



UNIVERSIDAD INDOAMÉRICA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS POLITICAS

MAESTRIA EN DERECHO PROCESAL Y LITIGACION ORAL

TEMA:

**DESNATURALIZACIÓN DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO A
DOCENTES SOMETIDOS A LA LOEI AL INTRODUCIR UN
SISTEMA ADVERSARIAL.**

Trabajo de Titulación previo a la obtención del título de Magister en Derecho
Procesal y Litigación Oral.

Autor:

Ab. Ruiz Bautista José Antonio, Mg.

Tutor:

Ab. Alvarado Verdezoto Juan Francisco, Mg.

AMBATO– ECUADOR

2026

**AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA,
REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA
DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

Yo, José Antonio Ruiz Bautista, declaro ser autor del Trabajo Titulación con el nombre “DESNATURALIZACIÓN DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO A DOCENTES SOMETIDOS A LA LOEI AL INTRODUCIR UN SISTEMA ADVERSARIAL.”, como requisito para optar al grado de Magíster en Derecho Procesal y Litigación Oral, autorizo al Sistema de Bibliotecas de la Universidad Indoamérica, para que con fines netamente académicos divulgue esta obra a través del Repositorio Digital Institucional (RDI-UTI).

Los usuarios del RDI-UTI podrán consultar el contenido de este trabajo en las redes de información del país y del exterior, con las cuales la Universidad tenga convenios. La Universidad Indoamérica no se hace responsable por el plagio o copia del contenido parcial o total de este trabajo.

Del mismo modo, acepto que los Derechos de Autor, Morales y Patrimoniales, sobre esta obra, serán compartidos entre mi persona y la Universidad Indoamérica, y que no tramitaré la publicación de esta obra en ningún otro medio, sin autorización expresa de la misma. En caso de que exista el potencial de generación de beneficios económicos o patentes, producto de este trabajo, acepto que se deberán firmar convenios específicos adicionales, donde se acuerden los términos de adjudicación de dichos beneficios.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Ambato, a los 4 días del mes de enero de 2026, firmo conforme:

Autor: José Antonio Ruiz Bautista

Firma:

Número de Cédula: 1804482535

Dirección: Tungurahua, Ambato, Calle Jorge Araujo Chiriboga S/N José Rudecindo Ingavelez.

Correo Electrónico joseruiz@uti.edu.ec

Teléfono: 0995051116

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de Tutora del Trabajo de Titulación **“DESNATURALIZACIÓN DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO A DOCENTES SOMETIDOS A LA LOEI AL INTRODUCIR UN SISTEMA ADVERSARIAL.”** presentado por José Antonio Ruiz Bautista, para optar por el Título de Maestría en Derecho Procesal y Litigación Oral.

CERTIFICO

Que dicho Trabajo de Titulación ha sido revisado en todas sus partes y considero que reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte los Examinador que se designe.

Ambato, 23 de enero del 2026

Ab. Juan Francisco Alvarado Verdezoto, Mg.
DIRECTOR

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD

Quien suscribe, declaro que los contenidos y los resultados obtenidos en el presente Trabajo de Titulación, como requerimiento previo para la obtención del Título de Maestría en Derecho Procesal y Litigación Oral, son absolutamente originales, auténticos y personales y de exclusiva responsabilidad legal y académica del autor.

Ambato, 4 de febrero de 2025.

Ab. José Antonio Ruiz Bautista
C.C. 1804482535

AUTOR

APROBACIÓN DE LECTORES

El Trabajo Titulación ha sido revisado, aprobado y autorizada su impresión y empastado, sobre el Tema: **“DESNATURALIZACIÓN DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO A DOCENTES SOMETIDOS A LA LOEI AL INTRODUCIR UN SISTEMA ADVERSARIAL”**, previo a la obtención del Título de Magíster en Derecho Procesal y Litigación Oral, reúne los requisitos de fondo y forma para que el estudiante pueda presentarse a la sustentación del Trabajo Titulación.

