

SSMS-Vol.3. N1. 104

El estándar de prueba en el procedimiento administrativo disciplinario de la Policía Nacional del Ecuador: análisis desde la presunción de inocencia y el debido proceso constitucional

The standard of evidence in the administrative disciplinary procedure of the National Police of Ecuador: analysis from the presumption of innocence and constitutional due process

Autores:

Ana Lucia Medina Gutiérrez
Universidad Iberoamericana del Ecuador, Quito, Ecuador
Maestría en Derecho Procesal
analamedina@hotmail.com
<https://orcid.org/0009-0009-0157-7702>

Raúl Reinoso Rojas
Universidad Iberoamericana del Ecuador, Quito, Ecuador
Tutor académico
rreinoso@doc.unibe.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0001-4749-5413>

Autora de correspondencia: Ana Lucia Medina Gutiérrez, analamedina@hotmail.com

Enviado: 28-04-2026
Aceptado: 14-10-2026

Revisado: 14-09-2026
Publicado: 15-10-2026

Cómo citar este artículo:

Ana Lucia, A. L. M. G., & Reinoso Rojas, R. (2026). El estándar de prueba en el procedimiento administrativo disciplinario de la Policía Nacional del Ecuador: análisis desde la presunción de inocencia y el debido proceso constitucional. *Sage Sphere Multidisciplinary Studies*, 3(1), 1-20.
<https://doi.org/10.63688/kzq46p91>

© 2026; Los autores. Este es un artículo en acceso abierto, distribuido bajo los términos de una licencia Creative Commons (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>) que permite el uso, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que la obra original sea correctamente citada.



RESUMEN

Introducción: El régimen disciplinario de la Policía Nacional del Ecuador atribuye a la Administración la carga de probar las infracciones, pero no define expresamente el grado de suficiencia probatoria requerido para desvirtuar la presunción de inocencia. El objetivo fue analizar el estándar de prueba aplicable desde las garantías de presunción de inocencia y debido proceso.

Metodología: Se realizó una investigación cualitativa, dogmático-jurídica y jurisprudencial basada en el análisis de la Constitución ecuatoriana, el Código Orgánico Administrativo, el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, la normativa disciplinaria policial y las sentencias constitucionales examinadas.

Resultados: El examen normativo distinguió la carga, la valoración y el estándar de prueba; identificó la obligación administrativa de acreditar la responsabilidad y la ausencia de un umbral probatorio explícito en el régimen especial. A partir de ello, se formuló un estándar de suficiencia probatoria reforzada, sustentado en prueba de cargo lícita, pertinente, contradictoria e individualizada, y un test de diez preguntas para motivar la decisión.

Conclusiones: La presunción de inocencia también opera como regla de juicio: ante una insuficiencia probatoria o hipótesis alternativas relevantes no descartadas racionalmente, no procede imponer una sanción. Esta exigencia adquiere especial importancia en infracciones graves y muy graves.

Palabras clave: estándar de prueba; presunción de inocencia; procedimiento disciplinario; Policía Nacional del Ecuador; debido proceso.

ABSTRACT

Introduction: The Ecuadorian National Police disciplinary regime places the burden of proving offences on the Administration but does not expressly define the degree of evidentiary sufficiency needed to rebut the presumption of innocence. This study aimed to analyse the applicable standard of proof in light of the guarantees of presumption of innocence and due process.

Methodology: A qualitative, doctrinal and case-law study examined the Ecuadorian Constitution, the Organic Administrative Code, the Organic Code of Citizen Security and Public Order Entities, police disciplinary regulations and the constitutional judgments considered in the article.

Results: The normative analysis distinguished the burden, assessment and standard of proof; identified the Administration's obligation to establish responsibility; and found no explicit evidentiary threshold in the special regime. It therefore formulated a heightened evidentiary sufficiency standard based on lawful, relevant, adversarially tested and individualized inculpatory evidence, together with a ten-question test to support the reasoning of decisions.

Conclusions: The presumption of innocence also operates as a rule of judgment: no sanction is justified where evidence remains insufficient or relevant alternative hypotheses have not been rationally excluded. This requirement is especially important for serious and very serious disciplinary offences.

Keywords: standard of proof; presumption of innocence; disciplinary proceedings; Ecuadorian National Police; due process.



1. INTRODUCCIÓN

La potestad sancionadora constituye una de las manifestaciones más intensas del poder jurídico de la Administración Pública. Mediante su ejercicio, el Estado determina la existencia de infracciones e impone consecuencias jurídicas desfavorables a los administrados. Dentro de esta categoría se encuentra la potestad disciplinaria, destinada a garantizar el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas mediante el establecimiento de responsabilidades derivadas del incumplimiento de deberes funcionales (Gómez Tomillo & Sanz Rubiales, 2017). En el caso de la Policía Nacional del Ecuador, el ejercicio de esta potestad posee características particulares. La institución policial se encuentra estructurada bajo principios de disciplina, jerarquía, profesionalización y responsabilidad, por lo que sus servidores están sometidos a un régimen disciplinario especial. No obstante, dicha especialidad no supone la disminución de las garantías constitucionales reconocidas a todo individuo sometido al poder sancionador estatal (Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público [COESCOP], 2017, arts. 117-118).

