



Doi: <https://doi.org/10.70577/asce.v5i1.725>

Recibido: 2026-01-24

Aceptado: 2026-02-05

Publicado: 2026-03-17

Desnaturalización de la separación de funciones en el COA: Impacto del modelo competencial de las Intendencias de Policía en la objetividad del procedimiento sancionador

Denaturalization of the separation of functions in the COA: Impact of the competency model of the Police Intendencias on the objectivity of the sanctioning procedure

Autores

Víctor Hugo Silva Cunalata¹

<https://orcid.org/0009-0005-9657-2007>

yhsilvac@ube.edu.ec

Universidad Bolivariana del Ecuador

Duran – Ecuador

Denise Antonella Soledispa Clavijo²

<https://orcid.org/0009-0009-5236-6024>

dasoledispac@ube.edu.ec

Universidad Bolivariana del Ecuador

Duran – Ecuador

Odette Martínez Pérez³

<https://orcid.org/0000-0001-6295-2216>

omartinezp@ube.edu.ec

Universidad Bolivariana del Ecuador

Duran – Ecuador

Nadia Wendoline Villón Rodríguez, Mgs⁴

<https://orcid.org/0000-0001-5815-6815>

nwvillonr_a@ube.edu.ec

Universidad Bolivariana del Ecuador

Duran - Ecuador

Cómo citar

Silva Cunalata, V. H., Soledispa Clavijo, D. A., Martínez Pérez, O., & Villón Rodríguez, N. W. (2026). Desnaturalización de la separación de funciones en el COA: Impacto del modelo competencial de las Intendencias de Policía en la objetividad del procedimiento sancionador. *ASCE MAGAZINE*, 5(1), 2778–2795.

Resumen

La investigación abordó la desnaturalización del principio de separación de funciones en el procedimiento administrativo sancionador de las Intendencias de Policía en Ecuador, donde la acumulación de roles operativos y resolutorios comprometió la imparcialidad objetiva. El estudio se propuso como objetivo general analizar el impacto del modelo competencial de dichas entidades en la objetividad procesal para determinar la ruptura de las garantías previstas en el Código Orgánico Administrativo. Se aplicó una metodología cualitativa de carácter dogmático con un enfoque analítico-deductivo, la cual empleó el método exegético para el examen normativo y el análisis comparativo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Los resultados demostraron que la intervención directa del Intendente en los operativos de control generó una contaminación procesal que anuló la neutralidad del juzgador y transformó el procedimiento en una estructura inquisitiva. Se identificó que esta confusión funcional constituyó un vicio de nulidad absoluta al contravenir el derecho constitucional a un juez imparcial y la seguridad jurídica. El trabajo concluyó que la actual estructura orgánica de las Intendencias resultó incompatible con el diseño garantista del derecho administrativo moderno, por lo cual se volvió imperativa una reforma que asegure la escisión total entre la fuerza pública y la potestad sancionatoria para erradicar la arbitrariedad institucional.

Palabras clave: Derecho administrativo, Procedimiento administrativo, Sanción administrativa, Justicia administrativa, Debido proceso, Seguridad jurídica, Administración de justicia.



Abstract

The research addressed the distortion of the principle of separation of functions in the administrative sanctioning procedure of the Police Intendencies in Ecuador, where the accumulation of operational and decision-making roles compromised objective impartiality. The general objective of the study was to analyze the impact of the competency model of these entities on procedural objectivity in order to determine the breach of the guarantees provided for in the Organic Administrative Code. A qualitative methodology of a dogmatic nature was applied with an analytical-deductive approach, which used the exegetical method for the normative examination and comparative analysis of the jurisprudence of the Constitutional Court. The results showed that the direct intervention of the Intendant in the control operations generated a procedural contamination that annulled the neutrality of the judge and transformed the procedure into an inquisitorial structure. It was identified that this functional confusion constituted a vice of absolute nullity by contravening the constitutional right to an impartial judge and legal certainty. The work concluded that the current organizational structure of the Intendencies was incompatible with the guarantee design of modern administrative law, which is why a reform that ensures the total division between the public force and the sanctioning power to eradicate institutional arbitrariness became imperative.

Keywords: Administrative law, Administrative procedure, Administrative sanction, Administrative justice, Due process, Legal certainty, Administration of justice.