Ambato, 4 de febrero de 2026

Dr. Pablo Miguel Vaca Acosta, Mg.
PRESIDENTE DE TRIBUNAL

Ab. Ricardo Hernan Salazar Orozco, Mg.
EXAMINADOR

Ab. Juan Francisco Alvarado Verdezoto, Mg.
DIRECTOR

DEDICATORIA

Al ser que está cumpliendo y viviendo sus sueños.

A mis padres, mi hermana, cuñado y mis sobrinos,
por ser el motor de mi vida.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a la Universidad Indoamérica por ayudarme a construir mi propia historia; a la Facultad de Jurisprudencia y a sus docentes, por su amistad, apoyo, formación y guía.

A mi pareja, Alexandra Jaramillo, por su apoyo incondicional

A mi colega y socio Juan Francisco Alvarado; a mis mentores, los doctores Pablo Vaca, Mauricio Pangol y Javier Sandoval, por su acompañamiento y enseñanzas.

A mis amigos y a mi padre jurídico, Dr. Santiago Alvarado, por ser el primero que me extendió la mano y me enseñó sobre el derecho.

UNIVERSIDAD A INDOAMÉRICA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIA POLÍTICAS

MAESTRIA EN DERECHO PROCESAL Y LITIGACION ORAL

TEMA: “DESNATURALIZACIÓN DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO A DOCENTES SOMETIDOS A LA LOEI AL INTRODUCIR UN SISTEMA ADVERSARIAL.”

AUTOR: Ab. José Antonio Ruiz Bautista, Mg.

TUTOR: Ab. Juan Alvarado Verdezoto, Mg.

RESUMEN EJECUTIVO

El procedimiento administrativo disciplinario constituye un mecanismo de formación de voluntad estatal destinado a determinar responsabilidades y, en su caso, imponer sanciones conforme a la ley. A diferencia de los procesos jurisdiccionales, su diseño responde a un modelo inquisitivo garantista, en el que la Administración investiga y decide mediante órganos internos que no actúan como partes, sino como autoridades imparciales obligadas a reconstruir los hechos con sujeción al interés general y a los derechos del administrado. El problema jurídico surge cuando el Reglamento a la LOEI incorpora al “abogado institucional” como sujeto acusador con funciones activas de impulso, prueba y alegación, configurando un esquema adversarial impropio del procedimiento administrativo. En este contexto el objetivo general es “Examinar si la participación del abogado institucional como acusador altera la estructura y garantías propias del procedimiento administrativo disciplinario.” Los resultados evidencian que dicha figura rompe la lógica inquisitiva del procedimiento, desnaturaliza el rol del sustanciador y crea una relación de partes incompatible con el modelo previsto por el COA y la doctrina sancionadora. Se concluye que la intervención acusatoria del abogado institucional configura una distorsión normativa que afecta la imparcialidad, el equilibrio procedimental y la validez misma del sumario disciplinario.

DESCRIPTORES: Administrativo, disciplinario, docentes, potestad. procedimiento.

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA

FACULTY OF JURISPRUDENCE AND POLITICAL SCIENCE

Master's Degree in Procedural Law and Oral Litigation

AUTHOR: RUIZ BAUTISTA JOSE ANTONIO

TUTOR: MSc. ALVARADO VERDEZOTO JUAN FRANCISCO

THEME

**DENATURALIZATION OF THE DISCIPLINARY REGIME APPLICABLE TO TEACHERS
UNDER THE LOEI BY INTRODUCING AN ADVERSARIAL SYSTEM**

ABSTRACT

The administrative disciplinary procedure is a mechanism through which the State exercises its authority to determine liability and, when appropriate, impose sanctions in accordance with the law. Unlike judicial proceedings, its design follows a guarantee-based inquisitorial model in which the Administration investigates and decides through internal bodies that do not act as opposing parties but as impartial authorities obligated to ascertain the facts in accordance with the public interest and the rights of the person subject to the procedure. The legal problem arises when the Regulation to the LOEI introduces the "institutional attorney" as an accusatory actor with active functions of initiation, evidence production, and argumentation, thereby creating an adversarial scheme that is alien to the administrative procedure. In this context, the general objective is "to examine whether the participation of the institutional attorney as an accuser alters the structure and guarantees inherent to the administrative disciplinary procedure." The findings show that this figure disrupts the inquisitorial logic of the procedure, distorts the role of the instructing authority, and creates a party-based relationship incompatible with the model established by the COA and by administrative sanctioning doctrine. It is concluded that the accusatory intervention of the institutional attorney constitutes a normative distortion that undermines impartiality, procedural balance, and the validity of the disciplinary proceeding itself.