La Constitución de la República del Ecuador dispone que, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, deben observarse las garantías del debido proceso. Entre ellas se encuentra la presunción de inocencia, conforme a la cual toda persona debe ser considerada y tratada como inocente mientras no se declare su responsabilidad mediante una decisión adoptada conforme al ordenamiento jurídico (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, art. 76, núm. 2). La presunción de inocencia adquiere especial relevancia dentro del procedimiento administrativo disciplinario porque condiciona directamente la actividad probatoria. Si el servidor investigado inicia el procedimiento en estado jurídico de inocencia, no corresponde a este demostrar que no cometió la infracción. Es la Administración, como titular de la potestad sancionadora, la que debe aportar y producir elementos suficientes para justificar la modificación de ese estado jurídico (Ferrer Beltrán, 2010; 2021).

Esta conclusión encuentra respaldo directo en el Código Orgánico Administrativo - en adelante, COA-. El artículo 195 atribuye a la Administración la carga de probar los hechos cuando ejerce potestades sancionadoras o determina responsabilidades y prohíbe exigir al



interesado que demuestre su inocencia o ausencia de responsabilidad; además, el artículo 256 reafirma que, en el procedimiento administrativo sancionador, la carga de la prueba corresponde a la Administración, salvo respecto de los eximentes de responsabilidad (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017, arts. 195 y 256). El problema, sin embargo, no queda resuelto mediante la identificación de quién tiene la carga de la prueba. Una cuestión diferente y de mayor complejidad consiste en determinar cuánta prueba resulta necesaria para declarar responsabilidad.

La diferenciación posee importantes consecuencias prácticas. Que corresponda a la Administración aportar prueba no permite conocer qué intensidad debe alcanzar esa prueba antes de imponer una sanción. Tampoco permite determinar qué debe hacer la autoridad cuando existen elementos incriminatorios, pero simultáneamente permanece una hipótesis alternativa razonable compatible con la inocencia del investigado (Ferrer Beltrán, 2007, 2021; Gascón Abellán, 2010). En el ordenamiento disciplinario de la Policía Nacional no existe una formulación normativa inequívoca equivalente a los estándares conocidos por la teoría general de la prueba, como la preponderancia de la evidencia, la prueba clara y convincente o la prueba más allá de toda duda razonable (Letelier Wartenberg, 2018; Carrasco Delgado et al., 2022).

Las normas que regulan el procedimiento disciplinario policial establecen cómo debe iniciarse y desarrollarse el proceso, así como las reglas relacionadas con la presentación de pruebas, el ejercicio del derecho a la defensa, la toma de decisiones y la posibilidad de impugnarlas, sin embargo, aunque estas disposiciones permiten organizar y orientar cada etapa del procedimiento, no siempre dejan claro qué tan sólidas deben ser las pruebas para considerar que la acusación está realmente demostrada. Todo procedimiento destinado a determinar hechos pasados está sujeto a la posibilidad de equivocación. Una autoridad puede considerar responsable a quien realmente no cometió la infracción -falso positivo- o puede considerar insuficientemente acreditada una infracción que efectivamente ocurrió -falso negativo- (Ferrer Beltrán, 2021).

Un estándar bajo facilita la declaración de responsabilidad, pero incrementa la posibilidad de sancionar a personas inocentes. Un estándar elevado protege con mayor intensidad al investigado, aunque aumenta el riesgo de que determinadas conductas ilícitas no puedan ser sancionadas por insuficiencia probatoria (Letelier Wartenberg, 2018; Carrasco



Delgado et al., 2022). Dentro del Derecho disciplinario policial esta cuestión adquiere una especial dimensión constitucional debido a que determinadas sanciones pueden afectar significativamente la estabilidad profesional, carrera, remuneración, ascenso, reputación y permanencia institucional del servidor (Taipe Lagla, 2021). Por tanto, el problema no consiste exclusivamente en determinar si existen pruebas, sino en establecer si aquellas pruebas poseen una fuerza suficiente para justificar jurídicamente una decisión sancionatoria. La pregunta que orientó la investigación fue qué estándar de prueba debe observar la autoridad disciplinaria para considerar desvirtuada la presunción de inocencia y declarar la responsabilidad de un servidor de la Policía Nacional del Ecuador. Se sostuvo como hipótesis que una mera probabilidad prevalente resulta insuficiente cuando la sanción puede restringir gravemente derechos y que la prueba de cargo debe permitir descartar explicaciones alternativas relevantes.

En consecuencia, el objetivo general fue analizar el estándar de prueba aplicable al procedimiento administrativo disciplinario de la Policía Nacional del Ecuador a partir de las garantías constitucionales de presunción de inocencia y debido proceso.

2. METODOLOGÍA

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo y adopta fundamentalmente el método dogmático-jurídico, mediante el análisis e interpretación de normas constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con el ejercicio de la potestad disciplinaria y la actividad probatoria (Atienza, 2013).

Se utiliza, además, el método jurisprudencial para identificar las principales líneas desarrolladas por la Corte Constitucional del Ecuador respecto de la aplicación del debido proceso, la defensa, contradicción, motivación y presunción de inocencia en el ámbito administrativo sancionador (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias 1977-14-EP/20, 48-14-IN/21 y 1962-16-EP/22).

Desde una perspectiva procesal, se emplean categorías propias de la teoría racional de la prueba, particularmente la distinción entre prueba como actividad, resultado probatorio, carga de la prueba, valoración y estándar de suficiencia (Ferrer Beltrán, 2007; Taruffo, 2008). Finalmente, la investigación posee una dimensión propositiva, puesto que a partir de los principios constitucionales y de la teoría general de la prueba se plantea un criterio para



determinar cuándo puede considerarse válidamente derrotada la presunción de inocencia dentro del procedimiento administrativo disciplinario policial.