Introducción

El procedimiento sancionador es una acción formal necesaria para el ejercicio de la potestad punitiva del Estado, cuyos límites se caracterizan con el cumplimiento absoluto de las garantías del debido proceso. En Ecuador, el Código Orgánico Administrativo COA (2017), establece en su artículo 248 la separación de funciones entre el órgano instructor y el decisor, lo cual se considera una garantía básica contra la arbitrariedad. Esta separación ideológica asegura que el órgano decisorio mantenga una posición neutral frente al objeto del proceso, alejada de los prejuicios que suelen aparecer durante la fase de investigación. En este sentido, Ibarra (2025) sostiene que la separación de funciones va más allá de simples estructuras organizativas para convertirse en un prerequisite de validez del acto administrativo, lo cual asegura que las sanciones surjan de valoraciones objetivas y no de una simple inercia procesal.

Desde esta perspectiva, la imparcialidad en sede administrativa se expresa en el aspecto objetivo representado por la falta de interacción previa del juez con el material fáctico de la infracción previo a juzgarlo. Según la Resolución No. ARCOTEL-2024-0251 (2024), la imparcialidad e independencia obligan a los servidores públicos a tomar resoluciones de manera autónoma, libres de cualquier conflicto de intereses que comprometa el interés general. Pese a, en la práctica real operativa de la Intendencia General de Policía, la desnaturalización del principio de separación de funciones establecido en el artículo 248 del COA (2017) se hace evidente cuando la autoridad decisoria se involucra activamente en los operativos de control y en la ejecución de medidas cautelares. Esta proximidad con los hechos, tal como se estipula en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) genera una distorsión cognitiva que afecta la imparcialidad y el derecho a ser analizado por una entidad independiente.

Consecuentemente, esta acumulación de funciones atenta contra la seguridad jurídica, que se establece en el artículo 82 de la Constitución (2008) y causa la invalidez del acto administrativo debido a la falta de objetividad. La jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencia 1520-22-EP/25 (2025) destaca que se rompe el debido proceso cuando el incumplimiento de las reglas establece una verdadera indefensión del administrado. En este contexto, Jaramillo (2022) señala que la omisión de formalidades fundamentales y la falta de imparcialidad afectan el procedimiento desde su inicio.

Así, y debido a esta situación, es necesario desarrollar esta investigación como un respaldo frente a la urgente necesidad de proteger la integridad del proceso administrativo

sancionador, que está en riesgo debido a la actual confusión de funciones operativas y decisivas en las Intendencias Generales de Policía. Desde un enfoque legal y académico, este análisis ofrece una perspectiva crítica sobre la verdadera aplicación del principio de separación de funciones, lo que permitirá reconocer las fallas procesales que conducen a la nulidad de actos administrativos debido a la falta de imparcialidad objetiva. En el ámbito social este estudio asegura que todos los administrados sean evaluados bajo un estándar de neutralidad donde la sanción no sea resultado de prejuicios, sino de la verdad procesal contenida en el expediente.

En consideración de los hechos, el sustento teórico de esta investigación parte del análisis del COA (2017) respecto de que esta separación no es solo una simple asignación de deberes, sino que se establece como una barrera técnica que resguarda la presunción de inocencia y el debido proceso. De acuerdo con esta idea, la doctrina sostiene que la fragmentación del proceso en fases de instrucción y resolución permite que la decisión final se origine de una evaluación jurídica desprovista de la carga subjetiva implicada en la recopilación de evidencias. Como indica Ibarra (2025), esta configuración tiene como objetivo evitar el "prejuicio administrativo", al garantizar que el órgano que impone sanciones actúe como un tercero imparcial ante los resultados de la fase investigativa.

Por otra parte, la imparcialidad objetiva se define como un criterio de validez que requiere que no haya habido interacción previa del juez con los hechos fuera de los procedimientos establecidos. Según Gordillo (2017), la independencia de criterio del órgano que toma decisiones es fundamental para la justicia administrativa, ya que cualquier influencia previa sobre los hechos en disputa afecta la imparcialidad de la administración. Por ende, la transparencia en los procesos exige a los funcionarios manejar los casos de manera autónoma, tal como se establece en la Resolución No. ARCOTEL-2024-0251 (2024), que pone énfasis en que la independencia funcional evita los conflictos de interés. A continuación, se presenta la base teórica de estas dimensiones:

Tabla 1

Fundamento doctrinal de la separación de funciones

Dimensión	Autor / Fuente de Referencia	Postulado Jurídico Fundamental
Orgánica	(Asamblea Nacional del Ecuador, 2017)	La Administración debe separar los órganos de gestión de los de justicia para evitar la autocracia procesal.