KEYWORDS: administrative, authority, disciplinary, procedure, teachers.



ARTÍCULO

Desnaturalización del régimen disciplinario a docentes sometidos a la LOEI al introducir un sistema adversarial

Denaturalization of the disciplinary regime applicable to teachers under the LOEI by introducing an adversarial system

José Antonio Ruiz Bautista

Abogado

Docente investigador de la carrera de Derecho de la Universidad Tecnológica

Indoamérica

Magíster en derecho, mención Derecho Administrativo

Magíster en derecho procesal administrativo y litigación

Estudiante de la maestría de Derecho Procesal y Litigación Oral de la Universidad

Tecnológica Indoamérica

joseruiz@uti.edu.ec

joseantoniorb94@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7115-4387>

[Ambato – Ecuador](#)

[Juan Francisco Alvarado Verdezoto](#)

Abogado

Docente investigador de Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas, carrera de

Derecho de la Universidad Tecnológica Indoamérica

Magíster en Derecho Constitucional

juanalvarado@uti.edu.ec

jfkalvarado@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0870-3846>

[Ambato – Ecuador](#)

Resumen

El procedimiento administrativo disciplinario constituye un mecanismo de formación de voluntad estatal destinado a determinar responsabilidades y, en su caso, imponer sanciones conforme a la ley. A diferencia de los procesos jurisdiccionales, su diseño responde a un modelo inquisitivo garantista, en el que la Administración investiga y decide mediante órganos internos que no actúan como partes, sino como autoridades imparciales obligadas a reconstruir los hechos con sujeción al interés general y a los derechos del administrado. El problema jurídico surge cuando el Reglamento a la LOEI incorpora al “abogado institucional” como sujeto acusador con funciones activas de impulso, prueba y alegación, configurando un esquema adversarial impropio del procedimiento administrativo. En este contexto el objetivo general es “Examinar si la participación del abogado institucional como acusador altera la estructura y garantías propias del procedimiento administrativo disciplinario.” Los resultados evidencian que dicha figura rompe la lógica inquisitiva del procedimiento, desnaturaliza el rol del sustanciador y crea una relación de partes incompatible con el modelo previsto por el COA y la doctrina sancionadora. Se concluye que la intervención acusatoria del abogado

institucional configura una distorsión normativa que afecta la imparcialidad, el equilibrio procedimental y la validez misma del sumario disciplinario.

Palabras clave: Procedimiento, administrativo, disciplinario, docentes, potestad.

Abstract

The administrative disciplinary procedure is a mechanism through which the State forms its will to determine responsibility and, when appropriate, impose sanctions in accordance with the law. Unlike judicial proceedings, its design follows a guarantee-based inquisitorial model in which the Administration investigates and decides through internal bodies that do not act as opposing parties but as impartial authorities obligated to reconstruct the facts in accordance with the public interest and the rights of the administered individual. The legal problem arises when the Regulation to the LOEI introduces the “institutional attorney” as an accusatory actor with active functions of initiation, evidence production, and argumentation, thereby creating an adversarial scheme that is foreign to the administrative procedure. In this context, the general objective is “to examine whether the participation of the institutional attorney as an accuser alters the structure and guarantees inherent to the administrative disciplinary procedure.” The findings show that this figure breaks the inquisitorial logic of the procedure, distorts the role of the case instructor, and creates a party-based relationship incompatible with the model established by the COA and by sanctioning doctrine. It is concluded that the accusatory intervention of the institutional attorney constitutes a normative distortion that undermines impartiality, procedural balance, and the very validity of the disciplinary proceeding.

Keywords: procedure, administrative, disciplinary, teachers, authority.