3. RESULTADOS

El examen documental del marco constitucional, administrativo y disciplinario permitió identificar las reglas aplicables a la actividad probatoria y formular criterios para evaluar su suficiencia en los procedimientos seguidos contra servidores policiales.

La potestad disciplinaria puede ser entendida como la facultad de la Administración para investigar y, cuando corresponda, sancionar las infracciones derivadas del incumplimiento de deberes propios de una relación especial de servicio (Gómez Tomillo & Sanz Rubiales, 2017). En instituciones como la Policía Nacional, la disciplina adquiere particular relevancia debido a las funciones constitucionales atribuidas a la institución y a las especiales responsabilidades de sus integrantes (CRE, 2008, art. 163; COESCOP, 2017, art. 117). El carácter jerarquizado de la institución puede justificar deberes funcionales especialmente rigurosos, pero no habilita la inversión de la carga probatoria, la utilización de pruebas ilícitas, la imposición de sanciones fundadas en meras sospechas ni la adopción de resoluciones inmotivadas (CRE, 2008, art. 76; COA, 2017, arts. 195-196).

Aunque el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador poseen diferencias importantes, ambos implican el ejercicio de potestades estatales destinadas a imponer consecuencias negativas por la realización de conductas jurídicamente reprochables. De esta característica común deriva la necesidad de reconocer determinados principios garantistas compartidos, aunque su intensidad y configuración concreta puedan variar según la naturaleza del procedimiento (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, 2001). En el régimen especial policial, el Reglamento Sustitutivo expedido mediante Acuerdo Ministerial 0157 establece como principios rectores, además de los previstos en el COESCOP, la seguridad jurídica, la proporcionalidad, la mínima intervención y las garantías constitucionales de los servidores policiales. Para las faltas graves y muy graves regula el anuncio, producción y contradicción de la prueba, lo que debe interpretarse sistemáticamente con los artículos 195, 196 y 256 del COA (Ministerio del Interior del Ecuador, 2023).



El artículo 76 de la Constitución ecuatoriana establece una cláusula amplia de protección al disponer que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden debe asegurarse el debido proceso (CRE, 2008, art. 76). Por consiguiente, el procedimiento administrativo disciplinario está sometido directamente al debido proceso constitucional (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1977-14-EP/20, 2020). Entre las garantías especialmente relevantes para la materia pueden identificarse: el deber de las autoridades de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; la presunción de inocencia; los principios de legalidad y tipicidad; la prohibición de utilizar pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley; el derecho a la defensa; el derecho a disponer del tiempo y medios adecuados para prepararla; el derecho a presentar argumentos y pruebas; el derecho a contradecir aquellos elementos utilizados en contra del investigado; el derecho a obtener una decisión debidamente motivada.

En la sentencia No. 1977-14-EP/20, la Corte Constitucional distinguió entre procedimientos administrativos nominados e innominados y señaló que incluso cuando no exista un procedimiento específicamente configurado por la legislación resultan aplicables las reglas generales del procedimiento administrativo y las garantías constitucionales del debido proceso. La Constitución del Ecuador reconoce expresamente la presunción de inocencia dentro de las garantías básicas del debido proceso (CRE, 2008, art. 76, núm. 2). Aunque históricamente esta garantía se desarrolló principalmente en el ámbito penal, su fundamento excede aquel campo (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, 2001). Siempre que el Estado pretenda imponer una consecuencia de naturaleza sancionatoria, la persona sometida al procedimiento debe iniciar y permanecer en una posición jurídica de no responsabilidad hasta que exista prueba suficiente que permita adoptar válidamente una decisión contraria.

Desde la teoría procesal, la presunción de inocencia puede ser analizada desde distintas dimensiones (Ferrer Beltrán, 2010). Durante la sustanciación del procedimiento, el investigado debe ser tratado como una persona cuya responsabilidad todavía no ha sido demostrada. La responsabilidad únicamente puede declararse mediante prueba de cargo válidamente obtenida e incorporada al procedimiento (CRE, 2008, art. 76, núm. 4; COA, 2017, art. 196). Corresponde a la autoridad demostrar los hechos constitutivos de la infracción (COA, 2017, arts. 195 y 256). El investigado puede producir prueba de



descargo, pero esa facultad no se transforma en una obligación general de demostrar su inocencia. Si luego de practicada y valorada toda la prueba disponible no existe un grado suficiente de confirmación de la hipótesis acusatoria, la presunción de inocencia determina la imposibilidad de sancionar.

Al regular las cargas probatorias, el COA establece que cuando la situación jurídica de la persona interesada pueda agravarse por la actuación administrativa y, en particular, cuando se ejerzan potestades sancionadoras o se determinen responsabilidades, la carga de la prueba corresponde a la Administración pública (COA, 2017, art. 195). La misma disposición prohíbe exigir a la persona interesada la demostración de hechos negativos, su ausencia de responsabilidad o su inocencia; de manera concordante, el artículo 256 establece que en el procedimiento administrativo sancionador la carga de la prueba corresponde a la Administración, salvo respecto de los eximentes de responsabilidad (COA, 2017, arts. 195 y 256).

