



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS

CARRERA DE DERECHO

La influencia del principio de imparcialidad en la nulidad de actos administrativos
derivados de procedimientos sancionadores en Riobamba.

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogado de los
Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**

AUTOR

Guerra Zambrano, Hairton Nycolai.

TUTOR

Mgs. Tanya Dolores Martínez Villacrés.

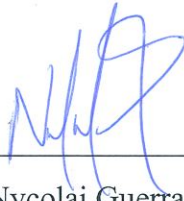
Riobamba, Ecuador. 2026

DECLARATORÍA DE AUTORÍA

Yo, Hairton Nycolai Guerra Zambrano, con cédula de ciudadanía 215001692-7, autor del trabajo de investigación titulado: “La influencia del principio de imparcialidad en la nulidad de actos administrativos derivados de procedimientos sancionadores en Riobamba”, certifico que la producción, ideas, opiniones, criterios, contenidos y conclusiones expuestas son de mí exclusiva responsabilidad.

Asimismo, cedo a la Universidad Nacional de Chimborazo, en forma no exclusiva, los derechos para su uso, comunicación pública, distribución, divulgación y/o reproducción total o parcial, por medio físico o digital; en esta cesión se entiende que el cesionario no podrá obtener beneficios económicos. La posible reclamación de terceros respecto de los derechos de autor de la obra referida será de mi entera responsabilidad; librando a la Universidad Nacional de Chimborazo de posibles obligaciones.

En Riobamba, 29 de mayo del 2026



Hairton Nycolai Guerra Zambrano

C.I.: 215001692-7

AUTOR

DICTAMEN FAVORABLE DEL PROFESOR TUTOR

Quien suscribe, **Mgs. Tanya Dolores Martínez Villacrés**, docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, por medio del presente documento certifico haber asesorado y revisado el desarrollo del trabajo de investigación titulado: **La influencia del principio de imparcialidad en la nulidad de actos administrativos derivados de procedimientos sancionadores en Riobamba**, bajo la autoría de **Hairton Nycolai Guerra Zambrano**; por lo que se autoriza ejecutar los trámites legales para su sustentación.

Es todo cuanto puedo informar en honor a la verdad, en Riobamba, a los 10 días del mes de febrero de 2026.



.....
Mgs. Tanya Dolores Martínez Villacrés

CC: 0604055798

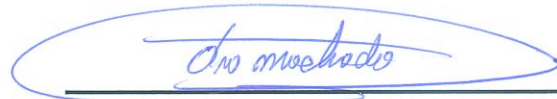
CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DE TRIBUNAL

Quienes suscribimos, docentes designados Miembros del Tribunal de Grado para la evaluación del trabajo de investigación titulado. “La influencia del principio de imparcialidad en la nulidad de actos administrativos derivados de procedimientos sancionadores en Riobamba”. Presentado por el señor estudiante, **Hairton Nycolai Guerra Zambrano** con C.I. **215001692-7**, bajo la tutoría de Mgs. **Tanya Dolores Martínez Villacrés**, certificamos que recomendamos la **APROBACIÓN** de este con fines de titulación. Previamente se ha asesorado durante el desarrollo, revisado y evaluado el trabajo de investigación escrito y escuchada la sustentación por parte de su autor; no teniendo nada que observar.

De conformidad con la norma aplicable firmamos, en Riobamba, a los 11 días del mes de junio del 2026.

Mgs. Ana Machado Ashqui

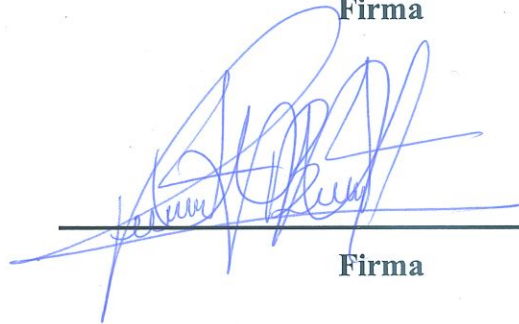
Presidente del Tribunal de Grado



Firma

Mgs. Renato Basantes Silva

Miembro del Tribunal de Grado



Firma

Mgs. Katherine Estrada Vizuete

Miembro del Tribunal de Grado



Firma



CERTIFICACIÓN

Que, **GUERRA ZAMBRANO HAIRTON NYCOLAI** con CC: **2150016927**, estudiante de la Carrera de **DERECHO**, Facultad de **CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS**; ha trabajado bajo mi tutoría el trabajo de investigación titulado "**LA INFLUENCIA DEL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD EN LA NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DERIVADOS DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN RIOBAMBA.**", cumple con el 2 % de similitud de plagio, 9% de texto generado por IA y 1% de idiomas no reconocidos, de acuerdo al reporte del sistema Anti plagio **COMPILATIO** porcentajes aceptados de acuerdo a la reglamentación institucional, por consiguiente autorizo continuar con el proceso.

Riobamba, 26 de mayo de 2026

Mgs. Tanya Dolores Martínez Villacres
TUTOR

DEDICATORIA

El presente trabajo de investigación se lo dedico a mis padres, Ramiro y Mariela, por ser mi pilar fundamental para mantenerme de pie todos los días. Todos mis logros se los dedico a ellos.

A mis hermanos, quienes con su apoyo han sido mis mejores compañeros de vida. Sin ustedes, no podría haberlo logrado.

Los amo y admiro tanto. Gracias por creer en mí. Siempre serán mi mayor inspiración.

Hairton Nycolai Guerra Zambrano.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a la Universidad Nacional de Chimborazo por su apoyo y orientación durante mi formación académica que me permitió obtener mi título de abogado.

Agradezco a la Dra. Tanya Martínez por ser mi guía durante este arduo trabajo de investigación.

Agradezco a mis amigos por la compañía y apoyo moral que me han dado a lo largo de este proyecto.

Hairton Nycolai Guerra Zambrano.

ÍNDICE GENERAL

| | |
|---|----|
| DECLARATORIA DE AUTORÍA | |
| DICTAMEN FAVORABLE DEL PROFESOR TUTOR. | |
| CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DE TRIBUNAL | |
| CERTIFICADO ANTIPLAGIO | |
| DEDICATORIA | |
| AGRADECIMIENTO | |
| ÍNDICE GENERAL | |
| ÍNDICE DE FIGURAS | |
| ÍNDICE DE TABLAS | |
| RESUMEN | |
| ABSTRACT | |
| CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN..... | 14 |
| 1.1. Planteamiento del Problema..... | 16 |
| 1.2 Justificación..... | 17 |
| 1.3 Objetivos | 18 |
| 1.3.1 Objetivo General | 18 |
| 1.3.2 Objetivos Específicos | 18 |
| CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO..... | 19 |
| 2.1. Estado del Arte..... | 19 |
| 2.2 Aspectos Teóricos | 21 |
| 2.2.1 UNIDAD I: FUNDAMENTOS DEL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. | 21 |
| 2.2.2. UNIDAD II: LA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD Y SU INCIDENCIA EN LA NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES. | 34 |
| 2.2.3. UNIDAD III: LINEAMIENTOS JURÍDICOS PARA GARANTIZAR LA IMPARCIALIDAD Y PREVENIR LA NULIDAD EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR..... | 45 |
| CAPÍTULO III. METODOLOGÍA..... | 53 |
| 3.1. Unidad de análisis | 53 |
| 3.2. Métodos..... | 53 |
| 3.2.1. Método deductivo..... | 53 |
| 3.2.2. Método jurídico-analítico | 53 |
| 3.2.3. Método dogmático..... | 53 |

| | |
|---|----|
| 3.3. Enfoque de la Investigación | 53 |
| 3.3.1. Enfoque cualitativo. —..... | 53 |
| 3.4. Tipo de Investigación..... | 54 |
| 3.4.1. Dogmática..... | 54 |
| 3.4.2. Jurídica explorativa | 54 |
| 3.5. Diseño de Investigación | 54 |
| 3.6. Población y muestra | 54 |
| 3.6.1. Selección de muestra | 55 |
| 3.6.2 Criterios de selección de participantes | 55 |
| 3.6.3. Perfil profesional de los informantes..... | 55 |
| 3.7. Técnicas e instrumentos de investigación..... | 55 |
| 3.7.1. Técnica | 55 |
| 3.7.2. Instrumento de investigación..... | 56 |
| 3.7.3. Técnica de validación de información obtenida..... | 56 |
| 3.8. Técnicas para el tratamiento de información | 56 |
| CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN | 57 |
| 4.1 Resultados | 57 |
| 4.2 Discusión..... | 63 |
| 4.3 Propuesta..... | 68 |
| 4.3.1 Medios para la inclusión de la propuesta. | 69 |
| CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 70 |
| 5.1 Conclusiones..... | 70 |
| 5.2 Recomendaciones..... | 72 |
| BIBLIOGRAFÍA | 73 |
| ANEXOS | 75 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|---|-----------|
| Figura N° 1 Flujo del procedimiento | 26 |
| Figura N° 2 Vicios de la imparcialidad doctrinaria | 36 |
| Figura N° 3 Diagrama de Sankey | 65 |
| Figura N° 4 Diagrama Radial | 67 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|---|-----------|
| Tabla 1: Tabla comparativa sobre la imparcialidad objetiva y subjetiva..... | 29 |
| Tabla 2: Tabla de Derecho comparado sobre el principio de imparcialidad..... | 32 |
| Tabla 3: Tabla de funciones que tiene el órgano instructor en el procedimiento administrativo sancionador. | 40 |
| Tabla 4: Tabla de funciones que tiene el órgano sancionador en el procedimiento administrativo sancionador. | 41 |
| Tabla 5: Diferencia entre Nulidad del Acto y Nulidad del Procedimiento..... | 43 |
| Tabla 6: Matriz de subsunción normativa: Imparcialidad vs Nulidad | 46 |

RESUMEN

La presente investigación aborda la influencia del principio de imparcialidad en la nulidad de actos administrativos sancionadores en Riobamba, Ecuador. El estudio se centra en la vulneración de este principio fundamental, donde la concentración de funciones instructora y sancionadora en una misma autoridad o jerarquía institucional compromete la objetividad y legitimidad de las decisiones. El objetivo general fue determinar cómo esta vulneración incide en la nulidad de actos administrativos, proponiendo soluciones jurídicas para fortalecer el debido proceso y los derechos de los administrados. Metodológicamente, se adoptó un enfoque cualitativo y no experimental, utilizando métodos deductivos, jurídico-analítico y dogmático. La recopilación de datos se realizó mediante entrevistas semiestructuradas y análisis documental. Los resultados revelan una brecha entre la normativa y la realidad operativa: la imparcialidad es esencial, pero su aplicación práctica es deficiente. Se constató que la concentración de funciones y la influencia jerárquica son patrones recurrentes que comprometen la neutralidad, llevando a la contaminación de funciones y, consecuentemente, a la nulidad de actos administrativos. En conclusión, la vulneración del principio de imparcialidad en Riobamba es una falla estructural arraigada en la fusión de roles. Se propone una reconfiguración de la arquitectura administrativa basada en la aplicación técnica del artículo 105 del Código Orgánico Administrativo, mediante la implementación de una matriz de subsunción normativa y la segregación efectiva de funciones instructoras y resolutorias, garantizando así un procedimiento sancionador conforme al bloque constitucional de derechos.

Palabras clave: Imparcialidad, Nulidad, Procedimiento administrativo sancionador, Debido proceso, separación de funciones

ABSTRACT

This research examines the influence of the impartiality principle on the nullity of administrative sanctions in Riobamba, Ecuador. The study focuses on the violation of this fundamental principle, whereby the concentration of investigative and sanctioning functions within the same authority or institutional hierarchy undermines the objectivity and legitimacy of administrative decisions. The general objective was to determine how such a violation affects the nullity of administrative acts and to propose legal solutions to strengthen due process and the rights of the parties administered. Methodologically, a qualitative and non-experimental approach was adopted, employing deductive, legal-analytical, and dogmatic methods. Data collection was conducted through semi-structured interviews and documentary analysis. The findings reveal a gap between the regulatory framework and operational reality: while impartiality is essential, its practical application remains deficient. It was established that the concentration of functions and hierarchical influence are recurring patterns that compromise neutrality, leading to functional contamination and, consequently, to the nullity of administrative acts. In conclusion, the violation of the impartiality principle in Riobamba constitutes a structural failure rooted in the merger of roles. A reconfiguration of the administrative architecture is proposed, grounded in the technical application of Article 105 of the Organic Administrative Code, through the implementation of a normative subsumption matrix and the effective segregation of investigative and adjudicative functions, thereby ensuring sanctioning procedures that comply with the constitutional block of rights.

Keywords: Impartiality, Nullity, Administrative sanctioning procedure, Due process, Separation of functions

Reviewed by:



Lic. Eduardo Barreno Freire. Msc.

ENGLISH PROFESSOR

C.C. 0604936211

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

En el contexto del Derecho Administrativo Sancionador, uno de los pilares que asegura un proceso que respeta los derechos de los administrados es la imparcialidad. Este principio se convierte en una garantía esencial para mantener el debido proceso y evitar decisiones arbitrarias o influenciadas por intereses ajenos a la legalidad. A diferencia del proceso penal, donde los jueces actúan como terceros imparciales y no están involucrados en el conflicto, en el ámbito administrativo, la autoridad que investiga y sanciona a menudo pertenece al mismo órgano, lo que genera un desafío estructural en términos de objetividad y legitimidad de las decisiones.

Desde el punto de vista de (Toapanta & Guala, 2024) expresa que en el Ecuador, donde el Derecho Administrativo ha adquirido una importancia creciente en la regulación de las conductas ciudadanas y el ejercicio de las potestades estatales, el análisis de la imparcialidad de la autoridad administrativa sancionadora se vuelve crucial. La evolución normativa, especialmente con la implementación del Código Orgánico Administrativo (COA), ha intentado establecer garantías procesales que, en la medida de lo posible, iguallen las protecciones del proceso judicial. Sin embargo, en el ámbito práctico se terminan detectando fallas que permiten la vulneración del principio de imparcialidad.

Varios autores y estudios del área han identificado que hay distintas situaciones que comprometen esta neutralidad del procedimiento sancionador, desde la acumulación de funciones en una misma autoridad hasta la falta de acceso real al expediente, pasando por desequilibrios procesales entre la administración y el administrado, así como resoluciones que carecen de una justificación adecuada. Todo esto no solo deteriora la institucionalidad pública, sino que genera desconfianza en quienes quedan sometidos el sistema administrativo (Espín et al., 2022).

Para abordar esta problemática, se optó por una metodología cualitativa y no experimental, dado que el objeto del estudio son fenómenos jurídicos que se analizan tal como ocurren en la realidad, sin manipulación de variables. Como técnicas de recolección se emplearon la entrevista semiestructurada y la revisión bibliográfica, herramientas que permiten obtener información detallada de quienes participan directamente en estos procedimientos. Los informantes fueron seleccionados por conveniencia, considerando funcionarios del ARCSA y del GAD Municipal de Riobamba y abogados litigantes con experiencia en la materia. El análisis de la información se realizó mediante categorías temáticas definidas a partir de los objetivos de la investigación.

La motivación personal para abordar este tema nació de observar, tanto en la doctrina como en casos concretos, que el debido proceso en sede administrativa enfrenta vulneraciones recurrentes y poco visibilizadas. Que la misma autoridad que investiga sea quien sanciona no debería ser una práctica normal de un Estado constitucional de derechos. Analizar su cumplimiento en la práctica permite contribuir a la mejora de la administración pública local y al fortalecimiento de la seguridad jurídica. Además, el estudio tiene valor

académico, ya que aporta a la comprensión crítica de la aplicación del principio de imparcialidad en la administración pública ecuatoriana

Esta indagación tiene el objeto de analizar de manera crítica las causas estructurales que provocan la violación del principio de imparcialidad en el procedimiento administrativo sancionador en Ecuador. El propósito es proponer soluciones jurídicas claras que fortalezcan las garantías del debido proceso y prevengan el uso arbitrario del poder estatal.

1.1. Planteamiento del Problema

El procedimiento administrativo sancionador es el mecanismo mediante el cual el Estado ejerce su potestad punitiva frente a infracciones del orden normativo. Ahora bien, ese poder no puede ejercerse sin límites requiere garantías procesales que protejan al ciudadano, siendo la imparcialidad una de las más importantes, pues implica que quien decide no tenga interés alguno en el resultado (Espin & López, 2025). En Ecuador, aunque el COA ha introducido avances en la materia, lo que esta investigación evidenció es que dichas garantías siguen siendo frágiles cuando se trata de la práctica cotidiana de las instituciones.

Uno de los problemas más recurrentes que esta investigación identificó es que, en muchos casos, el mismo funcionario que investiga los hechos termina siendo quien decide la sanción (Espín et al., 2022). Esta acumulación de roles no es un detalle menor, cuando una misma persona reúne la prueba y luego la juzga con base a ella, la objetividad del proceso queda comprometida de raíz abriendo espacios a decisiones condicionadas por criterios previos o presiones institucionales.

A esto se suman otras irregularidades que agravan el panorama, notificaciones que llegan tarde o de forma deficiente, administrados que no logran acceder oportunamente a su propio expediente, inversión indebida de la carga probatoria y resoluciones que no explican suficientemente las razones de la decisión adoptada (Orellana, 2022).

Estas fallas no afectan solo al administrado en el caso concreto, erosionan la legitimidad de sanciones mismas y que con el tiempo deterioran la confianza pública en las instituciones. Por eso, estudiar este problema desde sus causas estructurales, analizar sus consecuencias jurídicas y proponer alternativas reales resultó no solo pertinente académicamente, sino, necesario para contribuir a una administración pública más respetuosa con los derechos fundamentales.

1.2 Justificación

El interés por investigar este tema responde a dos razones concretas. Por un lado, la necesidad de que los ciudadanos cuenten con garantías reales frente al ejercicio del poder sancionador del Estado. Por otro lado, la urgencia de que la administración pública ecuatoriana opere bajo estándares mínimos de legalidad y justicia, no solo en el papel sino en la práctica diaria.

Diversas investigaciones y casos documentados evidencian que las prácticas que distorsionan la potestad sancionadora no son aisladas ni recientes, sino, persistentes y estructurales, con un impacto directo en la legitimidad de las resoluciones administrativas (Mendoza, 2023).

Quizás el problema más grave que esta investigación encontró es que, en múltiples instituciones el funcionario que investiga la conducta es el mismo que luego impone la sanción. Esta práctica ha sido cuestionada reiteradamente por la doctrina y organismos de control (Aguilar y Ruiz, 2022). Y no es un problema mínimo, cuando el administrado percibe que quien lo investigo también lo juzgo, la confianza en la objetividad del proceso se desvanece totalmente.

A esto se agrega otro factor problemático, la presión jerárquica dentro de las propias instituciones, que condiciona la autonomía del funcionario decisor. Cuando quien resuelve depende administrativamente de quien inició el proceso, la independencia del juicio queda comprometida. Esta situación se agrava cuando las resoluciones carecen de fundamentos claros y el administrado ni siquiera logra acceder oportunamente a su propio expediente.