Introducción

La administración pública se establece como un sistema complejo orientado al cumplimiento de fines estatales mediante el ejercicio de potestades que deben ajustarse estrictamente al principio de juridicidad. Dentro de este conjunto de potestades figura la disciplinaria, la cual constituye una manifestación del *ius puniendi* estatal en su vertiente administrativa que bien podría resumirse en el *ius corrigendi*, cuyo objeto es preservar la correcta prestación del servicio público. En el ámbito educativo, la potestad disciplinaria adquiere un carácter particularmente sensible, pues opera en instituciones educativas las cuales están obligadas a garantizar entornos seguros, libres de violencia y respetuosos de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Empero, la potestad disciplinaria no habilita a la administración a ejecutar procedimientos que desconozcan el debido proceso y la estructura procesal propia del modelo administrativo, pues la potestad disciplinaria debe, por tanto, conciliar la necesidad de resguardar el interés público educativo con el deber correlativo de asegurar procesos objetivos, imparciales y sometidos a estándares probatorios racionales. En el caso de los docentes del sistema público, su responsabilidad administrativa deriva del

incumplimiento de obligaciones previstas en la LOEI, cuyo procedimiento disciplinario debe observar las garantías básicas al debido proceso.

No obstante, el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2025) sobre los intervinientes en el procedimiento disciplinario señala que intervendrán además de los sujetos activo y pasivo el abogado institucional que “será designado por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos y actuará en defensa de los intereses institucionales dentro del procedimiento administrativo, debiendo presentar pruebas y justificativos para demostrar el cometimiento de la infracción e interviniendo activamente durante la audiencia.” (Art. 354, letra c)

De seguido el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2025) señala que:

La Junta Distrital de Resolución de Conflictos designará, en su representación, a un abogado del Nivel Distrital, quien actuará dentro del procedimiento administrativo en defensa de los intereses educativos y la verificación sobre los elementos que den cuenta o no de la posible infracción cometida. Dicha designación deberá contemplarse dentro de la providencia de Inicio de Sumario Administrativo. (Art. 357)

Sobre las actuaciones del abogado institucional estas se extienden a la fase probatoria y a la audiencia, pues señala el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2025) que: en el “término de cinco (5) días para que las partes presenten y/o soliciten las pruebas de las que se crean asistidos.” (Art. 360, núm. 1) Habilitando por lo tanto que el abogado institucional pueda presentar o requerir elementos probatorios. Así también, el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2025) señala que durante la audiencia “se concederá la palabra al abogado institucional, quien expondrá su alegato y practicará las pruebas solicitadas, mismas que tendrán por objeto identificar las posibles responsabilidades sobre el cometimiento de la infracción. (Art. 361, núm. 3)

Entonces la estructura normativa del Reglamento a la LOEI introduce la figura del “abogado institucional” con funciones acusatorias expresas, a quien se atribuye la presentación de pruebas, la formulación de alegatos y la intervención activa durante la audiencia. Esta inclusión altera el diseño original del procedimiento disciplinario administrativo, pues genera la aparición de dos partes en confrontación: la administración, como acusadora, y el docente, como presunto infractor. Ello rompe el equilibrio propio del modelo inquisitivo y desplaza al sustanciador hacia una posición incompatible con su deber de imparcialidad.

Por lo tanto, el problema jurídico versa sobre esta tensión normativa: ¿la participación del abogado institucional como acusador constituye una alteración sustancial del modelo disciplinario administrativo previsto por el COA y la doctrina sancionadora? La respuesta exige analizar si dicha figura configura un procedimiento con rasgos adversariales

impropios del derecho administrativo sancionador, cuyo diseño se fundamenta en la objetividad investigativa y no en la confrontación dialéctica entre partes.

La incorporación de un acusador institucional plantea, además, impactos relevantes sobre la validez del procedimiento, pues podría considerarse que se desnaturaliza la actividad instructora, se debilita la garantía de imparcialidad y se genera un desequilibrio procesal contrario al principio de igualdad de armas. Esta problemática no es menor, ya que afecta directamente la calidad de las decisiones disciplinarias y compromete la legitimidad de la potestad sancionadora en el sector educativo.