La Administración debe acreditar, según las características de la infracción: la existencia de la conducta u omisión; las circunstancias jurídicamente relevantes de su realización; la participación individual del servidor; los elementos subjetivos que formen parte de la infracción, cuando correspondan; la relación entre la conducta demostrada y el tipo disciplinario aplicado; aquellos presupuestos necesarios para justificar la consecuencia sancionatoria. Por tanto, existe inversión ilegítima de la carga probatoria cuando la autoridad razona, por ejemplo, que existe responsabilidad porque el servidor: “no logró demostrar que no participó en los hechos”; “no presentó pruebas suficientes para demostrar su inocencia”; “no desvirtuó el contenido de la denuncia”; “no justificó satisfactoriamente su actuación”. La carga de la prueba determina qué sujeto soporta las consecuencias jurídicas de que un hecho relevante permanezca sin prueba suficiente.

La valoración de la prueba consiste en el procedimiento racional mediante el cual la autoridad determina qué grado de apoyo proporciona cada elemento probatorio a una determinada hipótesis (Taruffo, 2008; Nieva Fenoll, 2010). El estándar de prueba establece el nivel de respaldo que debe alcanzar una hipótesis para que pueda aceptarse como demostrada dentro de un proceso judicial o administrativo, tal como lo señala Ferrer Beltrán (2021), es decir, permite determinar si las pruebas reunidas son suficientes para considerar que una afirmación ha quedado acreditada conforme a las exigencias del Derecho. En este caso, es



necesario distinguir estos dos conceptos, debido a que la valoración probatoria permite analizar qué tan sustentada está una hipótesis con base en las pruebas disponibles, mientras que el estándar de prueba determina qué cantidad y calidad de evidencia se necesita para que el Derecho permita considerarla como un hecho debidamente demostrado.

El estándar propuesto parte de la idea de que la Administración no necesita eliminar cualquier posibilidad lógica o imaginaria de inocencia. Tal exigencia convertiría la demostración en prácticamente imposible. Lo que debe excluir son las hipótesis alternativas razonables que encuentren respaldo en el material probatorio (Ferrer Beltrán, 2021). Por ello, podría formularse de la siguiente forma: La responsabilidad administrativa disciplinaria podrá declararse cuando exista prueba de cargo lícita, pertinente, contradictoria e individualizada que, valorada racionalmente en su conjunto, proporcione un grado elevado de corroboración de todos los elementos constitutivos de la infracción y permita descartar razonadamente las hipótesis alternativas relevantes compatibles con la inocencia del servidor investigado. No puede existir sanción legítima sin prueba positiva de responsabilidad. La mera inexistencia de una explicación alternativa convincente no constituye prueba de cargo.

El artículo 76 numeral 4 de la Constitución dispone que las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley carecen de validez y eficacia probatoria (CRE, 2008, art. 76, núm. 4). El estándar solo puede satisfacerse mediante prueba jurídicamente válida. Cada elemento utilizado debe poseer conexión con los hechos jurídicamente relevantes. La acumulación de documentos administrativos que no acreditan los elementos del tipo disciplinario no aumenta necesariamente la fuerza probatoria. La prueba de cargo debe haber podido ser conocida, examinada y objetada por el servidor investigado. El COA condiciona el valor de la prueba aportada por la Administración a la posibilidad real de contradicción del interesado (COA, 2017, art. 196).

La Corte Constitucional ha precisado que, dentro del procedimiento administrativo sancionador, la facultad de rebatir, contradecir y objetar las pruebas y argumentos corresponde al presunto infractor, por ser quien recibe directamente los efectos de la resolución sancionatoria (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 48-14-IN/21, 2021). La responsabilidad disciplinaria es personal. No basta demostrar que ocurrió una irregularidad institucional. Debe demostrarse qué conducta realizó concretamente el servidor investigado y de qué manera aquella conducta satisface el supuesto previsto en la



norma disciplinaria. Los medios probatorios deben proporcionar apoyo suficientemente fuerte a la hipótesis acusatoria (Ferrer Beltrán, 2007; Taruffo, 2008). La existencia de un solo indicio débil, una denuncia no corroborada o una inferencia meramente posible no debería satisfacer el estándar. Cuando exista una explicación alternativa compatible con la inocencia y respaldada por elementos objetivos, corresponde a la autoridad analizarla.

No resulta suficiente omitirla o calificarla genéricamente de “prueba de descargo insuficiente”. La resolución debe explicar por qué la hipótesis acusatoria posee un grado de corroboración superior y por qué las alternativas relevantes pueden ser racionalmente descartadas (Ferrer Beltrán, 2021). La utilización de prueba indiciaria es plenamente posible en materia disciplinaria (Gascón Abellán, 2010; Nieva Fenoll, 2010). No todas las infracciones dejan evidencia directa. Sin embargo, aunque las pruebas basadas en indicios pueden ser aceptadas dentro de un proceso, esto no quiere decir que una simple sospecha sea suficiente para atribuir responsabilidad a una persona, por lo que es necesario que existan elementos objetivos que permitan sustentar esa conclusión. Para que una conclusión obtenida a partir de indicios tenga un respaldo adecuado, es necesario cumplir al menos cuatro condiciones que permitan interpretar los hechos de forma razonable y evitar que se tomen decisiones basadas en suposiciones o pruebas poco consistentes.