Por todo lo anterior, esta investigación no se limita a describir el problema, buscar aportar propuestas concretas que permitan una separación real entre quien instruye y quien decide. Más allá del análisis técnico, el enfoque es también humanista, el administrado debe ser tratado como titular de derechos, no como simple objeto de control. Fortalecer esa perspectiva es, en definitiva, fortalecer el Estado de Derecho mismo.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

- Determinar la vulneración al principio de imparcialidad en el procedimiento sancionador administrativo en Riobamba, mediante un análisis dogmático-crítico de la normativa vigente, jurisprudencia nacional, doctrina y estudio de casos específicos del ARCSA y del GAD Municipal, con el fin de evidenciar su incidencia en la nulidad de los actos administrativos y proponer lineamientos que garanticen el respeto al debido proceso y los derechos de los administrados.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Analizar el marco normativo y jurisprudencial sobre la imparcialidad en el procedimiento sancionador administrativo.
- Examinar casos concretos del ARCSA y del GAD Municipal de Riobamba relacionados con nulidades por presunta falta de imparcialidad.
- Proponer lineamientos para mejorar la garantía de imparcialidad en los procedimientos sancionadores administrativos.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

2.1. Estado del Arte

Respecto del tema “La influencia del principio de imparcialidad en la nulidad de actos administrativos derivados de procedimientos sancionadores en Riobamba” no se han realizado trabajos investigativos iguales; sin embargo, existen algunos similares al que se pretende realizar, cuyas conclusiones más importantes son las siguientes:

Marvin Jair Espín Oyala y Jennifer Tatiana López Quizhpi en el año 2025, publicado en la revista “Vitalia revista científica y académica” de Pilar, Paraguay en la Universidad Pontificia Universidad Católica del Ecuador realizó un trabajo investigativo titulado: “El debido proceso administrativo sancionador: Análisis de la vulneración frente al mecanismo de protección efectivo por parte del Estado”, concluye el mismo señalando que:

En Ecuador, el debido procedimiento sancionador existe formalmente, pero en la práctica se fractura en múltiples puntos. Notificaciones que no llegan a tiempo, resoluciones sin explicación real, ciudadanos que litigan en desventaja frente al aparato estatal y pruebas que se exigen a quien debería ser presumido inocente. El resultado no es solo una falla técnica, es un sistema que genera desconfianza y deja al administrado en una posición de indefensión difícilmente justificable.

Mercy Aguilar y José Ruiz en el año 2022, publicado en la revista: centro sur editorial, en la Universidad Indoamérica realizó un trabajo investigativo titulado: “El principio de imparcialidad en el procedimiento administrativo sancionador”, concluye el mismo señalando que:

En Ecuador, el principio de imparcialidad no tiene dientes. Quien decide puede haber participado antes, puede tener criterio formado, puede actuar como parte sin que nadie lo detenga. La ausencia de límites claros no es un detalle sin importancia, es la puerta de entrada a la arbitrariedad institucional y los administrados lo pagan con su derecho a la defensa.

Elizabeth Mendoza en el año 2023, publicado en la revista: Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, en la Universidad Nacional Federico Villarreal-UNFV realizó un trabajo investigativo titulado: “Debido procedimiento administrativo sancionador y el control judicial como tutela jurisdiccional efectiva”, concluye el mismo señalando que:

La potestad sancionadora no puede reducirse a un mecanismo de castigo eficiente. Detrás de cada expediente hay una persona cuya situación jurídica puede cambiar drásticamente. Por eso la relación entre el procedimiento sancionador y el control judicial no es accesoria, es estructural. Sin una tutela jurisdiccional que funcione de verdad, el administrado queda expuesto a decisiones administrativas que nadie revisa con profundidad, lo cual convierte la garantía formal en letra muerta.

Tarquino Orellana en el año 2022, publicado en la revista “Analysis 33” por la universidad de Cuenca, realizó un trabajo investigativo titulado: “El Procedimiento Administrativo Sancionador en el Ecuador”, concluye señalando que:

El artículo menciona que el debido proceso, como garantía constitucional, busca que los pasos y fases del proceso se lleven a cabo "de forma justa e imparcial". Esto es fundamental incluso en sede administrativa, donde la autoridad con potestad sancionadora podría ser la misma que decide. Las garantías del debido proceso, incluida la imparcialidad implícita, buscan evitar la arbitrariedad y el desborde del poder punitivo del Estado. Una distinción fundamental que el COA establece es la separación de las fases de instrucción y sanción. Según el artículo, el COA distingue a la autoridad instructora de la autoridad sancionadora, quienes tienen independencia entre sí: una sustenta el proceso y emite un dictamen, la otra impone o no la sanción en base a lo actuado.

Espín Sandoval et al., en el año 2022, publicado en la revista “Dialnet” afiliado a la Universidad Regional Autónoma de los Andes, realizó un trabajo de investigación titulado: “El procedimiento administrativo sancionador y la facultad normativa sancionadora de los GAD cantonales”, concluyendo lo siguiente:

No se puede actuar de manera completamente imparcial en los procedimientos Administrativos Sancionadores en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Salcedo mientras no exista una clara división de funciones entre el órgano sustanciador y el órgano sancionador. Se aconseja trabajar para dividir dichas funciones con el fin de garantizar derechos y en atención al principio pro administrado.

Mónica Aldaz en el año 2023, publicado en el repositorio digital de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, realizó un trabajo de investigación titulado como: “Principio de imparcialidad en la sustanciación y resolución de faltas disciplinarias leves de fuerzas armadas”, concluyendo lo siguiente:

Incluso en las fuerzas armadas, institución que por definición opera bajo jerarquía y disciplina estricta, la separación entre quien instruye y sanciona no se cumple en la práctica. El COA lo exige expresamente, establece que deben ser servidores distintos y aun así el reglamento disciplinario militar lo ignora. Si en un ámbito tan reglamentado como ese la imparcialidad cede, genera duda en lo que se puede esperar de entidades municipales o entidades administrativas de control. La norma existe pero en la práctica no la hacen cumplir.

2.2 Aspectos Teóricos

2.2.1 UNIDAD I: FUNDAMENTOS DEL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

2.2.1.1 Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo sancionador.

El procedimiento administrativo sancionador, en el ámbito del Derecho Administrativo ecuatoriano, se encuentra reconocido en el Código Orgánico Administrativo, (en adelante COA), específicamente en su libro tercero, relativo a los procedimientos especiales, dentro de la cual se regula el procedimiento; sin embargo, también reconoce que la potestad sancionadora que tiene el Estado puede ser delegada a determinados entes administrativos, facultándolos para resolver procedimientos internos o ejercer dicha potestad frente a otros órganos cuando sea necesario sancionar una conducta que configure una infracción administrativa o una actuación arbitraria dentro de un hecho jurídico.

Esta facultad constituye una manifestación del poder punitivo del Estado. Por ello, su origen se encuentra sustentado en pilares fundamentales del derecho penal, entre los cuales se destacan los principios y reglas que orientan su aplicación. Empero, mediante la evolución temporal esta potestad ha experimentado una evolución tanto conceptual como procedimental, adaptándose a las exigencias del derecho administrativo contemporáneo (Orellana, 2022).

Este poder punitivo o *Ius puniendi* constituye una de las manifestaciones más relevantes del ejercicio de la autoridad pública, que se manifiestan tanto en el ámbito penal como en el administrativo. Esta potestad permite a la administración pública imponer sanciones a los ciudadanos cuando incumplen con determinadas normas administrativas, configurándose, así como un mecanismo esencial para garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico. El procedimiento administrativo sancionador representa la vía formal a través de la cual se ejerce esta potestad.

La administración pública cumple, en términos generales, una función de regulación y control orientada a garantizar la adecuada prestación de bienes y servicios por parte del Estado. En este contexto, el Estado garantista como modelo normativo, exige que la política se subordine al derecho, en consecuencia, a los vínculos normativos establecidos en la Constitución (Ruiz, 2013).

En este sentido, el garantismo constitucional consagrado en la ley suprema del ordenamiento jurídico ecuatoriano debe operar como un límite al ejercicio del poder punitivo del Estado, a fin de evitar situaciones de indefensión y asegurar que el procedimiento sancionador sea justo, equilibrado y respetuoso de los derechos del administrado.

En este contexto cobra relevancia el debido proceso del artículo 76 reconocido en la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE) en la cual da reglas para un procedimiento justo e imparcial a las personas de las distintas disciplinas en relación con

el derecho y procedimientos en los cuales se imponga sanción administrativa o sentencia. Entre estas garantías que el Estado debe dar para los procesos se encuentran el derecho a contradicción, defensa, recibir resoluciones motivadas, que juzgue el tribunal competente, la imparcialidad del tribunal para un procedimiento más justo y la prohibición de juzgar sin que en el momento de cometer tal acto no haya existido la infracción tipificada, lo que es el principio de legalidad (CRE, 2008).

En todo procedimiento judicial o administrativo en el que se prevea la imposición de una sanción al presunto infractor, debe garantizarse el respeto al debido proceso, el cual constituye el eje fundamental del sistema procesal, tanto en el ámbito civil como en el ámbito administrativo sancionador. Este principio actúa como una garantía esencial para la protección de los derechos de las personas sometidas a un procedimiento, asegurando que las actuaciones estatales se desarrollen conforme a la legalidad, la imparcialidad y el derecho a la defensa.

Desde la concepción de (Gordillo, 2012) el procedimiento administrativo es el conjunto de normas y principios que regulan la actuación de los administrados en relación con la voluntad de la administración pública, especialmente cuando estos ejercen acciones como la impugnación, participación o defensa técnica. Lo que está en juego en cada procedimiento no es un trámite burocrático es la posibilidad real de que el administrado se defienda antes de que el Estado le imponga una consecuencia jurídica. Y esa defensa solo tiene sentido si la conducta que se le atribuye estaba claramente prohibida con anterioridad, sancionar algo que no estaba tipificado no es ejercer potestad sancionadora, es arbitrariedad con vestimenta legal.

El procedimiento administrativo no es una categoría aislada del resto del ordenamiento procesal comparte con él una exigencia que no admite excepciones que la relación entre quien ejerce el poder y quien lo padece se rija por reglas justas, predecibles e imparciales. En virtud del modelo garantista consagrado en la CRE, la ley garantiza que el administrado pueda ejercer su derecho a la defensa en condiciones de igualdad, haciendo efectivo el debido proceso como principio rector del ordenamiento jurídico administrativo.

En consecuencia, el procedimiento administrativo sancionador tiene como naturaleza jurídica la de ser un mecanismo formal a través del cual se analiza la presunta comisión de una conducta infractora atribuida al administrado. Dos condiciones deben cumplirse antes de que cualquier sanción sea legítima, por un lado que la conducta estuviera prohibida antes de cometerse y por otro, que las pruebas reunidas durante la instrucción sean suficientes para sostener la responsabilidad, más no la sospecha. Es el instructor quien abre ese camino y hacerlo mal saltándose garantías o forzando conclusiones, contamina todo lo que viene después.

Ahora, el problema más perturbador no está en el diseño normativo sino en su quiebre práctico, la misma mano que reúne las pruebas es la que después firma la sanción. (Mendoza, 2023) señala con claridad que esa fusión de roles no es un detalle procedimental menor, es una fractura estructural que destroza la neutralidad que cualquier proceso sancionador debe proyectar. Pues en términos judiciales, un juez que también fue fiscal no puede ser Juez. Es una contradicción en términos y el orden constitucional ecuatoriano no debería tolerarla.

El debido proceso exige que, en los procedimientos sancionadores, exista una separación clara entre las funciones de instrucción y de sanción, a fin de garantizar la imparcialidad. Para ello, dichas funciones deben ser ejercidas por servidores públicos distintos dentro de la misma entidad administrativa. De este modo, se previene que el procedimiento resulte injusto para el administrado. No obstante, el principal conflicto que se presenta en la práctica es que, en muchos casos, el mismo servidor público actúa como ente instructor y a su vez, resuelve en la fase sancionadora, lo cual vulnera dicho principio.

2.2.1.2 El principio de imparcialidad en el derecho administrativo.

El procedimiento administrativo sancionador, siendo una manifestación del poder punitivo del Estado en sede administrativa, se encuentra exigido por un sistema específico de normas y principios jurídicos, sin embargo, estos no pueden contravenir los mandatos superiores de la Constitución, la cual constituye los parámetros para todo el ordenamiento jurídico ecuatoriano. En este sentido, el principio del debido proceso impone la observancia del principio de imparcialidad el cual resulta indispensable para asegurar decisiones objetivas y justas respecto de la persona quien será sometida al procedimiento, ostentando así la calidad de administrado.

El principio de imparcialidad del juzgador constituye un elemento fundamental para garantizar la legitimidad del procedimiento sancionador. Su observancia asegura al administrado la percepción y la realidad de haber sido sometido a un proceso justo. Su cumplimiento trasciende en el caso concreto, cada procedimiento imparcial es en pequeña escala, una reafirmación del modelo del Estado que la Constitución proclama (Chávez & Jiménez, 2021).

Sin imparcialidad el órgano sancionador pierde su razón de ser, ya no es árbitro del ordenamiento jurídico sino actor más del conflicto y eso desequilibra irreparablemente las condiciones en que el administrado debe defenderse. Esta exigencia cobra mayor importancia en sede administrativa, donde la autoridad que impulsa el procedimiento es la misma que acusa y sanciona, generando un potencial desequilibrio que debe ser corregido mediante una estricta observancia del principio de imparcialidad. Su cumplimiento no solo garantiza un proceso justo, sino que materializa los postulados del modelo de Estado constitucional de derechos y justicia social establecido en la CRE.

La justicia no se decreta, se construye principio a principio. Y entre todos ellos, la imparcialidad es quizás la más difícil de sostener en la práctica, porque se exige que quien valora la prueba lo haga sin historia previa, sin presión jerárquica, sin resultado esperado. (López, 2019) manifiesta que sin ese punto de equilibrio, el proceso sancionador se convierte en una herramienta de poder, no un límite frente a él.

Esto quiere decir que, el sistema de justicia, mediante la estructura del ordenamiento jurídico, establece estos principios para que se sustenten, no son leyes, sino directrices de optimización para las leyes, entre esos principios se encuentra el de la imparcialidad, este conforma el debido proceso, por ello, es muy importante en la impartición de justicia, pues el operador principal en el ámbito administrativo debe ser completamente imparcial y no incidir en ninguna de las funciones del ente instructor.

Para que exista esta imparcialidad en el juzgador o en el tribunal, primero es necesario que se demuestre que esta persona o ente no se encuentre como parte en el proceso, además, la actitud del juez para dejar las cosas subjetivas al momento de juzgar y valorar los elementos de prueba que se han recolectado. Es decir, el juez debe ser una persona ajena al conflicto, una persona que solo deba valorar pruebas y por ende juzgar, algo que en la práctica del procedimiento administrativo sancionador no se demuestra (Arias, 1999).

Refiriendo de esta forma a que el ente sancionador debe tener estas características puras como protagonista al momento de imponer la sanción en el procedimiento, dependiendo del informe que haya realizado el ente instructor, sin embargo, en sede administrativa es complicado que el ente sancionador no se vea envuelto con el ente instructor ya que suelen confundir funciones o mezclarse entre los dos.

Esta es una idea con la cual coincide el profesor Maier manifestando que, algo que caracterizara al juez es ser imparcial, este término tiene una etimología in – partial que su significado es, aquel que no forma parte del asunto (Maier, 1996).

De esta forma el termino etimológico establece la principal característica que debe tener el órgano decisor en sede administrativa o el juez en sede judicial, el ente quien va a decidir sobre el caso, debe atacar el mismo sin tener un interés personal en el mismo, solo cumple con su función.

El principio de imparcialidad deriva a la esencia del procedimiento en general, concibiéndose así como un acto en el cual se encuentran dos partes contradiciéndose y por ende para su resolución debe existir un tercero, quien tendrá la principal característica de ser imparcial y quien resuelva la controversia (Ortiz, 2002).

Desde este punto de vista, se explica como un mismo funcionario no puede tener ambas funciones de ente instructor, investigación de hechos y luego juzgar el mismo hecho, si se realiza de esta forma vulnerarían el principio de imparcialidad, creando una nulidad en el procedimiento.

En énfasis al principio de imparcialidad, (Oyarte, 2014) refiere que el ejercicio de la función jurisdiccional comporta la puesta en marcha de un mecanismo de heterocomposición de conflictos, en virtud del cual la resolución de la controversia se encomienda a un tercero que debe observar absoluta imparcialidad, es decir, que carece de interés personal o directo en el litigio.

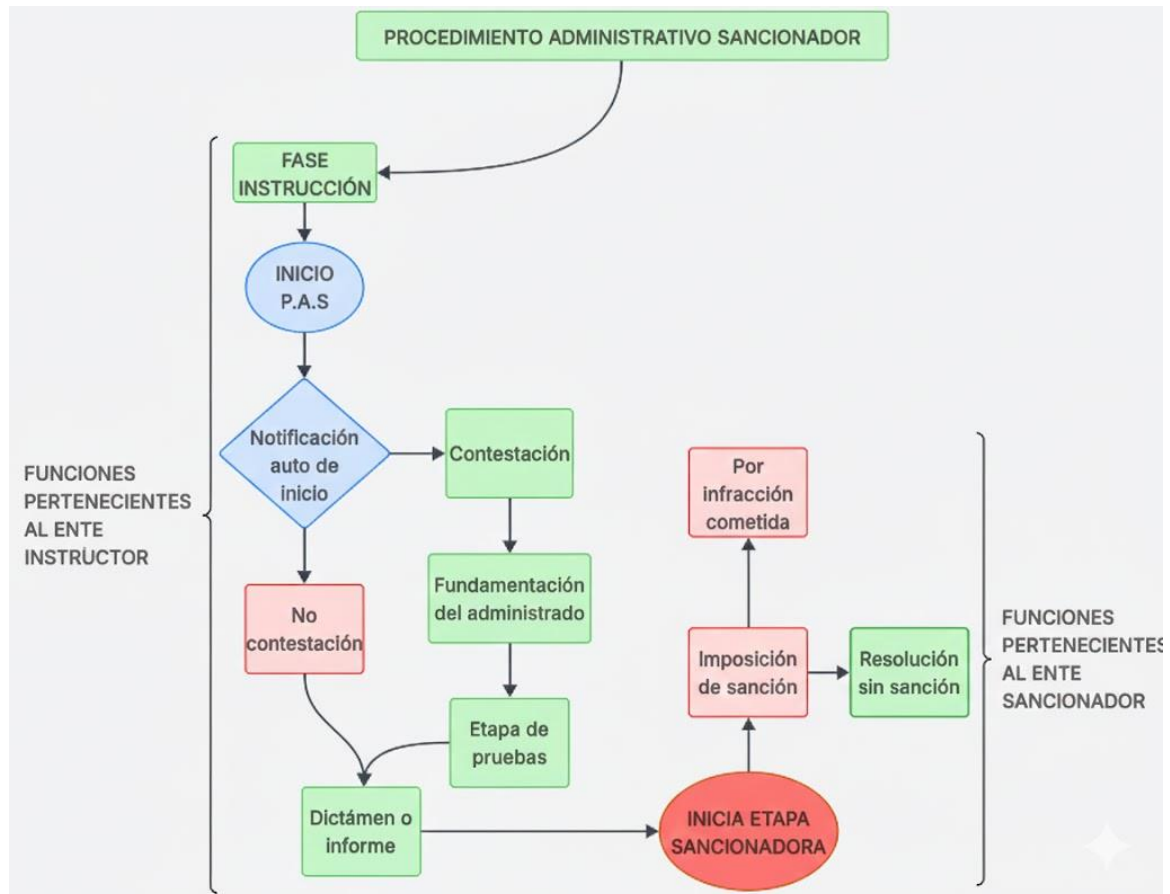
Es precisamente esta cualidad que le confiere al juez ser legítimo en el proceso, a diferencia de las partes que tienen un interés y por ende su legitimación viene de su interés jurídico, el juzgador se erige como garante de equidad procesal, sin inclinarse a favor de ninguna de las partes durante el proceso.