Funcional	(Asamblea Nacional del Ecuador, 2017)	El Art. 248 del COA impone la obligatoriedad de que instructor y decisor sean autoridades distintas para garantizar el debido proceso.
Cognitiva	(Gordillo, 2017)	La imparcialidad no solo es ética, sino estructural: el juzgador no debe haber participado en la formación de la prueba.
Garantista	(Ibarra, 2025)	La separación de funciones es un derecho subjetivo del administrado para evitar que el juez sea también su acusador.

Nota: Adaptado a formato tabla a partir de la revisión de diversos autores.

Complementariamente, para enriquecer el desarrollo de la investigación, se han revisado varios antecedentes investigativos, entre los cuales destaca el estudio realizado por Espín & López (2025) quienes analizan el debido proceso como un principio fundamental en las acciones del Estado, al observar que, a pesar de contar con un marco normativo sólido, todavía hay desafíos importantes en el ámbito sancionador. Los autores argumentan que la eficacia de este principio se ve afectada por fallas en las notificaciones, una notable desigualdad en los procesos y la falta de justificación adecuada en las resoluciones administrativas. Bajo este análisis, la práctica institucional muestra una alarmante inversión de la carga probatoria y restricciones en el acceso a los expedientes, lo que requiere cambios estructurales para reforzar la legitimidad del sistema y asegurar que la justicia administrativa predomine sobre la arbitrariedad burocrática.

Asimismo, Rodríguez (2023) en su estudio sobre el principio de imparcialidad en los procesos disciplinarios, explora la aplicación del debido proceso y la tutela efectiva en el marco jurídico actual, con el análisis del COA y las normas técnicas de sustanciación. El análisis establece que la validez y legalidad de los procedimientos sancionadores dependen en gran medida del cumplimiento del principio de imparcialidad en cada fase del proceso. El autor enfatiza que el diseño de los procedimientos disciplinarios debe alinearse con criterios que eviten la discrecionalidad en la administración, y propone que la adecuación de las normas es la única forma de garantizar que el ejercicio de la potestad sancionadora no transgreda los derechos fundamentales de los funcionarios y ciudadanos.

Con base en, el presente artículo se propone como objetivo general analizar el impacto del modelo competencial de las Intendencias de Policía en la objetividad del procedimiento sancionador para determinar la desnaturalización de la separación de funciones prevista en el COA; para ello, se propone inicialmente examinar el alcance normativo del artículo 248

del COA como garantía esencial de separación entre el órgano instructor y el decisor, identificar la colisión entre las facultades operativas y resolutorias del Intendente mediante el análisis analógico de criterios jurisprudenciales sobre imparcialidad y, finalmente, determinar si la participación del juzgador en operativos de control constituye un vicio de nulidad que vulnera el derecho constitucional a un juzgador imparcial.

Material y métodos

La investigación se realizó bajo un enfoque cualitativo de carácter dogmático, centrado en analizar el impacto procesal derivado de la estructura de competencias de las Intendencias de Policía. La unidad analítica parte del modelo de atribuciones que estas autoridades poseen, de acuerdo a lo que estipula la legislación ecuatoriana, en contraste con el criterio de separación funcional que indica el artículo 248 del COA. La investigación identificó la colisión normativa producida cuando una misma autoridad ejerce funciones tanto de control operativo como de sanción.

El método principal fue el analítico-deductivo, aplicado para descomponer las competencias de las Intendencias y determinar si la acumulación de roles comprometió la imparcialidad objetiva. Para precisar el alcance técnico de la separación entre el órgano instructor y el decisor según el COA, se aplicó el método exegetico, al mismo tiempo que se aplicó la metodología comparativa jurisprudencial para analizar las decisiones de la Corte Constitucional (casos 3-19-CN/20 y 13-17-IN/24) referentes a los límites de la discrecionalidad administrativa, la seguridad jurídica y la debida diligencia.