En primer lugar, se debe comprobar mediante pruebas suficientes el hecho que se toma como base para establecer un indicio, ya que este necesita contar con un fundamento claro antes de utilizarse para llegar a una conclusión. En segundo lugar, debe existir una relación coherente entre el hecho que se ha demostrado y la conclusión a la que se llega, de modo que esta pueda explicarse con argumentos razonables y no se base solamente en suposiciones que no cuenten con un respaldo probatorio. Tercero, cuando existan varios indicios, estos deben ser compatibles y convergentes. Cuarto, deben descartarse racionalmente las explicaciones alternativas relevantes. Puede representarse el razonamiento de la siguiente manera: hecho base probado → regla de inferencia → hecho inferido → elemento de la infracción.

La resolución disciplinaria debería exteriorizar este razonamiento (Gascón Abellán, 2010). Decir únicamente que “de los indicios existentes se desprende responsabilidad” no permite controlar la racionalidad de la decisión. La documentación institucional suele desempeñar un papel importante dentro de los procedimientos disciplinarios policiales (Molina-Ramón & Batista-Hernández, 2025). Partes, memorandos, informes, certificaciones y



registros administrativos pueden constituir fuentes relevantes de información. En los documentos administrativos se deben diferenciar tres aspectos: autenticidad del documento; existencia de la declaración; y veracidad de los hechos afirmados. Que determinado informe haya sido elaborado efectivamente por un servidor público no significa necesariamente que todas las afirmaciones contenidas en él sean verdaderas. Por ello, un informe administrativo no debe transformarse en una presunción irrefutable de responsabilidad. Una práctica contraria generaría el siguiente razonamiento:

“el informe administrativo afirma que el servidor cometió la conducta; por tanto, el servidor debe demostrar que el informe es incorrecto”. Tal estructura desplaza materialmente la carga probatoria hacia el investigado. Conforme al COA (2017, arts. 195-196), el análisis constitucionalmente correcto sería: “la Administración debe demostrar los hechos imputados; el informe constituye uno de los elementos que deberán valorarse conjuntamente con el restante material probatorio y frente a las objeciones formuladas por la defensa”. La garantía de motivación posee una relación directa con el estándar de prueba (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1158-17-EP/21, 2021). La autoridad no satisface su obligación únicamente enumerando los documentos incorporados al expediente. Existe una diferencia sustancial entre inventariar prueba y valorar prueba.

Una resolución disciplinaria debería identificar claramente: cuál es la proposición fáctica que se considera probada; qué medio de prueba respalda aquella proposición; cuál es el grado de fiabilidad atribuido al medio; qué inferencia permite pasar de la prueba al hecho; qué contradicciones existen; cómo se valoró la prueba de descargo; qué hipótesis alternativas fueron planteadas; por qué aquellas hipótesis fueron descartadas; por qué el conjunto de evidencia alcanza el estándar necesario para declarar responsabilidad. Una motivación que se limita a afirmar que “de la valoración conjunta de los elementos probatorios se establece la responsabilidad” proporciona una conclusión, pero no necesariamente una justificación (Taruffo, 2010; Ferrer Beltrán, 2021). Desde la teoría de la argumentación probatoria, la motivación debe permitir reconstruir el camino inferencial seguido por el decisor.

Otro aspecto esencial consiste en diferenciar la demostración de los hechos y la subsunción jurídica (Taruffo, 2008). Una conducta puede encontrarse materialmente probada y, sin embargo, no reunir los elementos de la infracción disciplinaria imputada. Por ejemplo, demostrar que un servidor se encontraba en determinado lugar no implica



necesariamente acreditar participación en la conducta investigada (Gascón Abellán, 2010). De igual manera, probar una actuación irregular no permite automáticamente afirmar la existencia del elemento subjetivo requerido por determinada infracción. La pregunta final aparece cuando, después de valorar toda la prueba, persiste una incertidumbre relevante (Ferrer Beltrán, 2010; Marín Tapiero & Bustamante Rúa, 2025). Si la presunción de inocencia constituye el estado jurídico inicial y corresponde a la Administración demostrar la responsabilidad, la consecuencia resulta clara: cuando la prueba no alcanza el umbral exigido, no puede imponerse válidamente una sanción.

Esto no significa que la Administración deba probar positivamente la inocencia. Existe una diferencia fundamental entre afirmar: “se demostró que el servidor es inocente”; y, “no se demostró suficientemente que el servidor sea responsable”. Para el archivo del procedimiento por insuficiencia probatoria basta la segunda conclusión. Esta diferencia expresa la función de la presunción de inocencia como regla de juicio (Ferrer Beltrán, 2010). La Sentencia 1977-14-EP/20 distingue entre procedimientos administrativos nominados e innominados y establece que, aun cuando no exista un trámite legal específicamente configurado, resultan aplicables las reglas generales del procedimiento administrativo y las garantías constitucionales del debido proceso (Corte Constitucional del Ecuador, 2020). La Sentencia 48-14-IN/21 desarrolla la posición procesal del presunto infractor dentro del procedimiento administrativo sancionador y reconoce su facultad de rebatir, contradecir y objetar las pruebas y argumentos utilizados en su contra (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

La decisión disciplinaria comprende dos operaciones que no deben confundirse: la determinación fáctica de lo ocurrido y la calificación jurídica destinada a comprobar si los hechos satisfacen todos los elementos de la infracción imputada.

Como resultado de la sistematización efectuada, se plantea un test de diez preguntas para revisar la suficiencia probatoria antes de declarar responsabilidad disciplinaria:

1. ¿Cuál es exactamente la conducta imputada? Debe existir una formulación precisa de las circunstancias relevantes.
2. ¿Cuáles son los elementos constitutivos de la infracción disciplinaria? La autoridad debe descomponer normativamente el tipo aplicado.
3. ¿Qué pruebas existen respecto de cada uno de aquellos elementos? No resulta suficiente demostrar únicamente una parte de la conducta.