La importancia de esta investigación versa en que los procedimientos disciplinarios en materia educativa tienen efectos directos en la trayectoria profesional del docente, pudiendo incluso acarrear sanciones graves que afectan su estabilidad laboral y su imagen profesional. La forma en que se configure el procedimiento influye directamente en la tutela efectiva de derechos y en la posibilidad de controlar la discrecionalidad administrativa. Miño Morales, L. A., & Sisalema Carrillo, Á. O. (2022). Las sanciones administrativas sin lugar a dudas, representan un elemento primordial de la discusión académica jurídica actual, dado que en ellas se concentra el ius puniendi del Estado, el cual se ejerce por distintos órganos delegados constitucional y legalmente. (p. 205)

Desde una perspectiva de actualidad y necesidad, el debate se intensifica ante las recientes reformas al Reglamento a la LOEI y la ampliación de las funciones del abogado institucional, lo cual exige un análisis doctrinal y normativo riguroso que permita evaluar la compatibilidad de estas disposiciones con los principios del derecho administrativo y con el modelo procedimental general. Determinar la coherencia entre estas normas resulta indispensable para garantizar procedimientos disciplinarios válidos, proporcionales y respetuosos del debido proceso.

Finalmente, el presente trabajo adopta como eje de estudio el siguiente objetivo: “Examinar si la participación del abogado institucional como acusador altera la estructura y garantías propias del procedimiento administrativo disciplinario.”

Desarrollo

1. La Administración Pública como organización jurídico-pública y su potestad de control interno

La Administración Pública se estructura como un entramado jurídico-institucional que actúa en nombre del Estado para la realización directa e inmediata del interés general. Su naturaleza implica que su actividad se encuentra sometida de manera plena al principio de juridicidad y de legalidad entendido no solo como la obligación de actuar dentro del marco legal, sino como la sujeción estricta a la Constitución, a la ley y al derecho en sentido amplio, pues de acuerdo con el artículo 226 de la Constitución, las entidades, organismos y servidores públicos únicamente pueden ejercer las competencias y facultades que les hayan sido atribuidas, y deben hacerlo con fundamento normativo previo, prohibiéndose toda forma de ilegalidad.

La doctrina señala que la Administración Pública moderna integra un sistema de autocontrol compuesto por potestades como la disciplinaria, que permite el control de los servidores públicos. El control interno de la Administración opera mediante mecanismos jerárquicos, supervisión funcional, auditorías, sumarios disciplinarios y procedimientos sancionadores. Para Gavilanes, L., & Vallejo, J. (2025) “en Ecuador, donde se reconoce la existencia de potestades discrecionales dentro del marco normativo, pero se exige su control mediante criterios objetivos y razonables, sobre todo cuando su aplicación deriva en procedimientos sancionatorios.” (p. 323)

Por lo tanto, su finalidad es doble es decir preventiva y correctiva; en su dimensión preventiva, busca asegurar que los servidores cumplan sus deberes, mientras que, en su dimensión correctiva, pretende sancionar o reparar conductas que vulneren el ordenamiento jurídico, siempre bajo criterios de proporcionalidad, razonabilidad y tipicidad, en coherencia con la doctrina del derecho sancionador administrativo, esto con la finalidad de asegurar una adecuada prestación del servicio público.

El control interno no puede ser concebido como un ejercicio discrecional ilimitado o un instrumento de castigo institucional, sino que, debe responder a una finalidad legítima, perseguir el interés público y ajustarse estrictamente a las formas procesales establecidas.

Al respecto Quishpe Mosquera, K. D. & Ruiz Bautista, J. A. (2023), señala que “los servidores públicos pueden ser sancionados por las acciones u omisiones establecidas en la Ley y una vez concluido el procedimiento disciplinario correspondiente” (p. 23)

2. Naturaleza jurídica de la potestad disciplinaria administrativa

La potestad disciplinaria administrativa es una manifestación especializada del poder sancionador del Estado, cuyo ejercicio se dirige a controlar la conducta de los servidores públicos en el marco de la función administrativa. Sáenz Carbonell, J. F. (2014) señala “la acción disciplinaria puede iniciarse válidamente en cualquier momento desde que se comete la falta” (p. 60)

Se trata de una potestad jurídico-pública cuyo contenido, límites y finalidad responden a la doble exigencia de preservar la eficiencia del servicio público y garantizar los derechos fundamentales de los administrados sometidos a investigación. Su naturaleza, por tanto, conjuga elementos de poder punitivo, responsabilidad administrativa y deber de sujeción a los principios del Estado constitucional de derecho.