La técnica empleada fue el análisis documental de fuentes normativas y resolutorias. La evaluación del modelo orgánico en relación con los principios de objetividad del proceso sancionador constituye la base del estudio. Se finalizó el análisis con la determinación de las repercusiones legales de esta concentración de funciones, tras evaluar cómo la intervención directa del juez en los hechos (inmediación fáctica) configura un vicio de nulidad por la violación del derecho constitucional a un juez imparcial.

Resultados

a. Alcance normativo y dogmático de la separación funcional en el artículo 248 del COA

El análisis técnico-jurídico de la legislación y la doctrina especializada revela una diferencia notable entre el diseño garantista del COA (2017) y su aplicación en el modelo de las Intendencias de Policía. En este sentido, el procedimiento sancionador se presenta como una acción formal indispensable para el ejercicio de la potestad punitiva del Estado, cuyos límites se determinan por la observancia estricta de las garantías del debido proceso. En este contexto, el artículo 248 del COA (2017) establece de manera clara la separación de funciones entre el órgano encargado de la instrucción y el que toma la decisión, lo que constituye una garantía fundamental frente a la arbitrariedad en la administración pública.

Esta estructura procesal según el COA (2017) implica que el órgano instructor se encargue de iniciar el procedimiento, llevar a cabo actos de investigación, reunir las evidencias y emitir su dictamen; mientras que el órgano sancionador debe ser un servidor público o autoridad diferente al instructor, responsable de evaluar ese dictamen y emitir la resolución final. De este modo, la separación garantiza que el órgano que decide adopte una postura imparcial respecto al asunto en cuestión. De acuerdo con lo que se describe más adelante en la Tabla 1, esta separación no se trata únicamente de distribuir tareas, sino de una limitación técnica que protege la presunción de inocencia.

Tabla 1

Flujo del procedimiento sancionador ordinario (Art. 248 COA)

Fase	Órgano Responsable	Actuación Clave (COA)	Garantía Protegida
Inicio e Instrucción	Servidor A (Instructor)	Notificación de cargos y emisión de dictamen.	Imparcialidad en la investigación y derecho a la defensa.
Resolución	Servidor B (Decisor)	Valoración jurídica y emisión de resolución.	Objetividad y evitación del "prejuicio administrativo"

A partir del análisis investigativo, se pone de manifiesto que en las Intendencias Generales de Policía se desvía este principio, ya que la estructura institucional no proporciona una verdadera separación funcional. Esto provoca que las sanciones provengan de una "inercia procesal" en lugar de ser el resultado de una evaluación objetiva. Por lo tanto, se deduce que

la separación de funciones deja de ser meramente una disposición organizativa y se transforma en un requisito esencial para la validez del acto administrativo; su incumplimiento en las instituciones policiales convierte el proceso en un mero procedimiento para validar sanciones ya decididas.

Como consecuencia, se reconoce que el incumplimiento de esta división fundamental infringe principios esenciales como la Juridicidad (Art. 14 COA), que demanda un sometimiento estricto a la ley, y la Interdicción de la Arbitrariedad (Art. 18 COA), ya que permite una discrecionalidad no motivada debido a la concentración de roles. Además, la ausencia de una clara distinción entre el investigador y el juez compromete la Imparcialidad (Art. 19 COA), que exige a los servidores actuar de manera independiente y sin conflictos de interés. Desde la óptica constitucional, la falta de objetividad que se ha analizado afecta negativamente la Seguridad Jurídica (Art. 82 CRE), que asegura el respeto a normativas claras y anteriores aplicadas por autoridades independientes.

Para resumir la conexión entre el marco legal y los hallazgos teóricos de la investigación, se presenta la siguiente tabla:

Tabla 2

Fundamento doctrinal de la separación de funciones

Dimensión	Fuente de Referencia	Postulado Jurídico Fundamental
Orgánica	Art. 248 COA (2017)	La Administración debe separar los órganos de gestión de los de justicia para evitar la autocracia.
Funcional	Art. 248 COA (2017)	Obligatoriedad de que instructor y decisor sean autoridades distintas para garantizar el debido proceso.
Cognitiva	Gordillo (2017)	La imparcialidad es estructural: el juzgador no debe haber participado en la formación de la prueba.
Garantista	Ibarra (2025)	La separación es un derecho del administrado para evitar que el juez sea también su acusador.