Es así como el principio de imparcialidad, a pesar de estar en sede administrativa, sigue siendo un proceso en el cual se dará una sanción a una persona en el peor de los casos, por ende, el ente instructor de la administración, no puede ser la misma persona que el ente sancionador, que cumple el rol de juez, puesto que esto vulnerará el principio de imparcialidad la cual se ha denotado que es una característica fundamental para el juzgador o ente sancionador, ya que de esta forma da legitimidad al proceso.

Es importante también, citar la ley que menciona en su artículo 19: “Los servidores públicos evitarán resolver por afectos o desafectos que supongan un conflicto de intereses o generen actuaciones incompatibles con el interés general. Los servidores públicos tomarán sus resoluciones de manera autónoma” (COA, 2025).

En la misma ley menciona estas características de las que hablan los autores antes citados, siendo rasgos que debe tener por naturaleza la persona encargada de resolver el conflicto, en este caso en sede administrativa, puesto que no deben inmiscuirse en el mismo y si así fuera el caso, pueden excusarse para que el caso pueda resolverse de la manera más justa.

Figura N° 1 Flujo del procedimiento



Nota: Gráfico elaborado por Nycolai Guerra.

2.2.1.3 Imparcialidad objetiva y subjetiva: elementos y alcances

Entrando más a profundidad en el principio de imparcialidad en el procedimiento administrativo sancionador, existen dos tipos de imparcialidad necesarios de definir, los elementos que estos contienen y el alcance que pueden tener en un procedimiento, estos tipos de imparcialidad que se detallarán son: Imparcialidad objetiva e imparcialidad subjetiva.

Imparcialidad objetiva.

La imparcialidad objetiva no se agota en las buenas intenciones del funcionario, va mucho más allá. Exige que el propio diseño institucional elimine cualquier sospecha razonable de parcialidad, porque el administrado no solo tiene derecho a un proceso justo, sino, a percibirlo como tal. Una estructura que genere dudas ya falló, aunque el funcionario haya actuado de buena fe (Nataren, 2017).

La separación entre quien acusa y quien decide no es una formalidad decorativa, es la columna vertebral de cualquier proceso que aspire a ser legítimo. Cuando un mismo funcionario atraviesa ambas fases, su juicio final ya está contaminado por las conclusiones que el mismo construyó antes. No importa cuán técnica sea la resolución el daño a la apariencia de la neutralidad es irreversible y arrastra consigo la legitimidad de todo el procedimiento.

Confiar en la ética individual de funcionarios es insuficiente y peligroso. Las instituciones necesitan blindajes estructurales, protocolos claros, barreras que aislen al decisor de presiones jerárquicas y procesos de nombramiento transparentes que no dejan la imparcialidad a merced de favores políticos o lealtades internas. La imparcialidad objetiva no se ruega, se construye (Ramos, 2017).

Lo valioso de la imparcialidad objetiva es que puede medirse. No es una aspiración filosófica sino una exigencia técnica, los flujos procedimentales dejan rastro, las auditorías pueden rastrear quién hizo qué en cada etapa, y los indicadores de independencia revelan si la separación de funciones es real o solo nominal. Cuando una institución no resiste ese escrutinio, la respuesta no es mejorar la imagen, es reformar la estructura.

La imparcialidad subjetiva: la dimensión más difícil de probar.

Sí la imparcialidad objetiva se construye con reglamentos, la subjetiva se juega en la cabeza del funcionario. Es la dimensión más difícil de garantizar porque nadie puede auditar los prejuicios de una persona. Lo que sí puede exigirse es que quien decide no arrastre vínculos personales, lealtades ideológicas ni animadversiones hacia las partes porque cuando eso ocurre, la decisión ya estaba tomada antes de leer el expediente (Gómez, 2018).

La exigencia es clara y no admite zonas grises, ni amistad, ni enemistad, ni subordinación jerárquica, ni interés económico. Cualquiera de esos factores basta para activar la recusación, porque no hace falta probar que el funcionario actuó mal, alcanza con que exista una razón objetiva para dudarlo. La confianza pública en la administración de justicia de demasiado frágil como para arriesgarla por no separar a tiempo a quien no debía decidir.

Asimismo, esta forma de imparcialidad puede y debe ser evaluada a través de indicadores observables, tales como la conducta previa del juzgador, sus decisiones pasadas en casos similares, o incluso declaraciones públicas que revelen inclinaciones ideológicas o valorativas incompatibles con la neutralidad exigida. La manifestación de opiniones anticipadas sobre los hechos o el derecho aplicable compromete gravemente la imparcialidad subjetiva, al configurar una forma de juicio anticipado incompatible con el principio de presunción de inocencia y la igualdad procesal (Nataren, 2017).

Desde este punto de vista, se interpreta la importancia que tienen los indicadores al momento de sortear la persona quien hará de ente sancionador en el procedimiento administrativo sancionador, por supuesto, que este ente es conformado por una persona la cual puede ser parcializada sobre todo por la ideología que pueda tener, lo que da inseguridad jurídica al momento de continuar con el proceso.

Por tanto, garantizar la imparcialidad subjetiva no es una cuestión meramente ética, sino una obligación jurídica que encuentra respaldo en normas de recusación, principios de transparencia y estándares internacionales sobre el debido proceso. El juez no solo debe abstenerse de actuar con sesgo, sino también evitar cualquier comportamiento que pueda generar la percepción razonable de parcialidad, pues la justicia no solo debe ser impartida, sino parecerlo en cada fase del procedimiento (López, 2023).

La imparcialidad objetiva y la imparcialidad subjetiva son dos dimensiones complementarias del derecho al debido proceso, esenciales en todo procedimiento administrativo sancionador. La imparcialidad objetiva ancla su exigencia en la arquitectura misma del procedimiento no basta con que el decisor declare no tener interés, el sistema debe impedirle estructuralmente tenerlo.

La imparcialidad subjetiva, en cambio, no se audita en organigramas sino en conciencias. Le exige al funcionario decisor algo más incómodo que cumplir un protocolo que llegue al expediente sin rencores, sin favores pendientes, sin conclusiones ya formadas. Una independencia que no puede fingirse porque tarde o temprano se filtra en la decisión. La diferencia axial radica en que la primera manifestación de imparcialidad se verifica en la configuración exógena del aparato judicial o administrativo; la segunda, por otro lado, se escruta en la íntegra actitud endógena y el juicio inmaculado del individuo llamado a resolver.

En el procedimiento administrativo sancionador ecuatoriano, donde la administración pública actúa como juez y parte, estas exigencias se vuelven aún más rigurosas. La imparcialidad objetiva no admite atajos, investigar, acusar y decidir son funciones que deben recaer en personas distintas, incluso cuando pertenecen a la misma institución.

Y la subjetiva va un paso más allá, puesto que prohíbe que quien resuelve haya tocado el expediente antes, que conozca a las partes, que tenga historia con los hechos. No es capricho normativo, es que cualquier quiebre en alguna de estas dos dimensiones arrastra consigo la validez del procedimiento entero, porque lo que vulnera no es una formalidad sino el núcleo del debido proceso. Por tanto, garantizar ambas dimensiones no es solo una cuestión de buena práctica administrativa, sino una obligación constitucional con efectos jurídicos concretos (Espin & López, 2025).

Esta idea es clara en relación con la vulneración de los dos tipos de nulidad que hay doctrinariamente, por ello, si se vulnera en forma objetiva o en forma subjetiva es suficiente fundamento para apelar la nulidad del procedimiento administrativo sancionador que se está llevando a cabo.

Tabla 1: Tabla comparativa sobre la imparcialidad objetiva y subjetiva.

| Categorías | Imparcialidad objetiva | Imparcialidad subjetiva |
|---------------------------------|--|--|
| Definición | Garantía estructural del debido proceso basada en condiciones institucionales verificables | Disposición interna del juzgador libre de sesgos, prejuicios o vínculos personales |
| Naturaleza | Estructural e institucional | Psicológica, emocional y ética del juzgador |
| Fundamento | Basada en la apariencia de justicia y confianza pública | Basada en la neutralidad interna y autenticidad del juicio del funcionario decisor |
| Enfoque | Diseño organizacional del procedimiento y separación de funciones | Actitudes, convicciones y vínculos personales del juzgador |
| Riesgos que busca evitar | Concentración de funciones, presiones internas/externas, apariencia de parcialidad | Intereses personales, simpatías o antipatías, juicios anticipados |
| Exigencias específicas | Separación de las fases de investigación, acusación y decisión; independencia estructural | Ausencia de amistad, enemistad, dependencia jerárquica o ideológica comprometida |

| | | |
|--|--|---|
| Formas de evaluación | Auditoria institucional, trazabilidad procedimental, indicadores de independencia | Análisis de conductas pasadas, declaraciones públicas |
| Mecanismos de garantía | Protocolos procesales, evaluación y nombramiento transparente, estabilidad del cargo | Normas de recusación, ética judicial, control ciudadano y estándares internacionales |
| Consecuencias de su vulneración | Nulidad del procedimiento por violación al debido proceso y principio de legalidad | Nulidad del proceso por pérdida de confianza pública y arbitrariedad en la decisión. |
| Indicadores clave | Un mismo funcionario investiga y sanciona; falta de independencia funcional | El ente sancionador tiene amistad o enemistad con una parte; ha opinado previamente sobre el caso |
| Relación con el debido proceso | Garantiza la apariencia de justicia y evita la contaminación procesal | Asegura la neutralidad personal e impide juicios subjetivos o motivados por interés |
| Aplicación en Ecuador | Obliga a separar funciones dentro de la misma entidad pública | Impide que el funcionario que sanciona haya participado en la investigación |

Nota: Tabla elaborada por Nycolai Guerra.

2.2.1.4 Breve análisis comparado del principio de imparcialidad en el procedimiento administrativo sancionador en países latinoamericanos.

El principio de imparcialidad es un eje estructural del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores, reconocido por los sistemas jurídicos latinoamericanos como una garantía indispensable para limitar el ejercicio del poder sancionador del Estado (Orellana, 2022).

Aunque la configuración normativa de este principio es similar en Perú, Colombia y Ecuador, los tres que se analizarán brevemente, su aplicación práctica revela diferencias importantes en cuanto al grado de desarrollo institucional, mecanismos de control y garantías operativas.

Perú presenta un desarrollo normativo relativamente detallado, la Constitución de 1993 reconoce el debido proceso tanto en sede judicial como administrativa y la Ley del Procedimiento Administrativo General va más lejos al exigir la separación expresa entre quien instruye y quien resuelve, además de obligar a los funcionarios con conflicto de interés a abstenerse. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría han documentado algo revelador, muchas entidades públicas simplemente ignoran esa separación y concentran ambas funciones en una sola persona.

Colombia construyó una base constitucional más robusta puesto que en el artículo 29 no se limita a enunciar garantías, sino que las vincula directamente a la presunción de inocencia y al derecho a la defensa, exigiendo una autoridad genuinamente imparcial. Su código de procedimiento administrativo va más allá de la declaración formal al regular expresamente cuando un funcionario debe recusarse o abstenerse. En papel, es un sistema más blindado que el ecuatoriano.

Lo notable en el caso colombiano es que su Corte Constitucional no se quedó en declaraciones, sentencias C-1177 de 2001 y T-217 de 2013 fue un paso más allá, declarando la nulidad de actos administrativos concretos donde la imparcialidad tanto en su dimensión objetiva como subjetiva. Un avance relevante en Colombia es el desarrollo de protocolos internos en entidades como la Superintendencia de Industria y Comercio y la DIAN, que establecen claramente la división funcional entre investigación y decisión, aunque su cumplimiento varía según el sector.

En Ecuador, el principio de imparcialidad está reconocido de manera expresa en el artículo 76 de la (CRE, 2008), dentro del catálogo de garantías del debido proceso. Su desarrollo normativo se halla en el (COA, 2025), (actualizado) particularmente en los artículos 33 en el que menciona que el debido procedimiento administrativo se llevara a cabo a las previsiones del ordenamiento jurídico.

En Ecuador, la historia es otra pues los municipios pequeños y entidades con equipos reducidos operan sin estructuras diferenciadas, donde una misma persona instruye y

sanciona porque simplemente no hay nadie más. La concentración de funciones no siempre es intencional a veces es el resultado de instituciones que crecieron en competencias sin creer en capacidad (Guachizaca & Aranda, 2024).

Es ese el nudo del problema, pues Ecuador no solo tiene instituciones que concentran funciones, sino que tampoco cuenta con mecanismo reales para detectarlo y corregirlo. Sin auditorías internas autónomas ni revisión externa efectiva, la vulneración de la imparcialidad puede repetirse indefinidamente sin que nadie la registre, la sancione ni la prevenga.

Tabla 2: Tabla de Derecho comparado sobre el principio de imparcialidad.

| Categoría | Ecuador | Perú | Colombia |
|---------------------------------------|--|--|---|
| Base Constitucional | Art. 76 de la CRE sobre el debido proceso. | Art. 139 De la Constitución, principios del debido proceso en sede judicial y administrativa | Art. 29 de la Constitución: Derecho a la defensa, presunción de inocencia y autoridad imparcial |
| Normativa específica | COA Art 33 y relacionados | Ley del procedimiento administrativo General Art. 248 | Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso tributario |
| Separación de fases | Débil separación entre fases instructora y resolutoria | Obligatoria separación entre fase instructora y resolutoria | Obligatoria; reforzada mediante protocolos internos en entidades públicas |
| Deber de abstención/recusación | Reconocido, pero poco operativizado | Reconocido y regulado; obligación de abstención en caso de conflictos de interés | Regulación expresa de recusación y abstención en procedimientos administrativos |
| Desarrollo jurisprudencial | Escasa jurisprudencia administrativa | Informe de Defensoría y Contraloría | Corte Constitucional activa desarrollando la |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | consolidaba sobre imparcialidad | advierten fallas en la aplicación | imparcialidad objetiva y subjetiva |
| Situación práctica | Concentración frecuente de funciones, especialmente en municipios y entidades pequeñas | Falta de implementación efectiva: muchas entidades concentran funciones en una sola persona u órgano | Mejoras prácticas en algunas entidades como DIAN y SIC; cumplimiento aún desigual |
| Mecanismos de control Institucional | Débiles: ausencia de auditorías internas autónomas y revisión imparcial externa. | Existen, pero insuficientes para prevenir la violación del principio | Protocolos internos, revisiones funcionales, jurisprudenciales activa fortalecen el control institucional |
| Fortalezas principales | Reconocimiento constitucional claro | Desarrollo normativo detallado sobre la imparcialidad | Jurisprudencia robusta y protocolos internos que fortalecen la aplicación |
| Debilidades principales | Falta de implementación real, estructuras institucionales inadecuadas | Brechas entre normas y práctica, especialmente en entidades pequeños | Cumplimiento desigual según entidad o sector público |

Nota: Tabla comparativa elaborada por Nycolai Guerra.

2.2.2. UNIDAD II: LA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD Y SU INCIDENCIA EN LA NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES.

2.2.2.1. Vicios de imparcialidad como causal de nulidad del acto administrativo.

Los vicios de la imparcialidad en el procedimiento administrativo sancionador se derivan de la objetividad y subjetividad, por ello, los vicios de la imparcialidad se dividen en: vicios objetivos y vicios subjetivos.

Vicios objetivos.

Hay algo que el derecho administrativo ecuatoriano no siempre dice con claridad pero que el artículo 76 de la Constitución exige sin rodeos: cuando la estructura misma del procedimiento está viciada, la nulidad no es una opción es una consecuencia inevitable. Lo revelador aquí es que no importa si el funcionario actuó de buena fe o con las mejores intenciones. El vicio objetivo no juzga personas, juzga arquitecturas institucionales. Y cuando esa arquitectura permite que la apariencia de imparcialidad se quiebre, el acto cae no por maldad, sino por diseño defectuoso

Pocas configuraciones institucionales son tan peligrosas como esta: quien decide le reporta a quien investigó. No hace falta una orden explícita, ni una reunión secreta, ni siquiera una conversación incómoda. La subordinación jerárquica opera sola, en silencio, condicionando el juicio del decisor antes de que abra el expediente. Esa dependencia funcional no es un detalle organizacional menor es una presunción de parcialidad incorporada al propio diseño de la entidad, y ninguna declaración de independencia del funcionario puede desactivarla mientras la estructura permanezca intacta (Gómez, 2018).

Existe un cruce que el procedimiento administrativo simplemente no puede tolerar: el mismo funcionario que construyó el caso termina siendo quien lo juzga. Es una contradicción que se sostiene sola porque quien reunió las pruebas ya tiene una narrativa formada, ya eligió qué incluir y qué descartar, ya llegó a conclusiones antes de que comenzara la etapa resolutoria. Pedirle a esa persona que valore la prueba con ojos frescos no es ingenuidad, es ficción jurídica. El conflicto de roles no aparece en el momento de firmar la resolución estaba ahí desde el primer folio del expediente (Nataren, 2017).

Hay una perversión institucional que rara vez se nombra pero que opera con brutal eficacia: cuando el éxito de una entidad se mide por lo que recauda sancionando, el procedimiento deja de ser una garantía y se convierte en una cuota. El funcionario ya no analiza cumple metas. Y en ese momento, la finalidad garantista del procedimiento sancionador muere silenciosamente, reemplazada por una lógica recaudatoria que la Constitución prohíbe pero que los organigramas institucionales a veces incentivan sin pudor. Un sistema que premia sancionar más no está administrando justicia está administrando presupuesto (Gómez, 2018).

Vicios subjetivos.

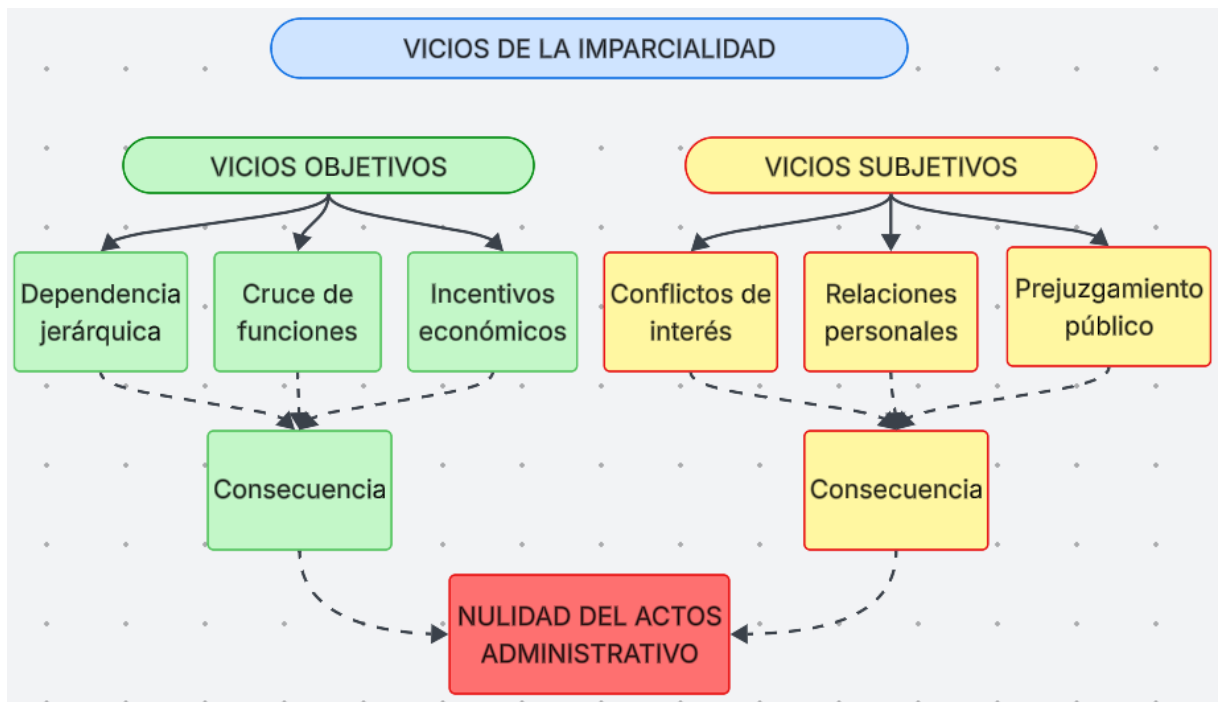
Si los vicios objetivos se detectan en organigramas y reglamentos, los subjetivos se esconden en algo mucho más difícil de auditar: la cabeza del funcionario. La Constitución en su artículo 76 y la jurisprudencia consolidada son contundentes cuando la disposición anímica del decisor está contaminada, el acto resultante es nulo, sin importar cuán impecable luzca formalmente. No se trata de probar que actuó mal, sino de demostrar que no estaba en condiciones psicológicas o emocionales de actuar bien. Una distinción sutil pero jurídicamente explosiva.