Doctrinalmente, la potestad disciplinaria se define como la facultad de la Administración para sancionar internamente a quienes mantienen con ella una relación jurídica especial, derivada de un nombramiento, contrato o designación pública. Esta relación genera deberes, prohibiciones y obligaciones específicas que no existen para el ciudadano común, y cuya transgresión habilita la apertura de un procedimiento disciplinario. El fundamento de esta potestad se encuentra en la necesidad de asegurar la correcta prestación de los servicios públicos. La Constitución ecuatoriana establece que estos deben regirse por los principios de eficiencia, calidad, ética, responsabilidad y legalidad

(art. 226), y que los servidores públicos responden administrativa, civil y penalmente por el incumplimiento de deberes (art. 233). Estas normas constituyen la base constitucional del régimen disciplinario.

En términos estructurales, la potestad disciplinaria se diferencia de la potestad sancionadora general del Estado. Esta última se ejerce frente a cualquier administrado y persigue el mantenimiento del orden jurídico general; en cambio, el poder disciplinario es interno, funcional y vinculado a la relación estatutaria entre servidor y Administración. Mientras la potestad sancionadora general protege bienes jurídicos generales, la potestad disciplinaria protege bienes institucionales: el prestigio, eficiencia y legalidad del servicio público. Esta diferencia tiene consecuencias procesales importantes. El derecho disciplinario exige un procedimiento especializado, de carácter inquisitivo-garantista, que permita al órgano sustanciador actuar de manera objetiva, recabando prueba tanto en favor como en contra del servidor investigado.

3. El modelo inquisitivo-garantista en los procedimientos administrativos sancionadores

El procedimiento administrativo sancionador moderno se estructura bajo un modelo que lo podríamos denominar *inquisitivo-garantista con separación de funciones*, el cual combina la instrucción de oficio —propia del sistema inquisitivo clásico— con un robusto conjunto de garantías propias del Estado constitucional de derechos y la separación de funciones de instrucción y resolución. Esta combinación responde a las exigencias de racionalidad y juridicidad que rigen la función administrativa, reconociendo que la Administración no persigue intereses privados sino la protección del interés general y la búsqueda de la verdad material. En consecuencia, se exige que las actuaciones sancionadoras se desarrollen conforme a criterios de objetividad, imparcialidad, separación funcional entre investigación y decisión, y pleno respeto al derecho de defensa del administrado.

Al respecto el Código Orgánico Administrativo (2017) sobre las garantías en el procedimiento administrativo establece:

1. En los procedimientos sancionadores se dispondrá la debida separación entre la función instructora y la sancionadora, que corresponderá a servidores públicos distintos.
2. En ningún caso se impondrá una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.
3. El presunto responsable por ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se le pueda imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.
4. Toda persona mantiene su estatus jurídico de inocencia y debe ser tratada como tal, mientras no exista un acto administrativo firme que resuelva lo contrario. (Art. 248)

Este sistema procesal se conecta directamente con la separación entre órgano instructor y órgano decisor, uno de los elementos estructurales del modelo garantista. Aunque ambos órganos pertenecen a la misma institución pública, deben actuar con independencia funcional. La entidad que investiga no puede ser la misma que impone la sanción, pues ello generaría una confusión entre las fases de indagación y juzgamiento. Esta separación es exigida por la doctrina del derecho administrativo sancionador para evitar que la administración sea simultáneamente investigadora, acusadora y juzgadora, situación que vulneraría la imparcialidad del proceso. El sustanciador tiene la obligación de recabar pruebas, ordenar diligencias, verificar hechos y garantizar contradicción, mientras que la autoridad decisora evalúa el expediente para determinar si existe o no responsabilidad administrativa.