4. ¿Las pruebas fueron lícitamente obtenidas e incorporadas? La ilicitud impide su utilización.
5. ¿El investigado tuvo posibilidad real de conocerlas y contradecirlas? Sin contradicción efectiva, la fiabilidad de la decisión queda comprometida.
6. ¿Cuál es el grado de fiabilidad de cada elemento? Deben examinarse autenticidad, credibilidad, consistencia y corroboración.
7. ¿Existen contradicciones relevantes? La autoridad debe resolverlas argumentadamente.
8. ¿La defensa formuló alguna hipótesis alternativa compatible con la inocencia? Si existe, debe ser examinada expresamente.
9. ¿La hipótesis acusatoria puede superar racionalmente aquellas alternativas? Cuando todavía existen otras explicaciones razonables que podrían ser compatibles con los hechos, no se puede considerar cumplido el nivel de prueba exigido para justificar una sanción.
10. ¿La resolución permite reconstruir todo el razonamiento probatorio? La conclusión debe apoyarse en argumentos claros que permitan entender cómo se llegó a ella y, al mismo tiempo, faciliten que otras personas puedan revisar el razonamiento utilizado y determinar si realmente cuenta con una justificación adecuada.

4. DISCUSIÓN

El resultado del análisis no equivale a una regla probatoria ya positivizada: el estándar reforzado constituye una propuesta interpretativa sustentada en las garantías constitucionales y en la teoría racional de la prueba.

La teoría contemporánea de la prueba ha cuestionado los sistemas basados exclusivamente en la íntima convicción del decisor. Autores de la teoría racional de la prueba, entre ellos Jordi Ferrer Beltrán, sostienen que la valoración probatoria debe entenderse como una actividad racional, justificable y susceptible de control intersubjetivo, y no como una mera expresión de convicción subjetiva del decisor (Ferrer Beltrán, 2007, 2021). La prueba no puede considerarse suficiente únicamente porque el decisor afirme estar convencido (Ferrer Beltrán, 2007). Por ello, los estándares probatorios deberían formular criterios que permitan determinar objetivamente cuándo una hipótesis posee suficiente corroboración (Ferrer Beltrán, 2021). Desde esta perspectiva, una resolución se encuentra adecuadamente



justificada no solo cuando explica la norma aplicada, sino cuando demuestra racionalmente la premisa fáctica sobre la que descansa la consecuencia jurídica. En materia disciplinaria, este aspecto resulta esencial.

Si aquella premisa no está suficientemente demostrada, la correcta identificación de la norma disciplinaria no salva la invalidez del razonamiento. El problema consiste en establecer cuál de estos modelos resulta compatible con el procedimiento disciplinario policial ecuatoriano. Sin embargo, tampoco parece constitucionalmente adecuada una simple regla de probabilidad superior al cincuenta por ciento cuando la consecuencia puede ser la destitución de un servidor (Letelier Wartenberg, 2018; Carrasco Delgado et al., 2022). La intensidad de la afectación exige elevar el grado de justificación (Ferrer Beltrán, 2021). La presente investigación se aparta tanto de la traslación automática del estándar penal como de la aceptación general de una mera probabilidad prevalente. Su propuesta es funcional: la intensidad de la corroboración debe ser suficiente para justificar racionalmente la derrota de la presunción de inocencia y, en especial frente a sanciones graves o muy graves, debe permitir descartar hipótesis alternativas relevantes que cuenten con apoyo objetivo en el expediente.

Uno de los aspectos más controvertidos consiste en determinar si el estándar debería variar según la gravedad de la sanción (Ferrer Beltrán, 2021; Letelier Wartenberg, 2018). Todas las infracciones disciplinarias se encuentran sometidas a la presunción de inocencia. Sin embargo, el riesgo de error posee consecuencias diferentes según la medida susceptible de ser impuesta. Las consecuencias jurídicas de una sanción varían según su gravedad, ya que no representa el mismo efecto imponer una medida leve que ordenar la destitución de un funcionario, lo cual puede poner fin a su trayectoria profesional y afectar de manera significativa su futuro laboral. Desde el principio de proporcionalidad, se entiende que mientras más grave sea la medida que adopte el Estado contra una persona, mayor debe ser la exigencia de contar con pruebas sólidas y suficientes que justifiquen esa decisión.

Esto no implica establecer distintas presunciones de inocencia (Ferrer Beltrán, 2021). La garantía constitucional es la misma. De ahí que el estándar reforzado propuesto resulte especialmente relevante frente a infracciones graves y muy graves.