Finalmente, se concluye que el ámbito regulatorio del artículo 248 del COA (2017) fija la división de funciones como una medida técnica fundamental para proteger el debido proceso administrativo. En las Intendencias de Policía, esta protección se ve amenazada al no contar con una distinción estructural que garantice que el órgano que impone sanciones actúe como un ente imparcial respecto a los hallazgos de la investigación, lo cual pone en peligro la validez de la justicia administrativa frente a la arbitrariedad.

b. Análisis analógico de la imparcialidad y la colisión de facultades

El análisis del modelo competencial de las Intendencias de Policía en el Ecuador revela una antinomia estructural frente a las garantías del debido proceso, específicamente en lo relativo a la separación de funciones. La problemática central reside en que el Intendente, en su calidad de autoridad de control, lidera la fase operativa (identificación de la presunta infracción y aseguramiento de evidencia) para, posteriormente, actuar como autoridad resolutoria en el procedimiento sancionador. La dualidad contraviene el estándar fijado por la Corte Constitucional en la Sentencia 13-17-IN/24 de (2024) , la cual establece que la acumulación de roles de instrucción y decisión en un solo órgano administrativo es inconstitucional, pues desnaturaliza la figura del juzgador como un tercero neutral. Esta colisión entre la praxis operativa y el deber de imparcialidad se detalla técnicamente en la Tabla 3, presentada a continuación:

Tabla 3

Análisis de la colisión entre el rol operativo y el rol resolutorio

Punto de Colisión	Fundamento Jurisprudencial (Sentencia 13-17-IN/24)	Consecuencia en la Intendencia de Policía
Concentración de poder	La acumulación de funciones de instrucción y sanción constituye un “vicio de inconstitucionalidad”.	El Intendente concentra la fuerza pública (operativo) y la potestad punitiva (resolución).
Alteridad Procesal	El decisor debe ser un “tercero ajeno al caso” o “tercero imparcial”, carente de intereses en el resultado de la investigación.	Al ejecutar el operativo, el Intendente genera un interés implícito en ratificar su actuación previa.
Derecho a la Defensa	La imparcialidad garantiza que las alegaciones del administrado sean examinadas por un ente neutral.	La defensa pierde eficacia si quien juzga ha formado una convicción previa mediante el contacto directo con los hechos.

En este orden de ideas, resulta imperativo colegir que la imparcialidad no debe ser interpretada meramente como una virtud deontológica del servidor público, sino como una condición orgánica indispensable para el procedimiento administrativo. Al realizar un ejercicio de interpretación analógica de la Sentencia 3-19-CN/20 de (2020), se advierte que la Corte Constitucional del Ecuador exige la plena vigencia de la "imparcialidad objetiva" cuyo constructo jurídico presupone que el juzgador debe carecer de cualquier contacto previo con el objeto de la controversia a fin de mitigar el riesgo de perjuicio. En la praxis de

las Intendencias de Policía, la intervención del titular en la fase operativa precipita el fenómeno que la doctrina especializada denomina "contaminación procesal". En consecuencia, si el Intendente aprehende la infracción de forma directa durante un operativo de control, su neutralidad se ve irremediablemente comprometida al momento de sustanciar la etapa de descargo, toda vez que su percepción sensorial antecedente opera como una prueba preconstituida fáctica que, por su naturaleza, resulta de difícil reversión en sede administrativa.

Por consiguiente, la inexistencia de una separación funcional efectiva desnaturaliza el mandato imperativo del artículo 248 del COA (2017), el cual prescribe de forma taxativa la diferenciación entre el órgano instructor y el decisor. La ratio decidendi de Sentencia 3-19-CN/20 de (2020) refuerza este postulado al determinar que el principio de debida diligencia impone a las autoridades a garantizar cauces procedimentales donde el decisor actúe exento de convicciones anticipadas. Por lo tanto, cuando el Intendente inobserva esta segmentación de roles, el procedimiento administrativo sancionador se degrada a una formalidad ritualista y mecánica, en la cual la sanción deviene en una consecuencia ineludible del operativo y no en el producto de una valoración probatoria objetiva, razonada e imparcial. Dicha transgresión a los estándares de validez del acto administrativo, derivados de la jurisprudencia constitucional citada, se sistematiza detalladamente en la Tabla 4, expuesta de forma subsiguiente:

Tabla 4

Estándares de validez del acto administrativo según la jurisprudencia constitucional

Criterio de Validez	de Requisito según Sentencia 3-19-CN/20	Estado en la Facultad del Intendente
Ausencia de Prejuzgamiento	Inexistencia de una opinión jurídica formada antes de la conclusión de la etapa probatoria.	El acta de inspección o el parte policial del operativo ya configuran un juicio de valor del Intendente.
Independencia Funcional	El instructor y el decisor no deben presentar una relación de identidad o subordinación en el caso concreto.	El equipo operativo suele actuar bajo la dirección directa del Intendente que posteriormente resolverá el caso.
Objetividad Probatoria	La prueba debe ser valorada por una autoridad que no haya participado directamente en su obtención.	El Intendente recaba la evidencia en el operativo y posteriormente la califica como sustento de la sanción.