El conflicto de interés no siempre llega con etiqueta. A veces se cuele por la puerta trasera: un funcionario que resolvió casos parecidos antes, que ya tiene un patrón de criterio formado, que inconscientemente busca consistencia con sus decisiones previas. Eso no es objetividad es inercia disfrazada de criterio técnico, y contamina el juicio sin que nadie lo declare formalmente.

Pero hay algo todavía más perturbador: las relaciones personales. Una amistad que nunca se reveló, una enemistad que se guardó, un vínculo familiar que se minimizó. El derecho administrativo no exige probar que esa relación influyó basta con que exista y que genere una duda razonable. Porque la imparcialidad no es solo una realidad interna del funcionario, es una percepción que el proceso debe proyectar hacia afuera. Cuando esa percepción se quiebra, la recusación no es una opción, es una obligación.

Las redes sociales han creado un problema jurídico que el derecho administrativo clásico no anticipó: el funcionario que opina antes de resolver. Un comentario en Twitter, una declaración a un medio local, un criterio adelantado en una reunión pública cualquiera de esos actos destruye algo que no tiene reparación: la presunción de que el expediente será leído con mente abierta. Quien ya habló sobre el caso ya lo resolvió mentalmente, y la resolución formal que venga después no es un juicio es una ratificación con sello institucional. El deber de reserva no es burocracia, es la última barrera entre la administración de justicia y el espectáculo.

Figura N° 2 Vicios de la imparcialidad doctrinaria



Nota: Gráfico elaborado por Nycolai Guerra.

Vicios en el Código Orgánico Administrativo.

En el Código Orgánico Administrativo los vicios procedimentales actúan por las causas de nulidad del acto administrativo que están reconocidos en el Art. 105 del cuerpo legal antes mencionado, siendo los siguientes:

1. **Sea contrario a la Constitución y a ley.** _ Esta refiere a que los actos administrativos no sigan las directrices alineadas a la constitución, por simple jerarquía de normas o actos quedaría nulo, siendo un vicio insubsanable.
2. **Viole los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expida.** _ Cuando la autoridad utiliza sus atribuciones con un propósito distinto al previsto por el ordenamiento, el acto incurre en desviación de poder y pierde su validez.
3. **Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo.** _ Un acto emitido por un órgano sin atribuciones en el ámbito material, territorial o temporal que le corresponde, carece de eficacia jurídica y se reputa nulo.
4. **Se dictó sin competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado.** _ Si el acto administrativo impone cargas o limitaciones al administrado y proviene de un órgano no competente, constituye una vulneración directa al principio de legalidad.
5. **Ordenar lo imposible.** _ Un acto que exige al administrado algo que no puede cumplirse nace muerto. No hay subsanación posible cuando el objeto mismo del acto es una quimera.

6. **Contradecir el silencio administrativo que ya habló.** _ Cuando la administración guardó silencio y ese silencio generó un acto favorable al administrado, cualquier resolución posterior que lo desconozca no corrige nada viola algo que ya existía jurídicamente. El silencio administrativo positivo no es una ficción, es un acto real con efectos reales
7. **Construir sobre hechos que un juez ya declaró delictivos.** _ Si la base fáctica del acto administrativo está contaminada por una condena penal ejecutoriada, la invalidez no admite debate es absoluta, automática e irreversible.
8. **Disfrazarse de decisión cuando en realidad es trámite.** _ Los actos sancionadores no pueden apoyarse principalmente en simples actos de administración sin motivación ni procedimiento. Hacerlo es convertir la forma en fondo, y el fondo en vacío.

2.2.2.2. Criterios jurisprudenciales sobre la imparcialidad en actos administrativos.

La Constitución no distingue entre jueces y funcionarios administrativos cuando exige imparcialidad y la jurisprudencia ecuatoriana ha sido inflexible en ese punto. Pero hay algo que va más allá de la exigencia normativa y que resulta todavía más revelador: no basta con ser imparcial, hay que parecerlo. Una decisión correcta tomada por un funcionario con apariencia de parcialidad no se salva por su contenido se hunde por su contexto. La confianza pública en la administración de justicia es tan frágil que una sola sombra de duda sobre la objetividad del decisor puede deslegitimar un acto impecable. El derecho no solo exige justicia exige que se vea (Toapanta & Guala, 2024)

En el marco del estudio desarrollado por (Guachizaca & Aranda, 2024) La jurisprudencia no dejó este principio flotando en abstracciones lo ancló en casos concretos. La Sentencia No. 035-10-SEP-CC, dentro del Caso No. 0261-09-EP, es quizás uno de los pronunciamientos más contundentes en esta materia: el debido proceso no es un catálogo de formalidades que cumplir, sino un conjunto articulado de principios cuya única finalidad es garantizar que la resolución final sea auténticamente justa. No formalmente correcta, no técnicamente impecable auténticamente justa. Una distinción que parece sutil pero que en la práctica lo cambia todo. Esta noción es inseparable de la exigencia de imparcialidad del órgano decisor, de tal forma, garantizan el respeto al debido procedimiento que es la base para los procedimientos.

Asimismo, la Sentencia No. 740-12-EP/20 introduce la noción de garantías impropias del debido proceso, entre las que se encuentra el respeto al trámite propio de cada procedimiento. Esta sentencia precisa que la vulneración de reglas de puede producir, bajo ciertos criterios, la nulidad del procedimiento cuando afecta sustancialmente el derecho a la defensa o genera indefensión. Y aquí está el punto que muchas instituciones no terminan de entender: la imparcialidad no es un principio decorativo que adorna el procedimiento es una regla de trámite con consecuencias concretas. Quebrarla, ya sea por diseño institucional defectuoso o por sesgo personal del funcionario, no genera una irregularidad menor subsanable con una disculpa administrativa. Activa la garantía impropia del debido proceso y arrastra consigo la validez de todo lo actuado.

La Sentencia No. 546-12-EP/20 introdujo una distinción que cambió el panorama: no todas las reglas procesales pesan igual. Algunas son garantías constitucionales inamovibles, otras son reglas de trámite, pero la imparcialidad, curiosamente, opera en ambos registros simultáneamente. Lo más disruptivo del pronunciamiento es su alcance: la imparcialidad no se queda en los tribunales. Viaja hasta la administración pública y se instala ahí como parámetro de control, como freno al funcionario que confunde su potestad sancionadora con poder discrecional ilimitado. Donde hay arbitrariedad, la imparcialidad la detecta. Donde hay abuso, la imparcialidad lo nombra.

La Sentencia No. 335-13-JP/20 cerró una puerta que algunos funcionarios dejaban entreabierto: la imparcialidad no es negociable ni graduable según el criterio de quien

resuelve. No existe margen de discrecionalidad para decidir cuánta imparcialidad aplica en cada caso. Cualquier sombra de influencia jerárquica, cualquier interés, aunque sea indirecto, cualquier apariencia de parcialidad todo eso compromete la legitimidad del acto sin excepción. Y la Corte fue más lejos todavía: en procedimientos donde lo que está en juego son derechos del administrado, la separación entre quien instruye y quien sanciona no es una recomendación de buenas prácticas es una exigencia constitucional innegociable.

El caso *Claude Reyes y otros vs. Chile* trajo algo que el derecho administrativo ecuatoriano no puede ignorar: la Corte Interamericana borró la línea que algunos funcionarios usaban como escudo, esa que separaba cómodamente las garantías judiciales de las administrativas. La decisión fue clara y sin matices cuando una autoridad administrativa toma decisiones que afectan derechos, no importa si es unipersonal o colegiada, no importa si es un juez o un director técnico: las mismas garantías del debido proceso aplican sin reducción. La imparcialidad es una de ellas. Y su vulneración no genera solo un vicio nacional convierte al acto en ilegítimo a nivel convencional, con todo lo que eso implica para el Estado ecuatoriano frente al sistema interamericano.

El caso práctico que vale más que cien páginas de teoría es la Resolución No. 2346-2023 de la Comisaría de Higiene y Abastos del GAD Municipal de Loja. Lo que ocurrió ahí no fue un error técnico menor fue un procedimiento que avanzó sin abrir el período de prueba, sin permitir que el administrado participara, construido unilateralmente desde adentro. El órgano resolutor, al enfrentarse a ese expediente, tomó la única decisión coherente: archivarlo. No lo dijo explícitamente, pero el archivo fue un reconocimiento tácito de algo que el derecho no podía sostener. Cuando la administración misma abandona su propio procedimiento, la nulidad no necesita ser declarada ya estaba ahí desde el principio (Guachizaca & Aranda, 2024).

La jurisprudencia nacional e internacional converge en un punto claro: la imparcialidad en el procedimiento administrativo sancionador es una exigencia de rango constitucional. Su vulneración compromete la validez del acto administrativo. Por ello, debe ser controlada, denunciada y, en su caso, sancionada mediante la nulidad del procedimiento.

También, mediante la sentencia de la Corte Constitucional 48-14-IN/21 menciona que el ente instructor y el ente sancionador en el procedimiento administrativo sancionador deben ser personas distintas, en este caso mencionando a entidades públicas deben ser diferentes funcionarios públicos de la sede administrativa eso de acuerdo con el numeral 1 del Art. 248 del COA como menciona la sentencia del máximo órgano interprete de las leyes.

A criterio, el principio de imparcialidad en el procedimiento administrativo sancionador no es una mera formalidad, sino un pilar constitucional y convencional que exige la separación estructural y funcional entre la función instructora y la función sancionadora y la jurisprudencia junto con el COA establecen que la concurrencia de ambas funciones en un mismo órgano vulnera el debido proceso y el derecho a la defensa, generando así una nulidad insubsanable del acto administrativo por afectar la imparcialidad aparente real.

2.2.2.3. El rol del ente instructor y el ente decisor en la estructura sancionatoria.

En el procedimiento administrativo sancionador existe una falencia en la práctica, puesto que, no se diferencia el ente instructor, del ente sancionador. Es menester, entender las funciones que mantienen estos órganos, es así como (Aguilar & Ruiz, 2022) expresa que él ente instructor participa en la investigación, la obtención de las pruebas, las mismas que calificará, de esta forma obtiene un informe final con las conclusiones de la investigación para saber si hay que sancionar o se niega la misma, algo parecido a la investigación previa e instrucción fiscal en el procedimiento penal, puesto que el Derecho administrativo tiene su origen de esta rama del Derecho. Específicamente las funciones que sostienen este en:

Tabla 3: Tabla de funciones que tiene el órgano instructor en el procedimiento administrativo sancionador.

| Función | Definición |
|---|---|
| Inicio del proceso | Es este ente quien da inicio al procedimiento administrativo sancionador |
| Investigación y recolección de las pruebas | Elabora la indagación de los hechos administrativos y recaba las pruebas que sean necesarias para la determinación de si se ha cometido infracción. |
| La práctica de la prueba | Tendría la función de un perito para realizar inspecciones, requerimientos de información, o la toma de declaraciones. |
| Dictamen o informe final | Mediante esta elaboración de informe final en la cual detallará el procedimiento, pruebas recabadas y practicadas en el momento oportuno, normativa que se ha infringido, además de conclusiones y recomendaciones. |

Nota: La presente tabla está elaborada por autoría de Nycolai Guerra.

Por otro lado, el órgano sancionador le restan un total de dos funciones específicas como lo son:

- **Evaluación de pruebas.** _ Es a quien corresponde evaluar las pruebas y vestigios que han sido recabados a lo largo de la investigación, es por ello la importancia de la imparcialidad en el mismo, debe ser un tercero, alguien diferente al ente instructor (Gómez, 2018).

- **Resolver el proceso administrativo sancionador.** _ Es el encargado de emitir la resolución final, por el que se ha iniciado el procedimiento administrador sancionatorio, evaluando el dictamen del órgano instructor y, por ende, dando la decisión sobre si imponer una sanción o no hacerlo.
- **Aplicar la sanción.** _ Una vez se conoce la respectiva resolución, es el órgano sancionador quienes deben buscar la forma para ejecutar esta resolución, cumpliendo funciones de un juez del Consejo de la Judicatura.
- **Emitir medidas preventivas.** _ Este también posee la facultad de emitir medidas preventivas para que el proceso se dé con naturalidad, intentando no dilatar el mismo, minimizando daños (Ramos, 2017).

Tabla 4: Tabla de funciones que tiene el órgano sancionador en el procedimiento administrativo sancionador.

| Función | Definición |
|--|--|
| Evaluación de pruebas y vestigios | Es a quien corresponde evaluar las pruebas y vestigios que han sido recabados a lo largo de la investigación, es por ello la importancia de la imparcialidad en el mismo, debe ser un tercero, alguien diferente al ente instructor |
| Resolución del procedimiento. | Es el encargado de emitir la resolución final, por el que se ha iniciado el procedimiento administrador sancionatorio, evaluando el dictamen del órgano instructor y, por ende, dando la decisión sobre si imponer una sanción o no hacerlo. |
| Aplicar la sanción | Ejecutar esta resolución. |
| Emitir medidas preventivas | Posee la facultad de emitir medidas preventivas para que el proceso se dé con naturalidad, intentando no dilatar el mismo, minimizando daños |

Nota: La presente tabla está elaborada por autoría de Nycolai Guerra.

2.2.2.4. Estándares para declarar la nulidad.

La nulidad del procedimiento administrativo sancionador se erige en el ordenamiento jurídico ecuatoriano como una garantía impropia del derecho al debido proceso, cuyo fundamento descansa en los principios de legalidad, seguridad jurídica y buena administración. Reducir la nulidad a una formalidad procesal es uno de los errores conceptuales más costosos que puede cometer una institución pública. No es un tecnicismo es el último mecanismo que tiene el ordenamiento jurídico para decirle a la administración que se pasó de la raya. Cada vez que un acto arbitrario o irregular es anulado, no está fallando el sistema está funcionando exactamente como debe, protegiendo al administrado de un poder que, sin ese freno, no tendría límites reales (Guachizaca & Aranda, 2024).

No es casualidad que el procedimiento administrativo sancionador y el proceso penal compartan el mismo ADN garantista ambos castigan, ambos limitan derechos, ambos pueden destruir la situación jurídica de una persona. Esa naturaleza punitiva compartida no es un dato académico menor: es la razón por la que las garantías procesales en sede administrativa deben ser igual de rigurosas que en sede penal. Quien enfrenta una sanción administrativa no merece menos protección que quien enfrenta un juicio criminal. La nulidad, en ese contexto, no es una herramienta técnica es una garantía de dignidad.

El artículo 227 del (COA, 2025) no deja espacio para interpretaciones convenientes: la nulidad puede declararse de oficio o a petición de parte, lo que significa que ni siquiera requiere que el afectado la solicite el propio sistema puede activarla cuando detecta el vicio. Pero hay una trampa conceptual que conviene desactivar: no cualquier irregularidad genera nulidad. El estándar es doble y acumulativo. Primero, debe existir el vicio. Segundo, ese vicio debe haber influido determinadamente en el resultado. Una falla intrascendente no tumba el procedimiento, pero una que torció la decisión final, aunque sea invisiblemente, lo invalida por completo.

La doctrina y la jurisprudencia han revelado algo que cambia completamente la dimensión práctica de la nulidad: no hay que esperar a que el daño esté hecho. Tradicionalmente se pensaba que la nulidad operaba únicamente después del acto como una autopsia jurídica que certifica que algo murió mal. Pero hay un segundo momento, más poderoso y menos explorado: durante la instrucción misma, antes de que la resolución definitiva exista. Detectar el vicio a priori no es solo más eficiente es más justo. Porque corregir el procedimiento mientras avanza protege al administrado sin necesidad de que primero lo afecten y luego lo reparen.

El COA se queda un poco corto y la doctrina contemporánea lo sabe reconocer únicamente la nulidad posterior al acto es asumir que el sistema debe esperar a que el daño se consume antes de reaccionar, lo cual resulta jurídicamente insostenible cuando el vicio ya es visible durante la instrucción. La jurisprudencia constitucional abrió la brecha: si lo que está comprometido es el derecho a la defensa o el trámite esencial del procedimiento, la nulidad anticipada no es solo viable es exigible. Esperar la resolución final cuando el vicio ya contaminó el proceso desde adentro no es prudencia procesal, es complicidad institucional con la irregularidad (Orellana, 2022).

Y ahí está la distinción que lo cambia todo: la nulidad no es una cuestión de formularios mal llenados ni de plazos incumplidos. Cuando una garantía constitucional fue ignorada, cuando el debido proceso fue sacrificado en nombre de la eficiencia administrativa, la nulidad responde a algo mucho más profundo que la forma responde a la legitimidad misma del Estado para ejercer su poder punitivo. Cuando un procedimiento adolece de una omisión insubsanable, el acto resultante carece de soporte legal y constitucional, por lo que debe ser invalidado para preservar el equilibrio entre la potestad sancionadora del Estado y los derechos de los ciudadanos.

El estándar que se propone desde el neoconstitucionalismo administrativo implica considerar al procedimiento como un verdadero cauce garantista. En él, la nulidad no debe ser vista como una sanción formal, sino como un instrumento de control preventivo y restaurador, que permite corregir la desviación procesal antes de que esta genere efectos jurídicos nocivos (Chávez & Jiménez, 2021).

Bajo esta perspectiva, la figura de la nulidad del procedimiento se configura como una garantía impropia, es decir, como una regla de trámite cuyo incumplimiento o quebranto, sumado a una afectación sustancial del debido proceso, justifica la anulación del procedimiento administrativo.

La jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que las reglas de trámite, cuando estructuran el ejercicio del derecho al debido proceso, adquieren relevancia constitucional. Estas sentencias Nos. 546-12-EP/20 y 335-13-JP/20 han reconocido que la infracción de normas procedimentales puede provocar una vulneración directa al derecho al debido proceso, por la concurrencia entre los dos órganos estructurales provocando una vulneración al principio de imparcialidad y creando la nulidad insubsanable (Guachizaca & Aranda, 2024).

