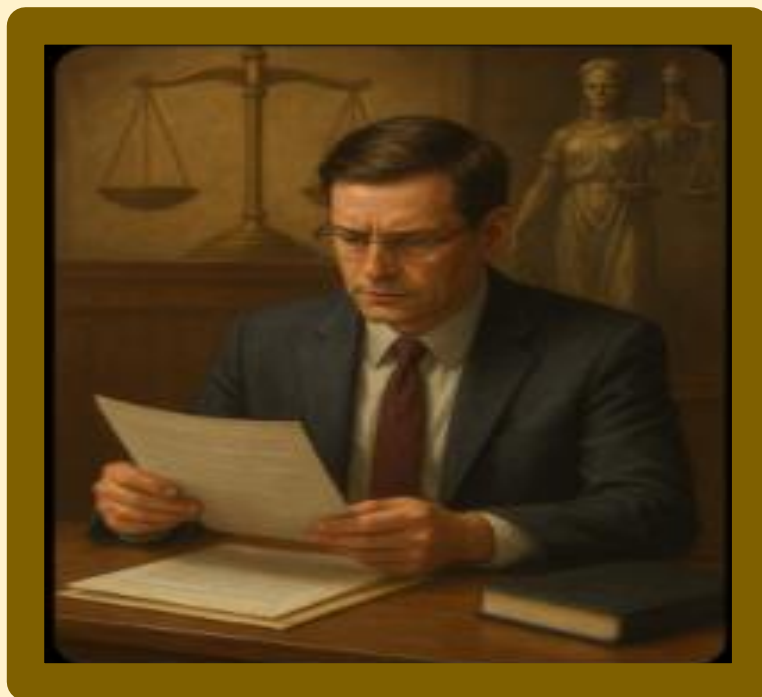


v.2, n.11, 2025 - Novembro

**LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS A LA
LUZ DEL COGEP: Garantías, Límites y Estándares de Motivación**

**THE EVALUATION OF EVIDENCE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN LIGHT OF THE
GENERAL ORGANIC CODE OF PROCEDURES (COGEP): Guarantees, Limits and
Standards of Reasoning**

Kevin Elias Mora Rubio



PERIÓDICO CIENTIFÍCO INDEXADO INTERNACIONALMENTE

ISSN
International Standard Serial Number
2966-0599
www.ouniversoobservavel.com.br

Editora e Revista
O Universo Observável
CNPJ: 57.199.688/0001-06
Naviraí – Mato Grosso do Sul
Rua: Botocudos, 365 – Centro
CEP: 79950-000

RESUMEN

La valoración de la prueba en los procedimientos administrativos constituye un aspecto esencial para garantizar el respeto del debido proceso y la tutela judicial efectiva. En Ecuador, la paulatina incorporación de los principios y reglas del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) en el ámbito administrativo ha impulsado una transformación en los criterios de admisión, análisis y fundamentación de la prueba. No obstante, persisten vacíos normativos y tensiones interpretativas, especialmente en relación con la motivación de las decisiones administrativas y la necesidad de evitar arbitrariedad. Este artículo analiza los fundamentos normativos, doctrinales y jurisprudenciales que regulan la valoración de la prueba en la Administración Pública, identifica sus límites y desarrolla estándares mínimos de motivación compatibles con el modelo garantista establecido por la Constitución de 2008. Asimismo, se proponen lineamientos que permitan fortalecer la transparencia, la coherencia argumentativa y la seguridad jurídica en la adopción de decisiones administrativas.

Palabras clave: valoración de la prueba, debido proceso, COGEP, motivación, procedimientos administrativos, garantías procesales.

ABSTRACT

The evaluation of evidence in administrative proceedings is essential to ensure due process and effective judicial protection. In Ecuador, the gradual influence of the General Organic Code of Procedures (COGEP) within administrative decision-making has introduced significant changes to the criteria for admitting, analyzing, and reasoning evidence. However, normative gaps and interpretative tensions remain, particularly regarding the reasoning of administrative decisions and the need to prevent arbitrariness. This article examines the legal and doctrinal foundations that govern evidentiary evaluation in public administration, identifies its limits, and develops minimum reasoning standards consistent with the constitutional framework. It also proposes mechanisms to strengthen transparency, legal certainty, and the guarantee of procedural rights.