En virtud de las consideraciones expuestas, es dable concluir que la colisión de facultades analizada trasciende la esfera de un mero conflicto de gestión administrativa para

configurarse como una transgresión sustancial al diseño constitucional del procedimiento sancionador. De la exégesis integral de la Sentencia 13-17-IN/24 de (2024), se colige que la validez del ejercicio de la potestad punitiva estatal se encuentra condicionada a la proscripción de la figura de la administración como "juez y parte". Bajo esta premisa, el modelo competencial vigente en las Intendencias de Policía (en tanto faculta a la autoridad operativa a retener el control resolutorio) contradice el principio de separación de funciones del artículo 248 del COA (2017).

Esta desnaturalización normativa hace imperativa la implementación de mecanismos de delegación efectiva y desconcentración de roles que garanticen, sin ambigüedades, la neutralidad del decisor conforme a los estándares de imparcialidad objetiva. Únicamente a través de esta escisión funcional se podrá asegurar la tutela académica y práctica de los derechos del administrado, evitando que la potestad sancionadora se desvíe hacia la arbitrariedad por la ausencia de un tercero imparcial en la determinación de la responsabilidad administrativa.

c. La participación operativa del juzgador como vicio de nulidad en el procedimiento administrativo sancionador

La determinación de la nulidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador no responde a un mero rigorismo formal, sino a la protección de la validez sustancial del acto administrativo. En el contexto de las Intendencias de Policía, la participación del juzgador en operativos de control (instancia donde se recaban los elementos fácticos de la presunta infracción) constituye una patología procedimental que transgrede el debido proceso. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 248 del COA (2017), la separación entre el órgano instructor y el decisor es un mandato imperativo cuya inobservancia compromete la integridad de la potestad punitiva estatal. Cuando el Intendente asume roles operativos, se produce una confusión funcional que anula la distancia objetiva necesaria para dictar una resolución conforme a derecho, incurriendo en lo que la normativa califica como una actuación viciada de origen.

Esta distorsión competencial activa de manera directa las causales de invalidez del acto administrativo. Según el artículo 105, numeral 1 del COA (2017), son nulos de pleno derecho los actos que "sean contrarios a la Constitución de la República". En este sentido, la intervención del juzgador en territorio vulnera el derecho al debido proceso previsto en el artículo 76, numeral 7, literal k de la Constitución (2008), que garantiza ser juzgado por una

autoridad imparcial e independiente. Al haber formado su convicción a través de la percepción sensorial directa en el operativo, el juzgador pierde la aptitud jurídica para valorar objetivamente las pruebas de descargo, transformando el procedimiento en una estructura inquisitiva donde la administración actúa como juez y parte. La relación entre esta infracción normativa y la configuración del vicio de nulidad se sistematiza de forma técnica en la Tabla 5, que se presenta a continuación:

Tabla 5*Taxatividad de la nulidad por confusión operativa y decisoria*

Elemento del Acto	Infracción Normativa Identificada	Consecuencia Jurídica (Nulidad)
Separación de Funciones	Inobservancia del mandato de segmentación funcional (Art. 248 COA).	Invalidez por prescindir total y absolutamente de las normas de procedimiento (Art. 105, num. 2 COA).
Imparcialidad Objetiva	Vulneración del derecho a ser juzgado por una autoridad imparcial (Art. 76, num. 7 CRE).	Nulidad constitucional por afectación directa a garantías fundamentales (Art. 105, num. 1 COA).
Seguridad Jurídica	Ruptura del principio de certidumbre y respeto a las normas previas (Art. 82 CRE).	Vicio de nulidad por falta de objetividad y neutralidad en la formación de la voluntad administrativa.