Los estándares de nulidad del procedimiento administrativo sancionador deben interpretarse de manera garantista, integral y conforme a la supremacía constitucional. El procedimiento es mucho más que una sucesión de actos: es el espacio donde se materializa el respeto a los derechos fundamentales. La nulidad, entonces, no solo restaura la legalidad vulnerada, sino que también reconfigura un modelo de administración pública basado en la responsabilidad, la transparencia y la tutela efectiva de los derechos.

Tabla 5: Diferencia entre Nulidad del Acto y Nulidad del Procedimiento.

| Criterio de diferenciación | Nulidad del acto administrativo | Nulidad del Procedimiento Administrativo |
|-----------------------------------|--|---|
| Objeto de la Nulidad | La resolución final o resultado administrativo | El conjunto de actos de trámite y etapas procesales |
| Causa Principal | Carencia de requisitos de validez Art. 99 COA | Vulneración de solemnidades sustanciales o garantías del debido proceso |

| | | |
|------------------------------|---|--|
| Momento en que ocurre | Al momento de la expedición del acto sancionatorio | Durante las fases de instrucción y sanción |
| Efecto jurídico | Extingue la eficacia de la sanción impuesta | Obliga a retrotraer al proceso al momento en que se produjo el vicio. |
| Garantía que protege | La legalidad y validez de la actuación administrativa | El derecho a la defensa y el principio de imparcialidad del administrado |

Nota: Elaboración propia basada en la normativa del COA.

2.2.3. UNIDAD III: LINEAMIENTOS JURÍDICOS PARA GARANTIZAR LA IMPARCIALIDAD Y PREVENIR LA NULIDAD EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

2.2.3.1. Configuración normativa y estructura funcional de los órganos administrativos sancionadores.

Los órganos administrativos sancionadores no son una creación caprichosa del legislador son la expresión más cotidiana y menos visible del poder punitivo del Estado. Operan fuera del sistema judicial, pero con consecuencias igualmente reales para quienes los enfrentan. Su legitimidad descansa en un triple anclaje normativo que el COA, la Constitución y los tratados internacionales construyen de forma articulada (Chávez & Jiménez, 2021). Ignorar cualquiera de esos tres pilares no es un error interpretativo menor es dismantelar la única base que justifica que una entidad administrativa pueda sancionar a un ciudadano sin que un juez lo ordene.

La realidad institucional ecuatoriana cuenta una historia diferente a la que propone la norma. En municipios y entidades descentralizadas, la misma persona que abre el expediente lo instruye y luego lo resuelve no por malicia necesariamente, sino porque nadie diseñó una estructura que lo impidiera. Las jerarquías rígidas no separan funciones, las concentran. Y los gobiernos autónomos descentralizados son quizás el ejemplo más crudo de esta disfunción: operan con normatividad local que nunca contempló mecanismos reales de separación orgánica, dejando al administrado local en una posición de vulnerabilidad que la Constitución prohíbe pero que el organigrama municipal reproduce sin inmutarse.

Tener competencia legal no es suficiente nunca lo fue. Un órgano sancionador que carece de personal especializado, que opera con recursos escasos y sin autonomía real frente a sus superiores jerárquicos, es una estructura que puede sancionar formalmente pero que difícilmente puede hacerlo con legitimidad. La competencia sin capacidad técnica es poder sin criterio. Y el poder sin criterio, en manos de quien sanciona, es exactamente lo que el debido proceso existe para frenar (Aguilar & Ruiz, 2022).

Sin protocolos claros, sin manuales que definan quién hace qué en cada etapa, sin canales internos que permitan detectar y corregir desviaciones, el procedimiento sancionador queda expuesto a sus peores versiones: la contaminación subjetiva del funcionario con prejuicios propios, y la contaminación objetiva de una estructura que mezcla roles sin advertirlo. La transparencia y la trazabilidad no son burocracia adicional — son la memoria institucional que impide que los vicios se repitan en silencio, expediente tras expediente, sin que nadie los registre ni los corrija.

Una estructura sancionadora sin instancia revisora independiente es un sistema que se evalúa a sí mismo y eso, institucionalmente, es una contradicción irresoluble. El artículo 227 (COA, 2025) abre la puerta a declarar la nulidad cuando la legalidad fue afectada, pero

esa declaración pierde todo sentido si recae en el mismo órgano que generó el vicio. La revisión debe venir de afuera, de una instancia superior o genuinamente imparcial que pueda mirar el expediente sin el peso de haber participado en construirlo.

Ecuador comparte con buena parte de Latinoamérica un problema que resulta difícil de admitir institucionalmente las normas existen, los principios están escritos, la Constitución es clara pero la arquitectura real de los órganos sancionadores no fue diseñada para cumplirlos. Sin doble instancia genuina, sin auditorías independientes, sin defensorías administrativas que actúen como contrapeso, el sistema se legitima en el papel mientras se degrada en la práctica.

El riesgo no es teórico ni lejano es cotidiano. Estructuras formalmente legales, pero funcionalmente capturadas por jerarquías, por presiones institucionales, por la ausencia de separación real entre quien acusa y quien decide. El resultado es predecible: decisiones arbitrarias que el ordenamiento constitucional y convencional declara nulas, pero que el ciudadano ya padeció antes de que alguien las anulara.

Cumplir los estándares no es una aspiración académica es la diferencia entre un Estado que sanciona con legitimidad y uno que simplemente sanciona. Se considera necesario proponer la matriz de subsunción normativa para detallar vulneraciones al principio de imparcialidad en términos jurídicos concretos. Vinculando las afectación objetivas y subjetivas con las causales de nulidad que señala el Art. 105 COA. Más allá de lo teórico, sirve como una base para organizar el análisis.

Tabla 6: Matriz de subsunción normativa: Imparcialidad vs Nulidad

| Dimensión de la imparcialidad | Escenario de vulneración | Causal de Nulidad | Justificación jurídica |
|--------------------------------------|---|--|---|
| Subjetiva | Existencia de conflicto de intereses, relación de parentesco, amistad íntima o enemistad manifiesta | Art. 105 núm. 1. Actos contrarios al ordenamiento jurídico. | La falta de imparcialidad subjetiva vulnera directamente el derecho al debido proceso consagrado en el Art 76 de la CRE convirtiendo el acto en inconstitucional. |
| Objetiva | Prejuzgamiento | Art. 105 núm. 2. Viole los fines del ordenamiento jurídico otorgados para la competencia | Existe una desviación de poder cuando la autoridad utiliza la competencia para satisfacer un sesgo o resultado predeterminado |

| | | | |
|-----------------|--|--|--|
| Objetiva | Inobservancia de la separación de funciones: el mismo funcionario actúa como instructor y sancionador sin distinción clara | Art 105 núm. 3. Incompetencia por razón de la materia o función. | Si el ordenamiento jurídico exige una separación de roles para garantizar a neutralidad y el órgano instructor asume facultades resolutorias, incurre en una incompetencia funcional al exceder el marco de sus atribuciones |
|-----------------|--|--|--|

Nota: Tabla elaborada de autoría propia. Subsunción normativa

Por otro lado, es menester aclarar que un camino alternativo directo podría ser el planteamiento de una Acción de Protección ante la falta de separación entre el órgano instructor y resolutor. Si bien la jurisprudencia del Corte Constitucional ha flexibilizado el requisito de agotar las vías administrativas, al considerar que los recursos ordinarios son ineficaces, esta evolución debe interpretarse como una señal de alarma respecto a las deficiencias estructurales del actual procedimiento sancionador administrativo.

Cuando los ciudadanos saltan la vía administrativa y van directo al juez, no están eligiendo un camino más cómodo están enviando un mensaje devastador no confían en que la administración los trate con justicia. Esa deserción masiva de la vía administrativa no es un problema de cultura jurídica ni de desconocimiento normativo. Es una respuesta racional ante procedimientos que concentran funciones, que carecen de imparcialidad real y que ofrecen más apariencia de garantías que garantías concretas.

Revertir esa tendencia no requiere campañas de concientización requiere que el procedimiento administrativo funcione. Que la nulidad prevista en el COA se aplique cuando debe aplicarse, que la separación de funciones sea real y no nominal, que el administrado encuentre en sede administrativa lo que hoy solo busca en sede judicial. Recuperar esa confianza es recuperar la legitimidad del Estado como guardián del ordenamiento y ese es, en definitiva, el propósito central de esta investigación

2.2.3.2. Condiciones institucionales que afectan la aplicación del principio de imparcialidad.

Vertebrando el debido proceso se halla la imparcialidad, prerrogativa imperativa que sostiene la legitimidad del Derecho Administrativo Sancionador. Ningún ejercicio punitivo estatal es válido si el diseño institucional preexistente adolece de neutralidad material. No obstante, la realidad orgánica de Ecuador y la región evidencia una brecha sistémica: factores de índole estructural neutralizan de forma constante la vigencia real de este postulado.

El núcleo de esta quiebra radica en la concentración orgánica de competencias. Cuando las potestades de instrucción y resolución convergen en una misma autoridad, la frontera entre investigar y juzgar se disuelve irremediabilmente, configurando un escenario de innegable sesgo cognitivo y procesal. Esta patología institucional, lejos de ser un hecho aislado, cuenta con el beneplácito implícito del aparato público; se justifica bajo el amparo de la escasez de talento humano, organigramas precarios o una evidente miopía respecto al marco dogmático-normativo vigente.

A este panorama se suma el sometimiento lineal y jerárquico. La autonomía de los decisores se desmorona cuando estos se encuentran bajo la subordinación directa de la autoridad impulsora del expediente o de actores con agendas de conveniencia política. El problema es profundo. Dicha asimetría no solo erosiona el arbitrio estrictamente técnico del órgano, sino que vulnera la dimensión objetiva de la imparcialidad: aquella que prohíbe, de manera categórica, cualquier tipo de ligazón funcional o interés subyacente en el litigio.

A este déficit se añade un vacío instrumental determinante: la carencia de mecanismos de control deontológico o colegiados de revisión autónomos. Pese a que organismos de la talla de la OCDE y la CIDH proponen su implementación como un estándar imperativo, la estructura administrativa local ignora esta salvaguarda. Estos entes no son meros accesorios; su propósito es actuar como custodios externos de la objetividad. Su misión radica en certificar que el acto administrativo sea inmune a la contaminación por injerencias espurias, preconceptos de la propia institución o la verticalidad de las presiones de rango. (Mendoza, 2023).

Las repercusiones dogmático procesales que se derivan de quebrantar la imparcialidad revisten una gravedad sistémica. En primer lugar, si se prueba que el órgano decisor no actuó con independencia o que tenía un interés personal, directo o institucional en el caso, el acto administrativo resultante será nulo de pleno derecho (Guachizaca & Aranda, 2024). Así lo establece el artículo 104 del COA y lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, como en la Sentencia No. 035-10-SEP-CC, que reitera que los actos emitidos por autoridades parcializadas lesionan el debido proceso.

En el ámbito administrativo, la vulneración del principio de imparcialidad puede acarrear responsabilidades disciplinarias y patrimoniales para el funcionario que incurre en dicha falta. La Ley Orgánica de Servicio Público y el Código Orgánico Administrativo contemplan la responsabilidad administrativa por actos contrarios a la ética, la legalidad y la

debida función pública, lo que incluye pronunciarse sobre casos con conflicto de intereses o sin competencia.

La aplicación efectiva del principio de imparcialidad depende de la existencia de estructuras institucionales robustas, cultura administrativa ética y mecanismos de control preventivo. Su inobservancia no solo vicia el acto administrativo, sino que degrada la confianza en el Estado, mina la seguridad jurídica y coloca en entredicho la legitimidad de todo el sistema sancionador.

2.2.3.3. Estudios de caso.

GADM RIOBAMBA

Procedimiento administrativo sancionador: 0046-2024-DGCM-COMI- LDP

El escrutinio sistémico de los actos decisorios expedidos por el GAD Municipal de Riobamba destaca fisuras estructurales que comprometen las garantías mínimas del debido proceso. No se trata de meras discrepancias de forma; la sustanciación de este expediente administrativo denota una tensión latente frente a mandatos constitucionales imperativos.

La primera anomalía se manifiesta en la dimensión formal de la contradicción. Frente a la impugnación del administrado, quien invocó una indefensión material provocada por vicios de notificación que le impidieron el acceso oportuno al expediente, la administración opuso una defensa estrictamente formalista. La autoridad de apelación pretendió convalidar las actuaciones argumentando una supuesta regularidad jurídica basada en la fijación de boletas domiciliarias y el transcurso de los plazos legales. Sin embargo, el examen del iter procesal desvirtúa esta tesis: la subsidiariedad de la notificación por boletas exige el agotamiento riguroso y la acreditación inequívoca del intento de notificación personal. Al omitirse este estándar, el derecho a articular una defensa técnica y a contradecir la carga probatoria quedó reducido a una mera expectativa teórica.

El análisis de la motivación reactiva este escepticismo procesal. El acto punitivo ensaya una fundamentación anclada en informes técnicos e inspecciones de campo; no obstante, encalla al momento de edificar el juicio de imputación. Existe un vacío lógico insalvable. La exigencia plasmada en el artículo 76, numeral 7, literal l de la Constitución, en perfecta consonancia con el artículo 100 del Código Orgánico Administrativo (COA), proscribela mera enunciación de normas o la descripción genérica de infracciones. Requiere, de forma categórica, un nexo causal nítido y la individualización unívoca de la conducta reprochable. Al resultar difusa la adscripción de la responsabilidad frente al hecho, la resolución se desliza hacia la arbitrariedad, viciando la legitimidad del mandato motivador.

En lo concerniente a la arquitectura orgánica de la imparcialidad, el procedimiento exhibe una disociación inquietante entre la forma y la sustancia. Ciertamente, en el plano formal se constata un desdoblamiento de roles: la instrucción recae en la Comisaría, mientras que la resolución es suscrita por la Dirección de Ordenamiento Territorial. Este diseño formal simula el cumplimiento del artículo 248 del COA. Pero el hallazgo crítico surge al examinar la geografía institucional. Ambos servidores cohabitan en la misma unidad administrativa, subordinados a una idéntica línea de mando e intereses departamentales. Esta proximidad funcional anula la imparcialidad objetiva. El riesgo de alineación preestablecida y la natural contaminación de criterios internos terminan por asfixiar la autonomía del órgano decisor. La neutralidad, bajo este esquema, es una ilusión óptica.

Del diagnóstico de estas Constancias se colige que el procedimiento analizado adolece de patologías concurrentes: indefensión por defectos de notificación, déficit de motivación punitiva y una afectación indirecta a la imparcialidad material. La separación de

funciones que exige el derecho administrativo contemporáneo no puede agotarse en un reparto nominal de competencias; debe revestir una entidad orgánica e independiente. Cuando la fase instructora condiciona el criterio de la fase resolutoria por vías jerárquicas implícitas, el acto administrativo resultante nace herido de nulidad absoluta, evidenciando la urgencia de reconfigurar los protocolos del GAD Municipal a la luz del bloque de constitucionalidad.

ARCSA

Resolución: ARCSA – CZ3 – PSE-2020-002

En el expediente identificado como Resolución Nro. ARCSA-CZ3-PSE-2020-002, emitida por la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA), se observa un procedimiento sancionador seguido contra el administrado V.F.B.L., propietario y representante legal del restaurante “Ambateñitos”. La actuación administrativa se originó en una inspección efectuada en febrero de 2020, dentro del control posterior a establecimientos de alimentos.

El sustrato fáctico que dio origen al expediente se halla consignado en las actas de inspección, donde las funcionarias técnicas describieron un escenario de vulneraciones higiénico-sanitarias concurrentes. El informe respectivo, respaldado por un dossier fotográfico que sirvió de soporte punitivo formal, pormenorizó anomalías críticas: vectores biológicos activos por un inadecuado control de plagas, problemas de capilaridad y humedad estructural, confinamiento del aire en la zona de preparación, ausencia de protocolos validados de desinfección y la inexistencia de un espacio técnico para la gestión de residuos sólidos.

Frente a este despliegue de cargo, la defensa técnica del administrado articuló una estrategia probatoria orientada a desvirtuar la permanencia material de la infracción. La pieza angular de este descargo consistió en la incorporación del instrumentalicio contractual suscrito con la firma Tecnicontrol, cuyo objeto acreditaba la ejecución de un plan integrado de control de plagas con periodicidad trimestral por el lapso de un año, complementado con sus respectivos reportes de ejecución y el plan operativo aprobado.

Dicha documentación surtió un efecto jurídico determinante. Si bien la materialidad de los hallazgos iniciales era innegable, la actividad probatoria demostró la adopción inmediata de medidas correctivas idóneas para mitigar el riesgo sanitario. Hubo una mutación de la realidad fáctica. En consecuencia, el órgano decisor, aplicando los principios de proporcionalidad y razonabilidad, dictó la resolución de fondo declarando la no responsabilidad del administrado. Este acto puso fin a la vía administrativa, mutando la naturaleza del proceso de una tutela punitiva a un régimen de control y vigilancia posterior.

Ahora bien, al margen del resultado favorable para el administrado, la revisión procesal revela una situación preocupante desde la óptica del debido proceso. El artículo 248 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo establece que el órgano que instruye el

procedimiento no puede ser el mismo que dicte la resolución, garantizando así el principio de imparcialidad.

En este caso, sin embargo, la misma funcionaria apertura el expediente mediante auto inicial y posteriormente resolvió la causa. Este hecho desencadena una inevitable contaminación de roles que extingue la objetividad procesal. La anomalía es palmaria. Cuando el mismo órgano encargado de recopilar e indexar los elementos de cargo en la fase de instrucción retiene la potestad definitiva para juzgarlos en la etapa resolutive, el diseño de la neutralidad se desmorona, transformando el procedimiento en un mero simulacro de validación unidireccional.

La indemnidad patrimonial del administrado derivada de la no imposición de una multa pecuniaria no opera como un bálsamo jurídico que sanee las actuaciones el vicio procedimental por quiebra de la imparcialidad subsiste con carácter invalidante. La transgresión es de fondo. La amalgamación de roles excede la categoría de un simple quebranto de las formalidades adjetivas; erosiona la dimensión axiológica de la neutralidad, aquella que debe blindar y revestir de legitimidad a todo ejercicio del ius puniendi estatal. Este caso demuestra que aun en procedimientos donde se termina absolviendo al administrado, la observancia estricta de las garantías procesales es indispensable para preservar la legitimidad de la administración y la confianza de los ciudadanos en el sistema de control sanitario.

CAPÍTULO III. METODOLOGÍA

Con este propósito, en el presente estudio denominado “La influencia del principio de imparcialidad en la nulidad de actos administrativos derivados de procedimientos sancionadores en Riobamba” se emplearon varios métodos, técnicas, instrumentos y recursos que permitieron alcanzar los objetivos planteados.

3.1. Unidad de análisis

La unidad de análisis se ubica en la provincia de Chimborazo, cantón Riobamba, lugar donde se estudiará la influencia del principio de imparcialidad en la nulidad de actos administrativos derivados de procedimientos sancionadores en el ARCSA y GADM Riobamba.

3.2. Métodos

Para la investigación, se utilizaron los métodos deductivos, jurídico-analítico, y dogmático que brindará un enfoque integral y riguroso.

3.2.1. Método deductivo

El método deductivo “se realiza tomando como fundamento algunos principios o conocimientos generales que son aplicables para inferir conclusiones particulares en el área” (Alcívar, 2023).

3.2.2. Método jurídico-analítico

Por otro lado, el método jurídico-analítico que “ayudará a comprender las normas jurídicas en el contexto político, económico y social en el que surgieron, facilitando así una interpretación más completa” (Antar, 2016).