En este sentido, el artículo busca desarrollar criterios claros y aplicables que ayuden a establecer cuándo las pruebas son suficientes para justificar una decisión, sin



necesidad de copiar modelos de otros países ni aplicar fórmulas de manera automática, teniendo en cuenta los principios establecidos en la Constitución ecuatoriana y procurando que las decisiones disciplinarias estén bien fundamentadas, de manera que se puedan entender las razones que llevaron a la autoridad a actuar de determinada forma. El principal aporte de esta investigación consiste en demostrar que el problema probatorio del procedimiento disciplinario policial no puede resolverse exclusivamente mediante las reglas sobre carga de la prueba. El reconocimiento legal de que corresponde a la Administración demostrar la responsabilidad constituye solo el primer nivel de protección de la presunción de inocencia. Desde esta perspectiva, el presente estudio propone que el estándar aplicable al procedimiento administrativo disciplinario de la Policía Nacional se construya mediante tres elementos:

Primero: suficiencia objetiva. Debe existir evidencia capaz de demostrar cada elemento de la infracción. Segundo: superioridad explicativa. La hipótesis de responsabilidad debe explicar el material probatorio de forma significativamente más sólida que las hipótesis alternativas relevantes compatibles con la inocencia. Tercero: justificación reforzada. La autoridad debe exteriorizar mediante motivación el razonamiento que permite afirmar que el estándar ha sido satisfecho. Esta formulación permite conectar la teoría racional de la prueba con el Derecho constitucional ecuatoriano y proporciona un criterio operativo para el ejercicio y posterior control jurisdiccional de la potestad disciplinaria policial.

La tesis defendida puede enfrentar una objeción importante. Podría sostenerse que exigir un estándar elevado de prueba limita la eficacia de la potestad disciplinaria y dificulta preservar el orden institucional dentro de una organización policial. Sin embargo, esta objeción parte de una concepción incompleta de la eficacia administrativa. La eficacia del régimen disciplinario no debería medirse por el número de sanciones impuestas (Letelier Wartenberg, 2018; Carrasco Delgado et al., 2022). Un procedimiento disciplinario es institucionalmente eficaz cuando identifica y sanciona conductas probadas mientras evita afectar injustificadamente a servidores respecto de quienes no existe evidencia suficiente.

Imponer una sanción sin contar con pruebas suficientemente sólidas puede parecer una solución rápida para resolver un caso, pero a largo plazo puede generar consecuencias negativas para la institución, como la anulación de las decisiones adoptadas, el inicio de procesos ante la justicia contencioso-administrativa, la presentación de acciones



constitucionales y la obligación de reconocer indemnizaciones económicas, además, este tipo de situaciones puede afectar la confianza de la ciudadanía y debilitar la credibilidad de la autoridad encargada de ejercer el control disciplinario. Por el contrario, contar con criterios claros para analizar las pruebas ayuda a que el procedimiento se lleve a cabo de forma más cuidadosa y ordenada, además de permitir que las decisiones que se tomen tengan razones suficientes que expliquen y respalden lo resuelto.

De igual manera, es necesario aclarar que esta propuesta no busca trasladar directamente al procedimiento disciplinario las mismas exigencias de prueba que se aplican en el ámbito penal bajo el criterio de «más allá de toda duda razonable», sino establecer una forma de valorar las pruebas que tenga en cuenta las características y los objetivos propios de cada procedimiento. Es necesario reconocer que el Derecho administrativo sancionador tiene autonomía para funcionar bajo sus propias normas y principios, los cuales orientan la manera en que se desarrollan los procedimientos y se aplican las sanciones correspondientes. Lo que se busca evitar es que la autonomía de este ámbito del Derecho se utilice como argumento para imponer sanciones basadas únicamente en posibilidades o suposiciones, sin tener en cuenta que la presunción de inocencia exige contar con pruebas suficientes para demostrar la responsabilidad de la persona investigada.

Desde esta perspectiva, exigir pruebas claras y suficientes permite encontrar un equilibrio entre el respeto de los derechos de la persona investigada y la responsabilidad de la autoridad disciplinaria de tomar decisiones bien fundamentadas, de manera que se garantice un procedimiento justo y se evite imponer sanciones sin contar con elementos probatorios que las respalden. No exige certeza absoluta ni elimina toda duda imaginable (Ferrer Beltrán, 2021; Marín Tapiero & Bustamante Rúa, 2025). Exige que la hipótesis de responsabilidad cuente con un grado elevado de corroboración y que las alternativas razonables favorables al investigado hayan sido debidamente consideradas y descartadas.

5. CONCLUSIÓN

El procedimiento administrativo disciplinario de la Policía Nacional constituye una manifestación de la potestad sancionadora estatal y está sujeto a las garantías constitucionales del debido proceso. Su carácter jerarquizado y especial no reduce los derechos de defensa ni la presunción de inocencia de los servidores investigados.



La presunción de inocencia actúa como regla de tratamiento, regla probatoria, regla de distribución de la carga de la prueba y regla de juicio. Aunque corresponde a la Administración demostrar los elementos constitutivos de cada infracción, esta distribución no determina por sí sola el grado de suficiencia necesario para sancionar.

Ante la falta de un umbral normativo explícito en el régimen disciplinario policial, se propone un estándar de suficiencia probatoria reforzada. Su aplicación exige prueba de cargo lícita, pertinente, individualizada y sometida a contradicción, capaz de corroborar los elementos de la infracción y excluir racionalmente las hipótesis alternativas relevantes compatibles con la inocencia.

Los informes y registros administrativos no acreditan automáticamente la responsabilidad individual. La autoridad debe relacionar cada prueba con la conducta imputada, explicar su fiabilidad y motivar las inferencias. Cuando subsiste una duda racional sobre un elemento de la infracción, la consecuencia jurídica compatible con la presunción de inocencia es no imponer la sanción; este cuidado resulta especialmente relevante en infracciones graves y muy graves.