Por consiguiente, la participación operativa no puede ser entendida como una facultad accesoria, sino como un impedimento absoluto para el ejercicio de la potestad resolutoria. La falta de alteridad procesal, es decir, la inexistencia de un tercero imparcial ajeno a la investigación, vacía de contenido el derecho a la defensa. Como se ha expuesto en la Tabla 5, el acto administrativo que emana de una autoridad "contaminada" por la fase operativa adolece de una nulidad absoluta que no admite convalidación ni saneamiento. La seguridad jurídica, protegida en el artículo 82 de la Constitución (2008) exige que las reglas de competencia y procedimiento se apliquen de forma estricta; por tanto, cualquier resolución sancionatoria precedida por la intervención directa del juzgador en el aseguramiento de la infracción, debe ser expulsada del ordenamiento jurídico por carecer de los presupuestos de validez constitucional y legal.

Discusión

El análisis dogmático confirmó que el modelo competencial de las Intendencias de Policía en Ecuador operó bajo una estructura que desnaturalizó el principio de separación de funciones previsto en el artículo 248 del (COA, 2017). Los resultados demostraron que la acumulación de facultades operativas y resolutorias en una misma autoridad constituyó una patología procesal que erosionó la objetividad del procedimiento sancionador. Este fenómeno coincidió con lo expuesto por Ibarra (2025), quien sostuvo que la división funcional representa un prerequisite de validez y no una mera pauta organizativa. La evidencia recolectada sugirió que, al prescindir de un órgano instructor independiente, la Administración privilegió la celeridad del control policial sobre la neutralidad exigida por el debido proceso.

En relación con el primer objetivo, el análisis normativo reveló que la garantía de separación de funciones fue insuficiente frente a la realidad institucional de las Intendencias. Los puntos identificados coinciden con Rodríguez (2023), quien advirtió que la validez de los procesos disciplinarios dependió estrictamente del cumplimiento de la imparcialidad en cada fase. Sin embargo, en la práctica observada, el diseño legal del artículo 248 del COA (2017) resultó inoperante, toda vez que no existió una barrera técnica que impidiera al decisor involucrarse en la recopilación de elementos de convicción. El resultado refutó la idea de que la normativa administrativa vigente basta por sí sola para salvaguardar la presunción de inocencia sin una reforma orgánica que delimitara las competencias territoriales.

Respecto a la colisión de facultades, el análisis analógico de la Sentencia 13-17-IN/24 permitió ratificar que la duplicidad de roles de inspección y juzgamiento fue inconstitucional. Los resultados apoyaron el criterio de la Corte Constitucional (2024), la cual determinó que la validez del *ius puniendi* estatal se condicionó a la existencia de un tercero ajeno al conflicto. Al contrastar esto con la práctica de las Intendencias, se verificó una notable divergencia entre los estándares de imparcialidad objetiva y el modelo de gestión aplicado. Mientras la doctrina de Gordillo (2017) exigió una independencia de criterio absoluta para asegurar la justicia administrativa, los resultados evidenciaron que el contacto sensorial del Intendente con los hechos durante los operativos provocó una "contaminación procesal" que anuló la neutralidad del fallo.

Finalmente, en cuanto al tercer objetivo, se determinó que la participación del juzgador en operativos de control configuró una causa de nulidad absoluta. El hallazgo reforzó lo

indicado por Jaramillo (2022), quien señaló que la omisión de formalidades afectó la legitimidad del procedimiento desde su génesis. La discusión permitió concluir que el acto administrativo dictado bajo estas condiciones careció de objetividad, lo cual situó a la práctica institucional en un escenario de invalidez conforme al artículo 105 del COA. Ante esto, la investigación reafirmó la postura de Espín & López (2025) sobre la necesidad de cambios estructurales, pues se comprobó que la confusión de funciones no solo vulneró la seguridad jurídica, sino que transformó al procedimiento administrativo en un mecanismo de ratificación de actos arbitrarios, alejados de la verdad procesal.

Conclusiones

En virtud del análisis dogmático realizado, la investigación confirma que el modelo competencial de las Intendencias de Policía en Ecuador desnaturaliza el principio de separación de funciones previsto en el artículo 248 del Código Orgánico Administrativo. Esta estructura orgánica permite que una misma autoridad lidere la fase operativa de control y, simultáneamente, ejerza la potestad resolutoria, lo cual anula la distancia objetiva necesaria para un juzgamiento imparcial.