Keywords: evidence evaluation, due process, COGEP, reasoning, administrative proceedings, procedural guarantees.

RESUMO

A valoração da prova nos procedimentos administrativos é fundamental para assegurar o devido processo legal e a proteção judicial efetiva. No Equador, a influência gradual do Código Orgânico Geral de Processos (COGEP) na tomada de decisões administrativas introduziu mudanças importantes nos critérios de admissão, análise e fundamentação da prova. Contudo, persistem lacunas normativas e tensões interpretativas, especialmente quanto à motivação das decisões administrativas e à necessidade de evitar arbitrariedades. Este artigo analisa os fundamentos normativos e doutrinários que regem a valoração da prova na administração pública, identifica seus limites e desenvolve padrões mínimos de fundamentação compatíveis com o modelo garantista constitucional. Além disso, propõe mecanismos para fortalecer a transparência e a segurança jurídica.

Palavras-chave: valoração da prova, devido processo legal, COGEP, motivação, processo administrativo, garantias processuais.

INTRODUCCIÓN

La valoración de la prueba en el ámbito de los procedimientos administrativos constituye un aspecto esencial para garantizar la legitimidad, racionalidad y justicia de las decisiones emitidas por la Administración Pública. En el contexto jurídico ecuatoriano, la Constitución de la República reconoce que toda actuación administrativa debe respetar el derecho al debido proceso, el cual incluye necesariamente la correcta y motivada valoración de la prueba (Constitución, art. 76.7). Esto implica que la autoridad administrativa no solo debe permitir la participación efectiva del administrado, sino también evaluar las pruebas presentadas aplicando criterios objetivos y verificables, evitando decisiones arbitrarias basadas en apreciaciones subjetivas o discrecionales.

La entrada en vigor del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) en el año 2016 marcó un punto de inflexión en este ámbito. Aunque el COGEP fue diseñado para regular el proceso judicial, su influencia ha irradiado gradualmente hacia los procedimientos administrativos, debido a la interdependencia normativa entre el derecho administrativo y las garantías procesales constitucionales (Cárdenas & Cárdenas, 2022, p. 20). De manera particular, el modelo de valoración de la prueba basado en la sana crítica, recogido en el COGEP, ha comenzado a ser reconocido como un referente interpretativo para las decisiones de la administración, especialmente cuando éstas pueden afectar derechos particulares de los ciudadanos.

Sin embargo, persisten dificultades estructurales. Una de ellas es la falta de criterios uniformes para valorar la prueba en sede administrativa, lo que deriva en decisiones con

motivaciones insuficientes o genéricas. En muchos casos, la autoridad se limita a afirmar que la prueba es “suficiente” o “no convincente”, sin explicar las razones que sustentan dicha conclusión. Esto vulnera los principios de razonabilidad, transparencia y debido proceso, afectando directamente la seguridad jurídica de los administrados (Escobar, 2010, p. 34).

En consecuencia, la discusión sobre la valoración de la prueba en los procedimientos administrativos no solo es técnica, sino también garantista. Involucra la necesidad de consolidar un modelo de gestión administrativa basado en la argumentación, la motivación completa y la protección efectiva de los derechos, en coherencia con el Estado constitucional de derechos proclamado en el Ecuador desde 2008.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A pesar de la existencia de un marco constitucional y procesal garantista, en la práctica administrativa ecuatoriana se observa que la valoración de la prueba continúa siendo aplicada de manera desigual. En numerosos procedimientos administrativos sancionadores, la autoridad se limita a describir los hechos y citar la norma aplicable, pero omite justificar cómo los elementos probatorios conducen lógicamente a la conclusión de responsabilidad. Esta deficiencia se manifiesta especialmente cuando se descarta la prueba aportada por el administrado sin una explicación razonada, lo que afecta su derecho a la defensa y genera decisiones que carecen de legitimidad argumentativa.

La ausencia de un estándar uniforme para valorar la prueba en sede administrativa produce decisiones contradictorias entre instituciones e incluso dentro de una misma entidad. Esto dificulta la previsibilidad del derecho y debilita la seguridad jurídica, entendida como la expectativa razonable de que los actos del Estado se ajusten a principios constitucionales y reglas claras (Sentencia Corte Constitucional 1149-19-EP/21).

Por lo tanto, el problema central no radica únicamente en la existencia de normas, sino en su implementación práctica y en la falta de una cultura institucional de motivación razonada y transparente.