3.2.3. Método dogmático

El método dogmático según (Alcívar, 2023) se basa “en la legislación y la doctrina como fuentes del derecho objetivo; y eventualmente comprendería algún precedente vinculante, en tanto, tiene similar fundamento y efectos que la legislación”.

3.3. Enfoque de la Investigación

3.3.1. Enfoque cualitativo. –

Esto implica centrarse en comprender los fenómenos jurídicos, sus significados y contextos. La adopción de este prisma metodológico viabiliza una exégesis rigurosa del entramado normativo, la dogmática y los precedentes jurisprudenciales, desentrañando los

vectores de causalidad junto a sus correlaciones de impacto macro social, político y económico. El proceso no es estático. Muy al contrario, este andamiaje confiere la ductilidad epistémica idónea para reconfigurar el curso de la indagación ante la emergencia de nuevas categorías analíticas o hallazgos disruptivos, catalizando la construcción de un conocimiento jurídico con densidad científica y calado heurístico.

3.4. Tipo de Investigación

Por los objetivos que se pretende alcanzar, la presente investigación es de tipo investigación dogmática y la investigación jurídica explorativa.

3.4.1. Dogmática

La investigación dogmática “ubica al Derecho desde la ciencia o técnica formal concibiendo el problema jurídico desde una perspectiva formalista excluyendo el contexto social o todo elemento de la realidad relacionado con la norma jurídica, estructura legal o institución, tomando en consideración solo a las fuentes formales del Derecho concretamente la legislación y la doctrina, encargada solo de evaluar la estructura del Derecho” (Alcívar, 2023).

3.4.2. Jurídica explorativa

La investigación jurídica explorativa “es la que se utiliza cuando el tema a abordar es relativamente nuevo o desconocido para el investigador y para la comunidad científica, es decir, cuando la literatura al respecto es escasa” (Tantaleán Odar, 2015). Este enfoque abre nuevas perspectivas y genera conocimiento sobre aspectos novedosos en el campo del Derecho, enriqueciendo así la investigación y ampliando el conocimiento existente. La combinación de estos dos tipos de investigación, la dogmática y la exploratoria, permite abordar el problema jurídico desde múltiples ángulos, generando una comprensión más profunda y completa del fenómeno estudiado.

3.5. Diseño de Investigación

Dada la complejidad del tema, los objetivos que se pretenden alcanzar, los métodos que se emplearán en el estudio de la influencia del principio de imparcialidad en la nulidad de actos administrativos derivados de procedimientos sancionadores, el diseño de la investigación es no experimental.

3.6. Población y muestra

La población de estudio está conformada por los actores jurídicos y administrativos involucrados en la potestad sancionadora en la ciudad de Riobamba, específicamente dentro del GADM Riobamba y la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA).

3.6.1. Selección de muestra

Para la determinación de la muestra, se empleó un muestreo no probabilístico por conveniencia, seleccionando a tres informantes clave bajo criterios de idoneidad, experiencia y conocimiento técnico en el ámbito administrador sancionador.

3.6.2 Criterios de selección de participantes

- **Experiencia Profesional:** Contar con al menos 5 años de ejercicio en el área de Derecho Administrativo.
- **Vinculación Institucional:** Haber desempeñado funciones de instrucción, sanción o defensa técnica en procesos sustanciados bajo el COA en Riobamba.
- **Formación académica:** Posee título de tercer nivel o posgrado en áreas a fines.

3.6.3. Perfil profesional de los informantes

- **Informante 1:** Servidor público con funciones en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Riobamba, con experiencia en la sustanciación de expedientes sancionadores locales.
- **Informante 2:** Profesional del Derecho con funciones de control y sanción en la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) Coordinación Zonal 3.
- **Informante 3:** Abogado en libre ejercicio profesional, especializado en el patrocinio de causas contencioso-administrativas y defensa frente a actos administrativos sancionadores.

3.7. Técnicas e instrumentos de investigación

Para la recopilación de la información se aplicaron las siguientes técnicas e instrumentos:

3.7.1. Técnica

La técnica de investigación aplicada en el presente trabajo es la entrevista semiestructurada. Esta permitió un diálogo técnico con los informantes para profundizar en la aplicación práctica de la imparcialidad y su incidencia en la validez del acto administrativo.

3.7.2. Instrumento de investigación

El instrumento de investigación utilizado es la guía de entrevista, estructurada con preguntas abiertas y orientadas a los objetivos de la investigación, permitiendo la obtención de datos cualitativos sobre la separación de funciones y nulidad procedimental.

3.7.3. Técnica de validación de información obtenida.

Para garantizar la fiabilidad y validez de los resultados se empleó la técnica de triangulación de datos. Este procedimiento consiste en el contraste y cruce de información obtenida en las entrevistas frente a los postulados teóricos analizados en el Capítulo II y la normativa legal vigente, permitiendo establecer puntos de convergencia y hallazgos sólidos sobre el problema jurídico investigado.

3.8. Técnicas para el tratamiento de información

La técnica empleada para el tratamiento de la información se basó en el análisis siguiendo la secuencia de las preguntas abiertas de la encuesta aplicada a la población. La interpretación de los datos se realizó a través de la herramienta ATLAS.ti, mediante el análisis y síntesis, codificación de datos y creación de categorías de análisis que fueron de interés para los objetivos de la investigación, considerando de la información obtenida mediante los instrumentos de investigación. Esto facilitó una interpretación sistemática y rigurosa de los criterios emitidos por los expertos, fundamentando así los resultados y la discusión del proyecto de investigación.

CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 Resultados

Entrevista N° 1. Funcionaria del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba

Buenas tardes, nos encontramos con la entrevistada del GAD Riobamba, abogada de la Dirección de Obras Públicas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba, para hacer una entrevista sobre el procedimiento de administración sancionador sobre el tema de proyecto de investigación la influencia del principio de imparcialidad en la nulidad de actos administrativos derivados de procedimientos sancionadores en Riobamba. Entonces, empezamos con las preguntas.

Pregunta 1: ¿Cuál es la importancia del principio de imparcialidad como garantía del debido proceso dentro del procedimiento administrativo sancionador?

Buenas tardes. Bueno, en realidad el principio de imparcialidad es muy importante dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, porque permite a la administración actuar con objetividad de manera clara, proporcional y razonable, tomando en cuenta que dentro de estos procedimientos se va a cambiar la situación jurídica de los administrados.

Pregunta 2: Desde su experiencia profesional ¿Cuál es el rol específico del órgano instructor y el órgano sancionador en un procedimiento administrativo sancionador?

Dentro de esto el órgano instructor como tal es el encargado de investigar, específicamente de proporcionar las pruebas como tal dentro de los procedimientos y finalmente formular cargos, por así decirlo, porque dentro de su documento final que ellos emiten que es el dictamen, sugieren la responsabilidad del administrado o en este caso la no responsabilidad.

Mientras que el órgano sancionador como tal es el encargado de, por así decirlo, revisar todas las actuaciones que realizó el órgano instructor, es decir que haya actuado o todas las actuaciones administrativas hayan sido en apego de lo que señala la norma, se haya respetado el debido proceso, se haya garantizado el derecho a la defensa y todo lo que le existe como tal a los administrados luego de la sanción,

¿Qué más hace el órgano sancionador?

Como tal el órgano sancionador es el encargado de emitir el acto administrativo resolutorio final en el que se decide determinar responsabilidades como tal o en este caso ratificar el estado de inocencia. Con eso finalizaría como tal el procedimiento administrativo sancionador.

Pregunta 3: ¿Considera usted que la ausencia de motivación en un acto administrativo afecta al cumplimiento del debido proceso en un procedimiento sancionador?

Sí, totalmente. Conocemos que la motivación como tal es una explicación de hecho y de derecho en la cual se fundamenta la administración para tomar sus decisiones. En caso de que haya deficiente motivación o no haya motivación como tal el acto.

Pregunta 4: En su experiencia, ¿de qué manera considera que la vulneración del principio de imparcialidad puede configurar una transgresión a la Constitución o a la ley, y, por ende, activar la causal de nulidad establecida en el artículo 105 del COA?

Bueno, dentro de la experiencia y como ejemplo he podido evidenciar que muchas de las veces no existe una separación de las funciones adecuadas. En algunos casos del órgano instructor interviene con el órgano sancionador, es decir, no se mantiene la independencia de cada uno de los órganos. Lo que vicia totalmente el procedimiento, porque el órgano sancionador no debe tener conocimiento de la investigación que está desblando el órgano instructor.

Entonces, al existir ya este tema de documentos y que llega a conocimiento del otro, ya se estaría vicia el procedimiento que podría acarrear nulidades.

Pregunta 5: ¿Ha conocido casos en los que se haya alegado o declarado la nulidad de un acto administrativo con base en la causal del artículo 105 numeral 1 del COA, específicamente por vulneración al principio de imparcialidad o al debido proceso?

Sí, de hecho, siempre se han planteado ya recursos administrativos en contra de las resoluciones que ha emitido como tal el municipio, más que todo en temas del debido proceso, porque no se ha garantizado el derecho a la defensa, no se ha realizado de manera correcta las notificaciones y todo lo concerniente al debido proceso. El tema del principio de la imparcialidad casi no mucho, creo que no hay mucho conocimiento al respecto. Entonces, no se toma mucho en consideración el tema de la separación de las funciones por parte de los profesionales externos en este caso.

Pregunta 6: ¿Qué medidas institucionales considera necesarias para garantizar de forma efectiva la imparcialidad en el procedimiento administrativo sancionador?

Considero que sería importante capacitaciones a los profesionales que manejan los procedimientos sancionadores como tal, tanto en el órgano instructor, que en nuestro caso es comisaría y el órgano sancionador, que en este caso es la dirección competente, como tal, puede ser patrimonio, obras públicas, ordenamiento territorial, pero que se conozcan cuáles son las actuaciones que deben realizar como tal y que en este caso no vicien el procedimiento para que en lo posterior no acarreen nulidades.

Adicional, me parecería importante también que los procedimientos sean de carácter público, que todas las personas puedan conocerlo porque muchas de las veces también recaen temas de corrupción o temas de los que se manejan intereses personales que no es correcto. Esas serían mis propuestas en ese tema.

Entrevista N°2: Funcionario de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria.

Entrevista – Informante ARCSA.

Pregunta 1: ¿Cuál es la importancia del principio de imparcialidad como garantía del debido proceso dentro del procedimiento administrativo sancionador?

Mire, el principio de imparcialidad es fundamental porque garantiza que el administrado tenga un proceso justo. En teoría, significa que quien investiga no debe ser quien sanciona, para evitar prejuicios o decisiones anticipadas. En nuestra experiencia diaria en el ARCSA, esto es digamos, complejo de implementar. La imparcialidad no solo se refiere a la separación funcional, sino también a que el funcionario no tenga intereses personales o institucionales que puedan sesgar su criterio. Sin embargo, debo ser honesto: cuando trabajas años en control sanitario, inevitablemente desarrollas ciertos criterios sobre establecimientos reincidentes o problemáticos. La imparcialidad teórica a veces se ve matizada por la realidad práctica y la presión institucional de mostrar resultados efectivos de control.

Pregunta 2: Desde su experiencia profesional ¿Cuál es el rol específico del órgano instructor y el órgano sancionador en un procedimiento administrativo sancionador?

Según nuestra normativa interna, el órgano instructor generalmente nuestros técnicos de inspección debe recopilar evidencias, realizar las investigaciones pertinentes, y elaborar un informe técnico-jurídico con las conclusiones de la investigación. Su rol es netamente investigativo. El órgano sancionador, que en nuestro caso puede ser el director técnico o el director ejecutivo según la cuantía, debe analizar ese expediente ya conformado y decidir si procede o no la sanción. En la práctica bueno, la cosa es más compleja. Los inspectores que elaboran el informe técnico muchas veces ya incluyen recomendaciones específicas de sanción. Y quien decide finalmente, aunque formalmente es diferente, usualmente ratifica las conclusiones del instructor porque ¿qué autoridad tiene para contradecir un criterio técnico especializado? Esta dinámica genera una especie de prejuizgamiento que, aunque no es intencional, puede afectar la imparcialidad del proceso.

Pregunta 3: ¿Considera usted que la ausencia de motivación en un acto administrativo afecta al cumplimiento del debido proceso en un procedimiento sancionador?

Absolutamente. La motivación es la columna vertebral del debido proceso. Sin ella, el administrado no puede conocer las razones de la decisión ni ejercer adecuadamente su derecho de defensa o impugnación. En nuestros procedimientos, hemos observado que a veces por presión de tiempo o carga de trabajo, las resoluciones sancionadoras pueden ser formularias. Se utilizan "plantillas" que no siempre se adaptan específicamente al caso concreto. Esto es problemático porque, aunque cumpla formalmente con citar la normativa, puede no explicar suficientemente cómo se aplicó al caso específico. He visto resoluciones donde la motivación es genérica y no aborda las particularidades del expediente o los argumentos de descargo del administrado. Esta práctica, aunque administrativamente eficiente, puede generar vulnerabilidad jurídica en nuestras decisiones.

Pregunta 4: En su experiencia, ¿de qué manera considera que la vulneración del principio de imparcialidad puede configurar una transgresión a la Constitución o a la ley, y, por ende, activar la causal de nulidad establecida en el artículo 105 del COA?

Es una pregunta muy pertinente. El artículo 105 del COA establece que los actos administrativos son nulos cuando se dicten prescindiendo del procedimiento legalmente establecido o vulnerando derechos reconocidos en la Constitución o la ley. La imparcialidad está reconocida constitucionalmente como parte del debido proceso. Si en un procedimiento sancionador se demuestra que la misma persona o unidad orgánica que investigó también decidió la sanción, o que existió un sesgo evidente, esto podría configurar nulidad. En nuestra coordinación hemos tenido algunos casos donde digamos, la proximidad entre el instructor y el sancionador ha generado cuestionamientos. Especialmente cuando el director técnico que firma la resolución ha participado directamente en las inspecciones previas o ha dado instrucciones específicas sobre cómo proceder en determinados casos. No es que sea intencional, pero la estructura organizacional a veces no permite esa separación clara que exige la teoría jurídica.

Pregunta 5: ¿Ha conocido casos en los que se haya alegado o declarado la nulidad de un acto administrativo con base en la causal del artículo 105 numeral 1 del COA, específicamente por vulneración al principio de imparcialidad o al debido proceso?

Sí, hemos tenido algunos casos. No muchos, pero sí significativos.

Recuerdo específicamente un caso de una farmacia en Riobamba donde el abogado defensor alegó que el mismo funcionario que había realizado múltiples inspecciones previas y había manifestado públicamente criterios adversos sobre el establecimiento, posteriormente participó en la elaboración del informe que sirvió de base para la sanción.

En otro caso, se cuestionó que la resolución sancionadora no consideró adecuadamente los argumentos de descargo porque quien decidía ya tenía una posición formada desde la fase instructora. Estos casos nos han obligado a ser más cuidadosos con la documentación y digamos, formalizar mejor la separación de funciones, aunque en la práctica sigue siendo complicado por el tamaño de nuestro equipo y la especialización técnica requerida.

Pregunta 6: ¿Qué medidas institucionales considera necesarias para garantizar de forma efectiva la imparcialidad en el procedimiento administrativo sancionador?

Esto es algo que hemos discutido internamente. Idealmente necesitaríamos la separación orgánica clara, es decir, que las unidades instructoras y sancionadoras estén completamente separadas, incluso físicamente. La rotación de personal, evitar que los mismos funcionarios siempre manejen los mismos tipos de casos o establecimientos. Protocolos específicos para definir claramente que puede y no puede hacer cada funcionario en cada fase del proceso y la capacitación continua para los funcionarios.

Una medida que sí hemos implementado es la revisión cruzada de expedientes, donde un funcionario diferente revisa el trabajo del instructor antes de que pase al sancionador. Pero incluso esto tiene limitaciones cuando el personal técnico especializado es reducido.

Entrevista N° 3: Abogado litigante con experiencia en Derecho Administrativo.

Entrevista - Abogado Litigante en Derecho Administrativo.

Pregunta 1: ¿Cuál es la importancia del principio de imparcialidad como garantía del debido proceso dentro del procedimiento administrativo sancionador?

El principio de imparcialidad es absolutamente fundamental y, desde mi experiencia litigando contra estas instituciones, es uno de los más vulnerados en la práctica. La imparcialidad no es solo una formalidad procesal; es la garantía de que el ciudadano tendrá un proceso justo donde quien lo investiga no sea la misma persona que lo juzga. En mis cinco años de práctica, he visto cómo esta separación es más teórica que real. Por ejemplo, en el ARCSA he tenido casos donde el mismo funcionario que realiza la inspección, elabora el informe técnico y luego asesora a quien toma la decisión final. Técnicamente son personas diferentes, pero en la práctica es la misma línea de pensamiento. Lo grave es que, sin imparcialidad, el procedimiento se convierte en una farsa. El administrado está condenado desde el momento de la inspección porque quien investiga ya tiene una posición formada y quien decide simplemente ratifica esa conclusión. Esto violenta frontalmente el artículo 76 de la Constitución.

Pregunta 2: Desde su experiencia profesional ¿Cuál es el rol específico del órgano instructor y el órgano sancionador en un procedimiento administrativo sancionador?

En teoría, el órgano instructor debe limitarse a recopilar evidencias de manera objetiva, permitir el ejercicio del derecho de defensa y elaborar un informe técnico imparcial. El órgano sancionador debe evaluar independientemente ese material y decidir con base en derecho. En la realidad que he enfrentado, especialmente con el GAD Municipal de Riobamba y ARCSA, esto no funciona así. He visto expedientes donde el informe técnico ya incluye la sanción recomendada, la cuantía específica y hasta los argumentos para rechazar los descargos que aún no se han presentado. En un caso que tuve el año pasado con una panadería, el inspector municipal elaboró un informe donde literalmente decía se recomienda sanción de \$500 por reincidencia. ¿Cómo va a ser imparcial el decisor si ya tiene una recomendación específica de sanción? Peor aún, he detectado que muchas veces el órgano sancionador no lee realmente el expediente completo. Se basa en un resumen ejecutivo elaborado por el mismo órgano instructor. Es un círculo vicioso que anula cualquier posibilidad de imparcialidad.

Pregunta 3: ¿Considera usted que la ausencia de motivación en un acto administrativo afecta al cumplimiento del debido proceso en un procedimiento sancionador?

Totalmente. Y esto es algo que veo constantemente. La falta de motivación es quizás el vicio más común en las resoluciones sancionadoras que impugno. He visto resoluciones del ARCSA que simplemente dicen se constató el incumplimiento de la normativa sanitaria sin especificar exactamente qué norma, cómo se incumplió, por qué los argumentos de descargo no fueron aceptados, o cómo se determinó la cuantía de la sanción. En un caso reciente de una farmacia en Riobamba, la resolución sancionadora tenía tres párrafos uno

citando la norma general, otro diciendo que se había inspeccionado, y otro imponiendo la sanción. No explicaba qué específicamente se encontró mal, no respondía a los 15 puntos de descargo que presentamos, no motivaba por qué se aplicó el máximo de la sanción. Esto no es solo una falla técnica; es una vulneración constitucional que permite que la autoridad actúe arbitrariamente. Sin motivación, no hay control judicial efectivo posible.

Pregunta 4: En su experiencia, ¿de qué manera considera que la vulneración del principio de imparcialidad puede configurar una transgresión a la Constitución o a la ley, y, por ende, activar la causal de nulidad establecida en el artículo 105 del COA?