En primer lugar, respecto al alcance normativo del artículo 248 del COA, este constituye una garantía técnica esencial que busca prevenir la arbitrariedad mediante la distinción obligatoria entre el órgano instructor y el decisor. No obstante, en la praxis de las Intendencias de Policía, esta división resulta inoperante, toda vez que no existe una barrera orgánica que impida al juzgador involucrarse directamente en la recopilación de elementos de convicción.

Como consecuencia de lo anterior, la colisión entre las facultades operativas y resolutorias del Intendente genera una "contaminación procesal" que vulnera el estándar de imparcialidad objetiva fijado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Al respecto, al interactuar directamente con los hechos en territorio, el juzgador forma una convicción previa que transforma el procedimiento en una estructura inquisitiva donde la administración actúa como juez y parte, contraviniendo la ratio decidendi de las sentencias 13-17-IN/24 y 3-19-CN/20.

Por consiguiente, se determina que la participación directa del juzgador en operativos de control configura un vicio de nulidad absoluta del acto administrativo, conforme al artículo

105 del COA. Desde esta perspectiva, esta intrusión sensorial en la fase de investigación lesiona el derecho constitucional a ser juzgado por una autoridad independiente y compromete la seguridad jurídica, al prescindir de las normas fundamentales de procedimiento que aseguran la neutralidad del fallo.

Finalmente, como proyección de este estudio, se identifica la necesidad de una reforma orgánica que delimite las competencias territoriales y establezca mecanismos de delegación efectiva para separar las funciones de control policial de las de juzgamiento administrativo. Futuras investigaciones pueden profundizar en el impacto de la digitalización de expedientes como herramienta para mitigar la discrecionalidad, o analizar modelos comparados donde la fuerza pública carece de potestad resolutoria autónoma para fortalecer la legitimidad del sistema sancionador.

Referencias Bibliográficas

- Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones – ARCOTEL. (2024, Octubre). Resolución No. ARCOTEL-2024-0251: Isaac Stefano Cruz Cárdenas. Quito, Ecuador. https://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/10/resolucion_no__arcotel20240251_isaac_stefano_cruz_cardenas-signed.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017, Julio 31). Código Orgánico Administrativo. *Registro Oficial Suplemento*. Quito. <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/codigo-organico-administrativo>
- Espín, M., & López, J. (2025). El Debido Proceso Administrativo Sancionador: Análisis de la Vulneración frente Mecanismos de Protección Efectiva por parte del Estado. *Revista Científica y Académica Vitalia*, 6(1), 327-344. <https://doi.org/10.61368/r.s.d.h.v6i1.483>
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas : Parte general* (Primera ed., Vol. 1). Fundación de Derecho Administrativo. https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf



- Ibarra, D. (2025). *El acto de simple administración y su incidencia en el derecho a la defensa dentro del procedimiento administrativo sancionador en Ecuador*. Tesis de grado, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/25516/1/UCSG-C416-24992.pdf>
- Jaramillo, P. (2022). *La revisión de los actos de simple administración como mecanismo de eficiencia de la administración pública*. Artículo Científico, Instituto de Altos Estudios Nacionales. <https://repositorio.iaen.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/24000/6073/ART%C3%8DCULO%20CIENT%C3%8DFICO%20JARAMILLO%20CORONEL%20PAOLA%20DOM%C3%89NICA.pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rodríguez, F. (2023). *El Principio de Imparcialidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador del Servidor Público, el Debido Proceso y la Tutela Efectiva*. Maestría en Derecho, Mención Derecho Administrativo, Universidad Nacional de Chimborazo. <http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/10387>
- Sentencia 13-17-IN/24, Caso 13-17-IN y acumulados (Corte Constitucional del Ecuador Ponente: Enrique Herrería 19 de Diciembre de 2024). <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-13-17-in-24/>
- Sentencia 1520-22-EP/25, Caso 1520-22-EP (Corte Constitucional del Ecuador Febrero 06, 2025). https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZSIsInV1aWQiOiI0MDY3OGRkOS0zZTQ1LTQ2OWYtYjFjNS05YWUwYTEyYzN2MucGRmIn0=
- Sentencia No. 3-19-CN/20, Caso No. 3-19-CN (error inexcusable) (Corte Constitucional del Ecuador Juio 29, 2020). <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-3-19-cn-20/>



Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Agradecimiento:

N/A

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.