OBJETIVO GENERAL

Analizar la valoración de la prueba en los procedimientos administrativos a la luz del COGEP, identificando garantías, límites y estándares de motivación que permitan asegurar decisiones administrativas racionales, fundamentadas y respetuosas del debido proceso.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Examinar el marco constitucional y procesal que regula la valoración probatoria en el ámbito administrativo.

2. Determinar los principios y límites que condicionan la actuación de la Administración Pública en esta materia.
3. Proponer estándares de motivación compatibles con el modelo garantista del derecho ecuatoriano.
- 4.

POSIBLE SOLUCIÓN

La solución requiere adoptar un modelo uniforme de valoración probatoria en sede administrativa basado en la sana crítica racional, propio del COGEP. Esto implica que toda decisión administrativa que valore pruebas debe:

- Justificar por qué se otorga mayor credibilidad a una prueba frente a otra.
- Explicar la relación lógica entre los hechos acreditados y la conclusión adoptada.
- Evitar afirmaciones dogmáticas o genéricas sin sustento argumentativo.
- Incorporar criterios verificables de lógica, experiencia y ciencia (COGEP, art. 168).
- Asimismo, se requiere diseñar protocolos institucionales de motivación y capacitación técnica para funcionarios encargados de emitir decisiones.

JUSTIFICACIÓN

El presente estudio es relevante porque la valoración adecuada de la prueba es la condición para garantizar decisiones administrativas legítimas, transparentes y respetuosas de los derechos fundamentales. Una motivación deficiente no solo compromete la validez de la decisión, sino que afecta directamente la confianza ciudadana en la administración pública. Además, la ausencia de criterios de valoración puede generar prácticas discrecionales que contravengan el principio de legalidad, favorezcan la arbitrariedad y lesionen la seguridad jurídica.

Este análisis es pertinente, actual y necesario para fortalecer el modelo de Estado constitucional de derechos.

ESTADO DEL ARTE

El estudio de la valoración de la prueba en los procedimientos administrativos en Ecuador ha ido evolucionando lentamente, especialmente después de la vigencia de la Constitución de 2008 y del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) en 2016. La doctrina coincide en que existe una tensión entre la discrecionalidad administrativa y las garantías procesales, lo que ha generado un campo de debate académico que aún se encuentra en desarrollo.

Cárdenas y Cárdenas (2022) sostienen que la incorporación del modelo de valoración por sana crítica ha permitido desplazar la antigua idea de que la Administración posee una amplia libertad para valorar la prueba a su conveniencia. En su estudio,

los autores destacan que el COGEP introdujo la obligación de fundamentar la valoración con base en la lógica, la experiencia y la ciencia, lo que supone un avance hacia la racionalidad en las decisiones públicas (p. 23).

Por su parte, Escobar (2010) analiza la relación entre valoración probatoria y motivación, señalando que una decisión que no explicita las razones por las cuales otorga o resta credibilidad a una prueba carece de validez constitucional, aun cuando la conclusión final sea jurídicamente correcta (p. 37). Este enfoque introduce el elemento de control democrático sobre la Administración.

A nivel latinoamericano, la doctrina de Taruffo (2008) ha sido particularmente influyente, al afirmar que la valoración racional no implica libertad absoluta del decisor, sino un ejercicio argumentativo verificable y sometible a examen externo (p. 64). Su tesis ha sido utilizada en Colombia, Chile, Perú y Ecuador como sustento teórico de la sana crítica.

Tabla 1. Situación actual y desafíos en la valoración de la prueba en procedimientos administrativos

Elemento	Situación Actual	Desafío
Marco normativo	Garantista y suficiente	Implementación débil
Cultura administrativa	Formalista y centrada en la documentación	Migrar hacia una valoración racional de la prueba
Jurisprudencia	Correctiva pero no preventiva	Generar estándares de aplicación vinculante
Formación institucional	Limitada	Fortalecer la capacitación técnica en sana crítica

Fuente: Elaboración propia con base en Cárdenas & Cárdenas (2022) y Sentencia 1158-17-EP/21 de la Corte Constitucional.