Esta es exactamente la estrategia que uso frecuentemente. El artículo 105 del COA es muy claro: los actos administrativos son nulos cuando se dicten vulnerando derechos reconocidos en la Constitución. La imparcialidad está garantizada en el artículo 76 numeral 7 literal k) de la Constitución. Cuando demuestro que el mismo funcionario instruyó y sancionó, o que existió un sesgo evidente, estoy demostrando una vulneración constitucional directa. He ganado varios casos con esta estrategia. En uno particularmente exitoso contra el GAD Municipal, logré demostrar que el Director de Control Municipal participó directamente en las inspecciones previas, dio instrucciones específicas sobre cómo proceder, y luego firmó la resolución sancionadora. El Tribunal Contencioso Administrativo declaró la nulidad por vulneración al debido proceso. Lo interesante es que estas instituciones a menudo no se dan cuenta de que están generando prueba documental de su propia parcialidad. Memorandos internos, correos electrónicos, actas de reuniones... todo queda registrado y demuestra cómo se contamina el proceso.

Pregunta 5: ¿Ha conocido casos en los que se haya alegado o declarado la nulidad de un acto administrativo con base en la causal del artículo 105 numeral 1 del COA, específicamente por vulneración al principio de imparcialidad o al debido proceso?

Sí, varios. De hecho, es una de mis líneas de defensa más exitosas.

Tengo un caso de una distribuidora farmacéutica donde el ARCSA impuso una sanción. Logré demostrar que el coordinador zonal que firmó la resolución había participado directamente en las reuniones de planificación de la inspección, había dado instrucciones específicas sobre qué buscar.

La comisaria no solo declaró la nulidad, sino que estableció un precedente importante sobre la necesidad de separación efectiva, no solo formal, entre las funciones instructoras y sancionadoras. Lo que me preocupa es que, a pesar de estas victorias judiciales, las instituciones siguen con las mismas prácticas. Es como si no aprendieran de sus errores.

Pregunta 6: ¿Qué medidas institucionales considera necesarias para garantizar de forma efectiva la imparcialidad en el procedimiento administrativo sancionador?

Desde mi perspectiva como litigante, las medidas necesarias son claras, pero requieren voluntad política real:

Primero, separación orgánica efectiva, no basta con que formalmente sean personas diferentes. Necesitamos unidades completamente independientes, con líneas de reporte

separadas, sin subordinación jerárquica entre instructor y sancionador. Segundo, transparencia total, todos los expedientes sancionadores deberían ser públicos desde el inicio. Que se pueda verificar quién participó en cada etapa, qué decisiones se tomaron, cómo se motivaron. Tercero, capacitación jurídica real, muchos funcionarios técnicos no entienden las implicaciones jurídicas de sus actos. Necesitan formación específica en debido proceso y derechos fundamentales. Cuarto, control judicial efectivo los tribunales contencioso-administrativos deberían tener más recursos para revisar estos casos con profundidad. Quinto, consecuencias por violaciones, los funcionarios que vulneren sistemáticamente el debido proceso deberían enfrentar consecuencias administrativas e incluso penales.

Pero seamos realistas estas instituciones están más preocupadas por mostrar estadísticas de control efectivo que por garantizar un proceso justo. Mientras el sistema permita que se priorice la eficiencia recaudatoria sobre los derechos fundamentales, seguiremos teniendo estos problemas. La única presión efectiva viene del control judicial. Por eso es tan importante que los abogados sigamos impugnando estas prácticas viciadas, aunque sea caso por caso.

4.2 Discusión

La presente discusión de resultados, elaborada desde la perspectiva de la metodología de la investigación y el Derecho Administrativo, tiene como propósito analizar los hallazgos del presente trabajo de titulación, confrontándolos con el marco teórico, las percepciones de actores clave obtenidas a través de entrevistas y el análisis cualitativo visualizado mediante ATLAS.ti, con la finalidad es determinar criterios similares, concomitantes, divergentes o contrarios, organizando el análisis por apartados conforme a los objetivos de la investigación.

Sección I: Análisis del Marco Normativo y Jurisprudencial sobre la Imparcialidad en el Procedimiento Sancionador Administrativo

El marco teórico de la investigación destaca la imparcialidad como un pilar fundamental para un debido proceso administrativo sancionador, evitando decisiones arbitrarias y garantizando la justicia para el administrado. Se subraya que, a diferencia del proceso penal, donde el juez es un tercero imparcial, en el ámbito administrativo la autoridad que investiga y sanciona a menudo pertenece al mismo órgano, lo que plantea un desafío estructural a la objetividad.

Existe una evidente asimetría entre la vocación garantista del Código Orgánico Administrativo (COA) y la realidad operativa de los órganos sancionadores. Si bien el legislador pretendió mimetizar las salvaguardas del debido proceso judicial en la esfera administrativa, la persistencia de fallas estructurales devalúa la eficacia material de la imparcialidad. Esta brecha delinea una coincidencia fundamental entre la literatura especializada donde Espín y López (2025), en consonancia con Aguilar y Ruiz (2022), denuncian la fragilidad práctica de este principio y exigen una escisión orgánica de funciones y la fenomenología descrita por los actores del sistema. La dogmática no yerra. Los datos

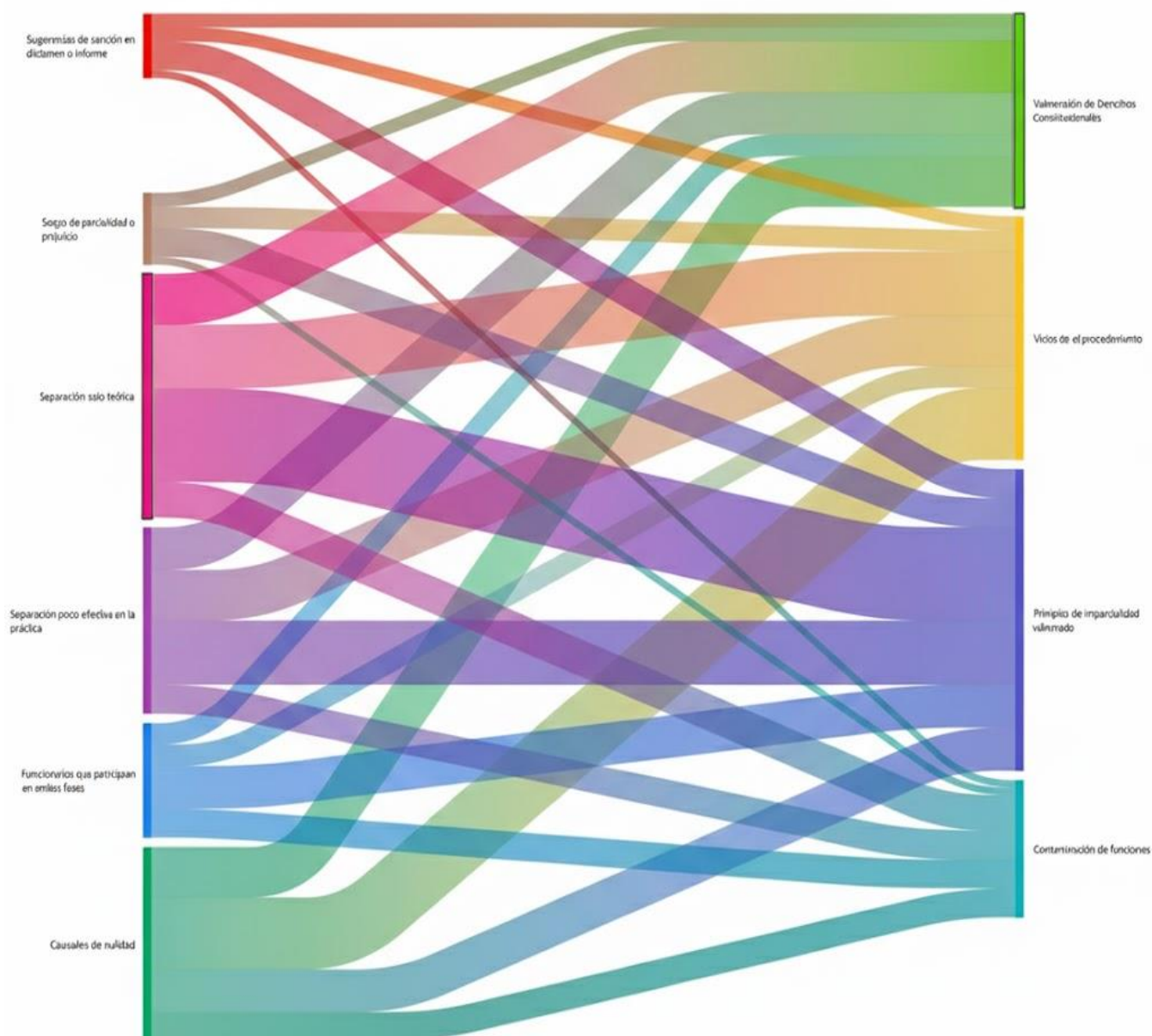
empíricos obtenidos en el trabajo de campo confirman que la separación institucional sigue siendo una asignatura pendiente.

El contraste de los testimonios cualitativos valida esta tesis dialéctica, aunque introduce matices condicionados por el rol institucional de cada deponente. Desde la trinchera del libre ejercicio, el Informante 3 (abogado litigante) cataloga a la imparcialidad como un postulado nuclear, pero sistemáticamente conculcado, reduciendo la pretendida división de roles a una ficción estrictamente normativa. Esta percepción de ineficacia material es corroborada, desde la óptica de la administración reguladora, por el Informante 2 (ARCSA). Para este servidor, la neutralidad del juzgador es el pilar de un proceso justo y exige que la potestad instructora no contamine la resolutoria; no obstante, su análisis abandona el purismo dogmático al admitir que la escasez de recursos y la coacción institucional tornan compleja su viabilidad fáctica.

La tensión entre el deber ser y la praxis administrativa se cierra con el criterio del Informante 1 (funcionaria del GAD Riobamba). Su postura reafirma la importancia axiológica de la imparcialidad como un mecanismo indispensable para dotar de objetividad a las actuaciones del aparato público. Así, el espectro de opiniones cualitativas devela un consenso unívoco: la imparcialidad es reconocida de forma unánime como el núcleo de legitimidad del ius puniendi estatal. Sin embargo, su vigencia no depende de la vigencia formal del texto del COA, sino de una urgente reingeniería orgánica que dote a los decisores de una auténtica independencia frente a las presiones del entorno institucional.

La recurrente mención de la imparcialidad en los discursos, tal como se refleja en el peso de este código en los gráficos, valida su trascendencia teórica. Sin embargo, su co-ocurrencia con códigos como vulneración o realidad práctica confirmaría la brecha entre la norma y la aplicación, lo que ya se infiere de los testimonios cualitativos. El Diagrama de Sankey de coocurrencia de códigos y el Análisis de entrevistas vulneración de la imparcialidad serían fundamentales para ilustrar visualmente cómo el concepto de imparcialidad se conecta con las problemáticas de su aplicación y las propuestas de mejora.

Figura N° 3 Diagrama de Sankey



Nota: Diagrama extraído del análisis mediante Atlas.ti

Existe una fuerte concomitancia entre la teoría y la normativa expuesta en la investigación y las percepciones de los entrevistados sobre la importancia de la imparcialidad. La divergencia, confirmada tanto por los testimonios como por la interconexión de códigos en ATLAS.ti, radica principalmente en la brecha entre la aspiración normativa y la realidad operativa, donde la aplicación de la imparcialidad se ve comprometida por factores institucionales y de presión.

Sección II: Examen de Casos Concretos del ARCSA y del GAD Municipal de Riobamba relacionados con Nulidades por Presunta Falta de Imparcialidad

En la investigación se ha postulado que la concentración de funciones en una sola autoridad y la influencia jerárquica son patrones que afectan la neutralidad del procedimiento sancionador, conduciendo a que el mismo órgano o funcionario recopila las pruebas, evalúa los hechos y emite la resolución sancionatoria. Esta fusión de roles compromete la objetividad y puede acarrear la nulidad del acto administrativo.

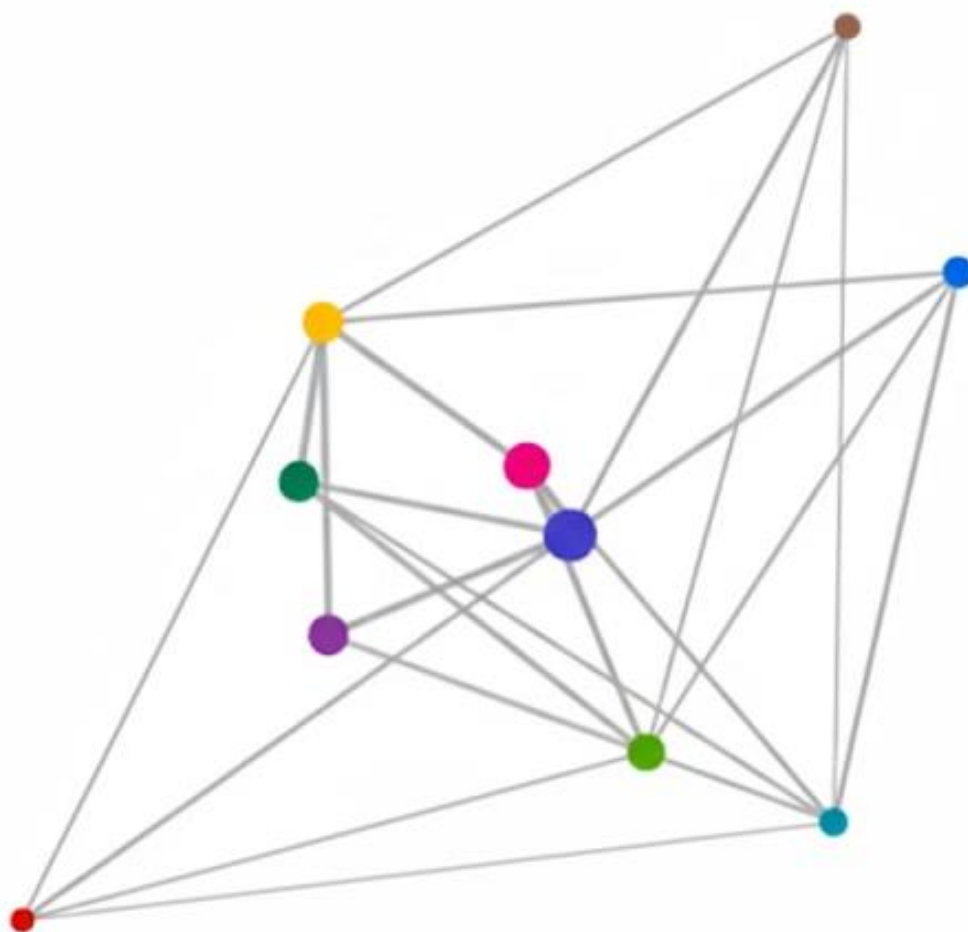
Los casos concretos examinados a través de las entrevistas confirman y profundizan estas afirmaciones, y el análisis cualitativo con ATLAS.ti sirve para visualizar la recurrencia de estos fenómenos. El informante 3 describe que, tanto en el ARCSA como en el GAD Municipal de Riobamba, el mismo funcionario que realiza la inspección, elabora el informe técnico y luego asesora a quien toma la decisión final, lo que lleva a que el administrado está condenado desde el momento de la inspección.

El testimonio del Informante 2 trasciende el plano abstracto al precisar patologías procedimentales que han provocado la censura en sede jurisdiccional por quiebra manifiesta de la neutralidad. Destaca, por ejemplo, la concurrencia de una duplicidad funcional proscrita: el escenario donde un mismo servidor emite pronunciamientos desfavorables previos y, ulteriormente, interviene en la confección del informe sancionatorio de cargo. Existe un sesgo de confirmación institucional. Esta distorsión se replica en aquellos actos administrativos cuyas motivaciones ignoraron las alegaciones de descargo, debido a que el órgano decisor adolecía de un prejuicio cognitivo. Estas evidencias fácticas engarzan de forma directa con los pilares de nuestra revisión teórica: la concentración de potestades y el sometimiento jerárquico como detonantes de la arbitrariedad punitiva.

La informante 1 corrobora estas problemáticas, señalando que, aunque existe una separación teórica entre la Comisaría (instructora) y la Dirección competente (sancionadora), los profesionales técnicos no tienen clara la separación de funciones y se confunden los roles. Esto resulta en que en la fase instructora ya se asume la responsabilidad del administrado, lo que posteriormente acarrea nulidades, sobre todo en temas del debido proceso.

En este contexto, el gráfico, al mostrar las co-ocurrencias de códigos relacionados con la vulneración de la imparcialidad, permite visualizar la frecuencia y la fuerza de las conexiones entre estas causas y sus efectos. Si el gráfico muestra una fuerte conexión entre concentración de funciones o falta de separación y vulneración de imparcialidad o nulidades, esto valida empíricamente las afirmaciones teóricas y las experiencias cualitativas.

Figura N° 4 Diagrama Radial



Nota: Diagrama gráfico radial extraído del análisis mediante Atlas.ti

Los casos específicos aportados por los entrevistados no solo confirman los patrones de vulneración de la imparcialidad identificados en el marco teórico del proyecto de investigación, sino que también, a través del análisis cualitativo de co-ocurrencias, se puede evidenciar la recurrencia y la interconexión de estas problemáticas en la práctica administrativa de ARCOSA y el GAD Municipal de Riobamba, demostrando su impacto directo en la generación de nulidades y la afectación al derecho a la defensa.

Sección III: Propuesta de Lineamientos para Mejorar la Garantía de Imparcialidad en los Procedimientos Sancionadores Administrativos

La investigación propone la necesidad de una arquitectura funcional que materialice la independencia decisoria, la separación de funciones y la especialización técnica, sugiriendo protocolos de actuación, manuales de procedimiento y canales de revisión interna e instancias revisoras.

Las soluciones planteadas por los deponentes exhiben una notable convergencia con el sustrato dogmático analizado, aportando insumos prácticos cuya trama de interdependencia conceptual halla su correlato visual en las redes semánticas generadas mediante ATLAS.ti. Las iniciativas no son aisladas. Muy al contrario, configuran una propuesta de reingeniería institucional que se articula en tres ejes cardinales.

El primer eje demanda una mutación estructural: una escisión orgánica definitiva mediante unidades independientes y la implementación de protocolos de rotación de personal y revisión cruzada de expedientes, fórmulas que el Informante 2 y el Informante 3 consideran indispensables para quebrar la inercia del alineamiento jerárquico.

El segundo vector se concentra en la desinfección procesal y la transparencia. Aquí confluyen la exigencia de un acceso irrestricto y público a las actuaciones administrativas mecanismo propuesto por los Informantes 1 y 3 para atenuar los espacios de opacidad y corrupción y la instauración de un régimen de responsabilidad patrimonial y disciplinaria para aquellos servidores que incurran en desviaciones de poder.

Por último, el tercer pilar se asienta en la profesionalización del aparato público. Los tres informantes coinciden de manera unánime en que la capacitación técnico-jurídica continua del personal no es un accesorio, sino una condición de validez sustancial para garantizar que las resoluciones punitivas se alineen estrictamente al bloque de constitucionalidad.