La incorporación de criterios explícitos de suficiencia probatoria en los instrumentos y resoluciones disciplinarias podría reducir la discrecionalidad, fortalecer la seguridad jurídica y mejorar el control de las decisiones. Se recomienda distinguir la valoración de pruebas de la mera enumeración de antecedentes y promover el desarrollo jurisprudencial del estándar aplicable al Derecho administrativo sancionador ecuatoriano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/constitucion-de-la-republica-del-ecuador>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2017a). *Código Orgánico Administrativo*. Segundo Suplemento del Registro Oficial 31, 7 de julio de 2017. <https://www.registroficial.gob.ec/segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-31-3/>



- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017b). *Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*. Suplemento del Registro Oficial 19, 21 de junio de 2017. <https://www.registroficial.gob.ec/suplemento-al-registro-oficial-no-19-9/>
- Atienza, M. (2013). *Curso de argumentación jurídica*. Trotta. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=606475>
- Carrasco Delgado, N., Jiménez Valenzuela, C., & Weber Wenzel, A. (2022). Eficiencia y estándar de prueba en el procedimiento administrativo sancionador. *Revista de la Facultad de Derecho*, (54), e20225403. <https://doi.org/10.22187/rfd2022n54a3>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2020). *Sentencia No. 1977-14-EP/20*, 28 de octubre de 2020. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-1977-14-ep-20/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021a). *Sentencia No. 1158-17-EP/21*, 20 de octubre de 2021. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-1158-17-ep-21/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021b). *Sentencia No. 48-14-IN/21*, 5 de mayo de 2021. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-48-14-in-21/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2022). *Sentencia No. 1962-16-EP/22*, 12 de enero de 2022. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-1962-16-ep-22/>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. <https://www.refworld.org/es/jur/jur/corteidh/2001/126436>
- Ferrer Beltrán, J. (2007). *La valoración racional de la prueba*. Marcial Pons. <https://recerca.udg.edu/es/publications/la-valoraci%C3%B3n-racional-de-la-prueba/>
- Ferrer Beltrán, J. (2010). Una concepción minimalista y garantista de la presunción de inocencia. *Revista de la Maestría en Derecho Procesal*, 4(1), 1–26. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoprocesal/article/view/2393>
- Ferrer Beltrán, J. (2021). *Prueba sin convicción: estándares de prueba y debido proceso*. Marcial Pons. <https://www.marcialpons.es/libros/prueba-sin-conviccion/9788413811079/>



- Gascón Abellán, M. (2010). *Los hechos en el derecho: bases argumentales de la prueba* (3.^a ed.). Marcial Pons. <https://www.marcialpons.es/libros/los-hechos-en-el-derecho/9788497687201/>
- Gómez Tomillo, M., & Sanz Rubiales, Í. (2017). *Derecho administrativo sancionador. Parte general*. Aranzadi. <https://datos.bne.es/resource/a6011584>
- Letelier Wartenberg, R. (2018). El precio del statu quo. Sobre el estándar probatorio en las sanciones administrativas. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 31(1), 209–229. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502018000100209>
- Macassi Zavala, J. P., & Salazar Ortiz, E. E. (2020). Aspectos esenciales de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador peruano: derecho a la prueba, carga y estándar de prueba. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 337–356. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22425>
- Marín Tapiero, J. I., & Bustamante Rúa, M. M. (2025). El estándar de prueba de conocimiento más allá de toda duda razonable en el procedimiento administrativo sancionador de Indecopi–Perú: una mirada desde la presunción de inocencia (presunción de licitud). *Revista de Defesa da Concorrência*, 13(1), 139–160. <https://doi.org/10.52896/rdc.v13i1.1141>
- Ministerio del Interior del Ecuador. (2023). *Acuerdo Ministerial Nro. 0157: Reglamento Sustitutivo al Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*. Segundo Suplemento del Registro Oficial 454, 11 de diciembre de 2023. <https://www.registroficial.gob.ec/segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-454/>
- Molina-Ramón, J. A., & Batista-Hernández, N. (2025). La presunción de veracidad de los informes técnicos y la admisibilidad de las pruebas en los procedimientos administrativos sancionadores de salud en Ecuador. *Debate Jurídico Ecuador*, 8(1), 59–84. <https://doi.org/10.61154/dje.v8i1.3747>
- Nieva Fenoll, J. (2010). *La valoración de la prueba*. Marcial Pons. <https://www.marcialpons.es/libros/la-valoracion-de-la-prueba/9788497687577/>
- Taipe Lagla, R. L. (2021). *La presunción de inocencia en el procedimiento administrativo disciplinario en la Policía Nacional* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. Repositorio Institucional UASB.



<https://repositorio.uasb.edu.ec/items/e42d939e-2d7b-4add-85b9-19b74d52b549>

Taruffo, M. (2008). *La prueba*. Marcial Pons. <https://www.marcialpons.es/libros/la-prueba/9788497686167/>

Taruffo, M. (2010). *Simplemente la verdad: el juez y la construcción de los hechos*. Marcial Pons. <https://www.marcialpons.es/libros/simplemente-la-verdad/9788497687898/>

CONFLICTO DE INTERESES

No existe.

FINANCIAMIENTO

No aplica.

CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA

Conceptualización: Ana Lucia Medina Gutiérrez, Raúl Reinoso Rojas.

Metodología: Ana Lucia Medina Gutiérrez, Raúl Reinoso Rojas.

Investigación: Ana Lucia Medina Gutiérrez, Raúl Reinoso Rojas.

Redacción – borrador original: Ana Lucia Medina Gutiérrez, Raúl Reinoso Rojas.

Redacción – revisión y edición: Ana Lucia Medina Gutiérrez, Raúl Reinoso Rojas.