MARCO TEÓRICO

1. Valoración de la Prueba

La valoración de la prueba es la actividad mediante la cual el órgano decisor determina el grado de autenticidad y relevancia de los elementos probatorios para la construcción de los hechos. Según Taruffo (2008), valorar la prueba implica “explicar por qué un hecho puede considerarse probado, descartando alternativas menos confiables” (p. 57).

En el derecho ecuatoriano, la valoración se vincula directamente con los principios de transparencia, racionalidad y control, pues una decisión no motivada equivale a una forma de arbitrariedad sancionada constitucionalmente.

2. Sistema de Sana Crítica

El COGEP establece que la valoración debe hacerse conforme a la **sana crítica**, entendida como la aplicación conjunta de:

- Lógica: relación coherente entre hechos y conclusiones.
- Experiencia: conocimiento empírico sobre el comportamiento de la realidad.
- Ciencia: criterios técnicos verificables (COGEP, art. 168).

Sin embargo, el estado del arte revela que existe una brecha importante entre teoría y práctica. La Corte Constitucional ecuatoriana ha detectado fallas recurrentes en la motivación administrativa, ordenando revisar decisiones por falta de fundamentación probatoria (Sentencia 1158-17-EP/21). Pero la reiteración de estas sentencias muestra que el problema es estructural y no solo casos aislados.

Asimismo, la literatura internacional ha propuesto estándares mínimos de motivación probatoria, tales como:

- Identificar cada prueba utilizada.
- Evaluar su credibilidad.
- Relacionarla con los hechos discutidos.
- Explicar por qué unas pruebas prevalecen sobre otras.

En Ecuador, dichos estándares aún no se aplican de manera uniforme.

Por tanto, el estado del arte muestra:

Cárdenas y Cárdenas (2022) advierten que la sana crítica no es libertad subjetiva, sino un sistema de razonamiento motivado (p. 25).

3. Motivación de la Decisión Administrativa

La motivación constituye la garantía que permite verificar:

- Si la autoridad analizó todas las pruebas.
- Cómo llegó a la conclusión.
- Por qué considera ciertos hechos probados y otros no.

La Corte Constitucional ha sostenido que “la motivación no puede ser aparente o genérica; debe ser clara, razonable y verificable” (Sentencia 1158-17-EP/21, fundamento 31).

Escobar (2010) señala que la motivación adecuada es condición de validez, no un requisito menor (p. 40).

4. Debido Proceso Administrativo

El debido proceso administrativo impide que la Administración actúe de forma unilateral y autorreferencial. La Constitución exige que los administrados tengan:

- Derecho a contradecir la prueba.
- Derecho a presentar y producir prueba.

- Derecho a que la prueba sea valorada objetivamente.

Esto coloca a la valoración probatoria en el corazón del derecho de defensa.

METODOLOGÍA

El presente trabajo adopta un enfoque cualitativo de corte descriptivo y analítico, orientado a examinar la valoración de la prueba en los procedimientos administrativos en el marco del COGEP y la Constitución ecuatoriana. La elección de este enfoque responde a la necesidad de comprender el fenómeno jurídico en su complejidad práctica, evitando reducirlo a interpretaciones formales o exclusivamente normativas.

Método Descriptivo

El método descriptivo permite identificar y exponer las normas, principios y criterios jurisprudenciales que regulan la valoración de la prueba. Se describió detalladamente:

- La relación entre el debido proceso administrativo y la valoración probatoria.
- Las disposiciones del COGEP sobre sana crítica.
- Los principios constitucionales de motivación y seguridad jurídica.

Este método permite sentar las bases del análisis sin anticipar conclusiones valorativas.

Método Bibliográfico

Se realizó una revisión exhaustiva de:

- Constitución de la República del Ecuador (2008)
- Código Orgánico General de Procesos (2016)

- Doctrina ecuatoriana y latinoamericana
- Jurisprudencia de la Corte Constitucional
- La selección de fuentes se basó en:
- Pertinencia al tema
- Actualidad
- Rigor académico
- Método Fenomenológico Jurídico
- Se estudió la práctica institucional mediante el análisis de decisiones administrativas y sentencias de revisión judicial. Este método permitió:
- Observar cómo se valora realmente la prueba.
- Identificar patrones de motivación insuficiente.
- Detectar vacíos operativos entre norma y práctica.