Existe una clara concomitancia entre los lineamientos propuestos por la presente investigación y las medidas sugeridas por los profesionales entrevistados. Todos convergen en la necesidad de una separación efectiva de funciones, mayor capacitación para los funcionarios y una mayor transparencia en los procedimientos. Estas propuestas, tanto teóricas como prácticas, se refuerzan mutuamente y, al ser cuantificadas y visualizadas mediante los gráficos de ATLAS.ti, demuestran la solidez empírica de la necesidad de reformas estructurales y culturales para garantizar la imparcialidad.

4.3 Propuesta

Como una solución disruptiva a la problemática estudiada que es la constatación ineludible de vicios principio de imparcialidad en los procedimientos administrativos sancionadores, a pesar de un marco normativo específico, exige un diseño e implementación obligatoria

- Su objetivo principal es el aseguramiento de la imparcialidad subjetiva y objetiva en los procedimientos administrativos sancionadores de todas las entidades públicas, mediante la imposición de la separación estricta entre la fase de instrucción y la fase de resolución, previniendo la nulidad de los actos por contaminación de funciones.
- Los principios para el funcionamiento de esta propuesta se rigen por la incompatibilidad funcional explícita que tiene como significado que el funcionario que actúa como ente instructor debe estar expresamente inhabilitado para fungir como decisor.

- La no recomendación de la sanción refiriendo a que el informe de instrucción debe limitarse a la descripción de los hechos y el análisis jurídico de los cargos, sin incluir una recomendación explícita sobre la imposición de una sanción
- Finalmente, la motivación doble o dual la cual referirá a que la resolución final del ente sancionador debe estar motivado además de los hechos y el derecho, por la verificación de la imparcialidad en la primera etapa del procedimiento como un requisito para la validez.

4.3.1 Medios para la inclusión de la propuesta.

Para que esta separación de funciones sea vinculante y no quede a discreción del funcionario de turno, debe instrumentarse a través de los siguientes mecanismos normativos, dependiendo de la naturaleza de la entidad:

En los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

- Mediante la expedición o reforma de una Ordenanza del Régimen Sancionador.
- A través de la modificación de su Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, donde se definan unidades administrativas independientes para la instrucción y la resolución.

Agencia Nacional de Regulación, Control Y Vigilancia Sanitaria.

- Se plantea la expedición de un acto normativo de efectos generales, es decir, una resolución administrativa suscrita por la máxima autoridad de la entidad. Este instrumento de gestión pública no debe limitarse a una asignación nominal de tareas; su objeto será delimitar de forma taxativa y explícita las competencias funcionales, blindando una frontera orgánica infranqueable entre el personal técnico a cargo de la fase de sustanciación y el nivel jerárquico investido de la potestad resolutoria.
- Dicha arquitectura orgánica dota a la entidad de un diseño análogo al de una autoridad administrativa sancionadora especializada. Los efectos son prácticos. Al erradicar los vicios de forma y las conculcaciones al debido proceso desde la propia sede administrativa, se minimiza de manera drástica el índice de vulnerabilidad institucional en la fase litigiosa posterior, evitando que los administrados obtengan la declaratoria de nulidad de los actos punitivos en sede judicial.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

- Este proyecto investigativo ha desvelado con contundencia que la vulneración del principio de imparcialidad en los procedimientos administrativos sancionadores en Riobamba no es un mero desliz formal, sino una falla estructural arraigada en la concentración de funciones instructora y sancionadora en la misma autoridad o dentro de la misma jerarquía institucional. Esta fusión de roles, evidenciada en los casos del ARCSA y el GAD Municipal, es el germen de la nulidad de los actos administrativos, socavando la confianza ciudadana y desvirtuando el debido proceso constitucional. La investigación demuestra que, pese a la existencia de normativa como el COA que busca la separación, la práctica administrativa cotidiana distorsiona la esencia de una justicia administrativa que debe ser, ante todo, prístina e inmaculada.
- Mediante el sucinto análisis del marco normativo y jurisprudencial se ha afirmado que la imparcialidad es una herramienta fundamental para el debido proceso. Empero, el punto de controversia se encuentra en la operativización fragmentada y la interpretación limitada de estas garantías en la práctica administrativa. Si bien la Constitución de la República del Ecuador y el Código orgánico Administrativo exigen la separación de funciones entre instrucción y sanción, la jurisprudencia, aún no ha logrado erradicar de manera eficiente la persistente concentración de roles en la administración pública, dejando una vía libre a la arbitrariedad y a las nulidades.
- El examen casuístico del ARCSA y el GAD Municipal de Riobamba evidencia que la quiebra de la imparcialidad no constituye una mera percepción subjetiva, sino una distorsión material enraizada en la cohabitación y contaminación funcional entre el órgano instructor y la autoridad decisora. El problema es insubsanable. La eventual absolución del administrado en expedientes aislados no opera como una purga retroactiva del procedimiento: el vicio originario subsiste y extingue la legitimidad intrínseca de la actuación punitiva. Esta investigación devela la ineficacia de los paliativos coyunturales vigentes, los cuales perpetúan un escenario de vulnerabilidad de la propia administración ante la inseguridad jurídica, al tiempo que erosionan el principio de confianza legítima de los administrados en el aparato estatal.
- La formulación de estas directrices normativas resulta determinante para blindar la eficacia material de la imparcialidad, exigiendo una escisión de competencias que desborde el mero formalismo adjetivo. Sin embargo, la evidencia empírica desplaza cualquier optimismo ingenuo. La praxis analizada devela que la viabilidad de este diseño exige una implantación rígida, quirúrgica y estratégica, diseñada específicamente para colisionar contra una resistencia sistémica y una cultura corporativa que, históricamente, ha supeditado el respeto irrestricto a los derechos fundamentales a las metas de eficiencia recaudatoria. La reproducción contumaz de estas patologías procedimentales despoja de utilidad a las simples

amonestaciones orientativas, clamando en su lugar por la configuración de mecanismos coercitivos de estricto cumplimiento.

5.2 Recomendaciones

- Para erradicar esta patología jurídica, es necesario trascender la separación formal de las funciones instando a las autoridades de las entidades estudiadas a impulsar y expedir las reformas normativas internas antes explicadas para que formalicen la separación de estos órganos, siendo así una división real y efectiva.
- Implementar un programa de capacitación continuo obligatorio dirigido a todos los funcionarios de las áreas de instrucción, sustanciación y resolución, tanto en el GAD Municipal como en el ARCSA. Esta capacitación no solo tratará de manejo procesal, sino, tendrá un enfoque principal en el fundamento constitucional de imparcialidad, explicando de manera clara y precisa que la acumulación de los roles y por ende su inequívoca separación es una vulneración al debido proceso, específicamente al principio de imparcialidad, siendo causa de nulidad. Creando de esta manera una conciencia jurídica profunda sobre el riesgo que conlleva la contaminación de funciones.
- La creación de circuitos administrativos excluyentes en donde los expedientes administrativos pasen de un órgano al otro con la garantía de que el personal de una función no tenga acceso o injerencia jerárquica sobre el personal de la otra.
- Se recomienda, llevar a cabo estudios posteriores que comparen la eficacia de la separación de funciones en entidades con diferentes regímenes y monitorear la variación en el número de nulidades administrativas por la vulneración al principio de imparcialidad anterior y posterior a las reformas mencionadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, M. J. R., & Ruiz, J. A. B. (2022). *The principle of impartiality in the administrative sanctioning procedure*. 7(4).
- Alcívar, C. M. D. (2023). *Abordaje de la investigación en las ciencias jurídicas con referencia a su tipología en la enseñanza del derecho*. 8(12), 1122-1140. <https://doi.org/10.23857/pc.v8i12.6334>
- Antar, R. (2016). *METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA*. 1-15.
- Arias, Á. (1999). *La abstención y la recusación de jueces y magistrados* (Primera Edición, Vol. 1). Editorial de Derecho Reunidas; PDF.
- Chávez, C. E. D., & Jiménez, C. D. H. (2021). El principio de imparcialidad como fundamento de la actuación del juez y su relación con el debido proceso. *Revista Científica UISRAEL*, 8(3), Article 3. <https://doi.org/10.35290/rcui.v8n3.2021.478>
- Código Orgánico Administrativo, Pub. L. No. 31, 31 Código Orgánico Administrativo 54 (2025). <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/codigo-organico-administrativo>
- Constitución de la República del Ecuador, Pub. L. No. 1, 1 Constitución de la República del Ecuador 219 (2008).
- Espín, L. F., Jácome-Ordóñez, M.-D.-C., Castro-Sánchez, F.-D.-J., & Larco-Ortuño, I. R. (2022). El procedimiento administrativo sancionador y la facultad normativa sancionadora de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales. *IUSTITIA SOCIALIS*, 7(2), 63. <https://doi.org/10.35381/racji.v7i2.2003>
- Espin, M. J. O., & López, J. T. Q. (2025). El Debido Proceso Administrativo Sancionador: Análisis de la Vulneración frente Mecanismos de Protección Efectiva por parte del Estado. *Revista Científica de Salud y Desarrollo Humano*, 6(1), 327-344. <https://doi.org/10.61368/r.s.d.h.v6i1.483>
- Gómez, C. (2018). *La lucha por los derechos en el derecho disciplinario* (Segunda edición, Vol. 1). Universidad del Externado.
- Gordillo, A., Abre, J. E., Bluske, G., Diana, Nicolás., Hutchinson, C., & Jacobo Dillon, M. Lucía. (with Sáenz, J. A., Santos, M. B. dos, Rejtman Farah, M., Damsky, I. A., & Daniele, M.). (2012). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Vol. I* (1a. ed). Fundación de Derecho Administrativo; PDF. https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf
- Guachizaca, S., & Aranda, F. (2024). La nulidad del procedimiento como garantía impropia del derecho al debido proceso en el procedimiento administrativo. 2024, V(5), 2635. PDF. <https://orcid.org/0009-0009-0197-5727>
- López, J. (2019). *Tratado de Derecho Procesal Penal: Vol. Volumen 2* (Séptima edición). Aranzadi.
- López, P. S. (2023). *Presunción de inocencia e imparcialidad objetiva en el procedimiento administrativo sancionador* (edición). Palestra Editores.

- Maier, J. (1996). *Derecho procesal penal* (Segunda Edición). Editores del Puerto; PDF.
- Mendoza, E. (2023). Debido procedimiento administrativo sancionador y el control judicial como tutela jurisdiccional efectiva. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(2), 11019-11041. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i2.6184
- Nataren, C. (2017). IMPARCIALIDAD OBJETIVA Y CREACIÓN DE CAUSAS DE RECUSACIÓN NO EXPRESAMENTE MENCIONADAS EN LALEY. 2017, 53(239), 73-95. PDF. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2003.239.61332>
- Orellana, T. J. (2022). El Procedimiento Administrativo Sancionador en el Ecuador. *Analysis*, 33(7), 1-23.
- Ortiz, J. (2002). Principialística procesal penal. 2002, 1(1), 151-168.
- Oyarte, R. (2014). *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado* (Primera Edición, Vol. 1). CEP web.
- Ramos, A. (2017). ACESSO ESPECIAL À INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA E PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS INCONSTITUCIONAIS. 2017, 1(1), 39-67. PDF. <https://doi.org/10.48143/rdai/01.art>
- Ruiz, M. (2013). Ferrajoli y la democracia. 2013, 29(7), 193-213. PDF.
- Tantaleán Odar, R. M. (2015). *EL ALCANCE DE LAS INVESTIGACIONES JURÍDICAS*. 1-22.
- Toapanta, S. E., & Guala, Á. E. (2024). Vulneración de derechos constitucionales en procesos administrativos sancionadores de la ETFA. Periodo 2022 y 2023. *MQRInvestigar*, 8(2), 728-750. <https://doi.org/10.56048/MQR20225.8.2.2024.728-750>

ANEXOS

Anexo 1: Guía de entrevista semiestructurada.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA DE DERECHO
ENTREVISTA

Objetivo: Recoger información cualitativa de funcionarios del ARCSA y GAD Municipal de Riobamba, abogados litigantes, sobre su experiencia, conocimientos y percepciones respecto al cumplimiento del principio de imparcialidad en los procedimientos sancionadores y los casos en que se ha alegado o declarado la nulidad de actos por su vulneración.

I. CONSENTIMIENTO INFORMADO

Estimado/a participante:

Usted ha sido invitado a participar en una entrevista como parte de un estudio académico titulado “*La influencia del principio de imparcialidad en la nulidad de actos administrativos derivados de procedimientos sancionadores en Riobamba*”. Esta investigación tiene fines exclusivamente académicos y forma parte del proceso de titulación de la carrera de Derecho.

La entrevista durará entre 30 y 45 minutos. Sus respuestas serán tratadas con total confidencialidad y anonimato. Usted puede negarse a responder cualquier pregunta o abandonar la entrevista en cualquier momento, sin consecuencia alguna. Al aceptar participar, usted consiente voluntariamente en contribuir con su experiencia para el desarrollo de esta investigación.

¿Autoriza usted la grabación de la entrevista solo con fines académicos?

Sí

No

Firma del entrevistado: _____

Fecha: _____

II. INFORMACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA

1. Edad: _____

ARCSA

2. Sexo: Hombre Mujer Otro

GAD Municipal de Riobamba

3. Profesión: _____

No aplica

4. Institución a la que pertenece (si aplica): _____

5. Cargo o rol que desempeña actualmente: _____

6. Años de experiencia profesional:

7. ¿Ha intervenido en procedimientos administrativos sancionadores?

Sí

No

- ¿Cuál es la importancia del principio de imparcialidad como garantía del debido proceso dentro del procedimiento administrativo sancionador?
- Desde su experiencia profesional ¿Cuál es el rol específico del órgano instructor y el órgano sancionador en un procedimiento administrativo sancionador?
- ¿Considera usted que la ausencia de motivación en un acto administrativo afecta al cumplimiento del debido proceso en un procedimiento sancionador?
- En su experiencia, ¿de qué manera considera que la vulneración del principio de imparcialidad puede configurar una transgresión a la Constitución o a la ley, y, por ende, activar la causal de nulidad establecida en el artículo 105 del COA?
- ¿Ha conocido casos en los que se haya alegado o declarado la nulidad de un acto administrativo con base en la causal del artículo 105 numeral 1 del COA, específicamente por vulneración al principio de imparcialidad o al debido proceso?
- ¿Qué medidas institucionales considera necesarias para garantizar de forma efectiva la imparcialidad en el procedimiento administrativo sancionador?

Anexo 2: Matriz de validación de preguntas de guía de entrevista semiestructurada

MATRIZ DE VALIDACION DE INSTRUMENTOS POR ESPECIALISTAS

Nombre de Especialista Validador: *Msc. Leslie Madroca*

Especialidad: *Derecho Administrativo*

Título de la investigación: *La influencia del principio de imparcialidad en la nulidad de actos administrativos derivados de procedimientos sancionados en Riobamba.*

Objetivo del instrumento: *(Que pretende medir):*

Recoger información cualitativa de funcionarios del ARCSA y GAD Municipal de Riobamba, abogados litigantes, sobre su experiencia, conocimientos y percepciones respecto al cumplimiento del principio de imparcialidad en los procedimientos sancionadores y los casos en que se ha alegado o declarado la nulidad de actos por su vulneración.

| Preguntas | Claridad en la redacción | | Coherencia interna | | Introducción a la respuesta (Sesgo) | | Pertinencia | | Calificación de las preguntas | | | Observaciones (Por favor indique si debe eliminarse o modificar algún ítem) | |
|-----------|-------------------------------------|----|-------------------------------------|----|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|----|-------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---|--------------------------------------|
| | Si | No | Si | No | Si | No | Si | No | Esencial | Útil pero no esencial | No Importante | | |
| 1 | <input checked="" type="checkbox"/> | | <input checked="" type="checkbox"/> | | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | | | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| 2 | <input checked="" type="checkbox"/> | | <input checked="" type="checkbox"/> | | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | | |
| 3 | <input checked="" type="checkbox"/> | | <input checked="" type="checkbox"/> | | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | | <i>Cambiar formato sea requerido</i> |
| 4 | <input checked="" type="checkbox"/> | | | | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | | <i>Cambiar en su totalidad</i> |
| 5 | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | | |
| 6 | <input checked="" type="checkbox"/> | | <input checked="" type="checkbox"/> | | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | | |

Firma de Validador

Nombre: *Msc. Leslie Madroca*

Cédula: *0604042895*

MATRIZ DE VALIDACION DE INSTRUMENTOS POR ESPECIALISTAS

Nombre de Especialista Validador:

Especialidad:

Título de la investigación:

Objetivo del instrumento (Que pretende medir):

Recoger información cualitativa de funcionarios del ARCSA y GAD Municipal de Riobamba, abogados litigantes, sobre su experiencia, conocimientos y percepciones respecto al cumplimiento del principio de imparcialidad en los procedimientos sancionadores y los casos en que se ha alegado o declarado la nulidad de actos por su vulneración.

| Preguntas | Claridad en la redacción | | Coherencia interna | | Introducción a la respuesta (Sesgo) | | Pertinencia | | Calificación de las preguntas | | | Observaciones (Por favor indique si debe eliminarse o modificar algún ítem) |
|-----------|--------------------------|----|--------------------|----|-------------------------------------|----|-------------|----|-------------------------------|-----------------------|---------------|---|
| | Si | No | Si | No | Si | No | Si | No | Esencial | Útil pero no esencial | No Importante | |
| 1 | | X | | X | | X | | X | X | | | Replantear la redacción |
| 2 | | X | | X | | X | | X | X | | | Replantear la pregunta |
| 3 | | X | | X | | X | | X | X | | | Replantear la pregunta |
| 4 | | X | | X | | X | | X | X | | | Replantear la redacción |
| 5 | | | | | | | | | | | | |
| 6 | | | | | | | | | | | | |
| 7 | | | | | | | | | | | | |

Firma de Validador

Nombre: Luis VECIASTOARI

Cédula: 060295554-G

MATRIZ DE VALIDACION DE INSTRUMENTOS POR ESPECIALISTAS

Nombre de Especialista Validador: *Sorge Coloma*

Especialidad: *Abogado Administrativo*

Título de la investigación: *La influencia del principio de imparcialidad en los procedimientos sancionadores en Riobamba*

Objetivo del instrumento (Que pretende medir):

Recoger información cualitativa de funcionarios del ARCSA y GAD Municipal de Riobamba, abogados litigantes, sobre su experiencia, conocimientos y percepciones respecto al cumplimiento del principio de imparcialidad en los procedimientos sancionadores y los casos en que se ha alegado o declarado la nulidad de actos por su vulneración.

| Preguntas | Claridad en la redacción | | Coherencia interna | | Introducción a la respuesta (Sesgo) | | Pertinencia | | Calificación de las preguntas | | | Observaciones (Por favor indique si debe eliminarse o modificar algún ítem) |
|-----------|--------------------------|----|--------------------|----|-------------------------------------|----|-------------|----|-------------------------------|-----------------------|---------------|---|
| | Si | No | Si | No | Si | No | Si | No | Esencial | Util pero no esencial | No Importante | |
| 1 | | X | | X | | X | X | | X | | | Replantear pregunta |
| 2 | | X | | X | | X | X | | X | | | Mejorar redacción |
| 3 | | | X | X | | X | X | | X | | | Replantear pregunta |
| 4 | X | | | X | | | X | | | X | | Replantear pregunta |
| 5 | X | | | X | | X | | X | | | X | Eliminar pregunta. |
| 6 | X | | | X | | X | | X | | | X | Eliminar y agregar en D.N.M |
| 7 | X | | X | | | X | | X | X | | | Eliminar la palabra referencia |

Firma de Validador



Nombre: *Sorge Coloma*

Cedula: *0605840976*