La fenomenología jurídica permite **ver el derecho vivo**, es decir, cómo se aplica y no solo cómo está escrito.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1. Definición práctica de la valoración de la prueba en sede administrativa

Se constató que, aunque las normas exigen motivación racional, en muchos procedimientos administrativos la autoridad:

- Se limita a enumerar documentos.
- No explica por qué considera una prueba suficiente.
- Descarta pruebas sin razonamiento lógico.
- Esto evidencia una persistente tendencia formalista.

2. Falta de estándares uniformes

Las entidades públicas no aplican criterios homogéneos. Por ejemplo:

Tabla 2. Problemas en la valoración de la prueba según el tipo de institución administrativa

Institución	Problema Detectado	Consecuencia
Municipios	Motivación genérica en la imposición de sanciones	Riesgo de nulidad de los actos administrativos
Servicio de Rentas Internas (SRI)	Prevalece la prueba documental producida por la propia Administración	Afectación al principio de igualdad procesal
Autoridades disciplinarias	Valoración discrecional de testimonios y descargo del investigado	Vulneración del derecho de defensa

Nota: Estas prácticas afectan directamente la seguridad jurídica, conforme al art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

Fuente: Elaboración propia a partir de jurisprudencia constitucional y doctrina administrativa (Cárdenas & Cárdenas, 2022; Corte Constitucional, Sent. 1158-17-EP/21).

3. Ejemplo Real

En la Sentencia 1158-17-EP/21, la Corte declaró la vulneración de derechos porque la administración no explicó por qué ignoró los informes técnicos presentados por el administrado. La Corte sostuvo que:

"La motivación debe mostrar el proceso racional de valoración probatoria; no basta la cita del documento"
(Sent. 1158-17-EP/21, fundamento 31).

Este ejemplo demuestra que la motivación probatoria no es formal, sino garantía sustantiva.

Tabla 3. Comparación internacional sobre la valoración de la prueba en sede administrativa

País	Modelo Adoptado	Lección útil para Ecuador
Chile	Aplicación obligatoria de la sana crítica y motivación exhaustiva de las resoluciones	Exigir la explicación individualizada de cada medio probatorio valorado o descartado
Colombia	Control judicial estricto sobre la motivación administrativa	Fortalecer los mecanismos de revisión constitucional y contenciosa
España	Principio de proporcionalidad probatoria en la actividad administrativa	Priorizar pruebas relevantes y evitar acumulación excesiva o redundante

Comentario Analítico: Aunque Ecuador reconoce formalmente estándares garantistas inspirados en estos modelos comparados, su aplicación aún presenta debilidades prácticas, particularmente en la motivación probatoria, la cual continúa siendo en muchos casos genérica o insuficiente. Es decir, Ecuador avanza en el discurso garantista, pero aún no en su plena operatividad institucional.

Fuente: Elaboración propia con base en doctrina comparada y jurisprudencia constitucional latinoamericana (Taruffo, 2008; Corte Constitucional del Ecuador, Sent. 1158-17-EP/21).

CONCLUSIONES

1. La valoración de la prueba en los procedimientos administrativos en Ecuador continúa marcada por prácticas formalistas, pese al marco constitucional garantista.
2. La adopción del modelo de sana crítica del COGEP constituye un avance significativo, pero su aplicación es inconsistente.
3. La falta de motivación adecuada en la valoración probatoria vulnera el debido proceso, el derecho de defensa y la seguridad jurídica.
4. La Corte Constitucional ha desarrollado criterios claros, pero estos aún no se han traducido en protocolos administrativos de aplicación obligatoria.

5. Promover la creación de jurisprudencia vinculante en materia probatoria administrativa.

REFERENCIAS

- Cárdenas Paredes, K., & Cárdenas Paredes, C. (2022). La prueba y su valoración dentro del Código Orgánico General de Procesos. *Sociedad & Tecnología*, 5(S1), 17–29.
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21.
- Escobar Pérez, M. (2010). La valoración de la prueba en la motivación de una sentencia. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Taruffo, M. (2008). La prueba. Marcial Pons.

RECOMENDACIONES

1. Elaborar Manual Nacional de Motivación Probatoria Administrativa con criterios uniformes.
2. Capacitar periódicamente a funcionarios en sana crítica y razonamiento probatorio.
3. Establecer en cada institución comités internos de revisión de motivación antes de emitir resoluciones.
4. Incorporar seminarios obligatorios de razonamiento jurídico en la Escuela de Formación de Servidores Públicos.