4. El procedimiento administrativo disciplinario en el sector educativo: bases normativas

El régimen disciplinario aplicable a los profesionales de la educación se estructura bajo un marco jurídico compuesto por normas constitucionales, legales y reglamentarias, cuya finalidad consiste en asegurar la corrección del ejercicio profesional y el respeto de los derechos de los estudiantes, sin desnaturalizar el carácter administrativo-garantista del procedimiento. La Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) y su Reglamento General conforman el núcleo normativo especial que rige la actividad disciplinaria del sector educativo, mientras que el Código Orgánico Administrativo (COA) se aplica como derecho supletorio, en virtud del principio de especialidad y del mandato del propio ordenamiento administrativo. Este conjunto normativo configura un sistema que, en su diseño legal, debe respetar los principios del debido proceso, la imparcialidad, la objetividad y la verdad material.

En primer lugar, la LOEI reconoce una potestad disciplinaria específica destinada a garantizar el adecuado ejercicio de la función educativa y a proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes dentro del sistema escolar. Su finalidad es estrictamente administrativa: preservar la corrección del servicio público educativo y asegurar que los profesionales de la docencia actúen conforme a los deberes ético-profesionales previstos en la ley. El Reglamento General desarrolla esta potestad mediante la definición de faltas, las competencias de las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos y las etapas del sumario disciplinario. De esta forma, se configura un sistema de responsabilidad administrativa especial, que coexiste con la responsabilidad civil, penal y laboral, y cuya tramitación se rige por las garantías del procedimiento administrativo sancionador.

El COA interviene como norma supletoria para llenar vacíos en materia procedimental, interpretación de principios y determinación de estándares de actuación administrativa. Así, el artículo 2 del COA faculta su aplicación supletoria a todos los procedimientos administrativos sectoriales, lo que implica que el sumario disciplinario de la LOEI debe observar principios como: legalidad, proporcionalidad, razonabilidad, objetividad, contradicción y presunción de inocencia. De igual modo, se aplican reglas generales sobre plazos, notificaciones, motivación, valoración probatoria y estructura de los actos

administrativos, incluso cuando el procedimiento se desarrolla bajo una normativa especial.

5. Sujeto procesal y sujeto interesado en el procedimiento administrativo disciplinario

La configuración de los sujetos intervinientes en el procedimiento administrativo disciplinario constituye uno de los elementos estructurales más relevantes para la comprensión del modelo sancionador administrativo. Desde la teoría general del procedimiento, el derecho administrativo distingue entre sujetos procesales, que participan directamente en la conformación de la voluntad administrativa, y sujetos interesados, que son titulares de un derecho o interés legítimo afectado por la decisión final. Esta distinción no es meramente terminológica: determina la amplitud de facultades procesales, el alcance del derecho de defensa y la legitimación para impugnar. En el ámbito disciplinario docente, esta diferenciación cobra especial importancia debido a la naturaleza pública del vínculo funcional y a la obligación de la administración de actuar con objetividad, neutralidad y sometimiento estricto a los principios del debido proceso.

Desde una perspectiva conceptual, es considerado interesado todo aquel que afirme tener un derecho subjetivo o un interés legítimo en la expedición del acto administrativo disciplinario. En esta categoría se encuentra, de modo principal, el docente sometido a sumario, cuyo estatus jurídico lo convierte simultáneamente en administrado, presunto infractor y titular de garantías reforzadas en el marco del procedimiento sancionador. Como consecuencia, ostenta un haz de facultades procesales que incluyen presentar pruebas, solicitar diligencias, formular alegatos, intervenir en la audiencia y recurrir la decisión final. Su participación constituye una manifestación del derecho constitucional a la defensa, cuya vigencia plena se proyecta sobre toda actuación administrativa de contenido sancionador.

En contraste, el sujeto procesal comprende a los órganos administrativos que intervienen en la conducción y resolución del procedimiento, cuya participación está regulada por normas específicas de competencia, organización y función administrativa. Entre ellos se encuentran: (i) la administración activa —entidad pública titular de la potestad disciplinaria—, (ii) el órgano instructor o sustanciador —encargado de la fase investigativa y de la conducción técnica del expediente— y (iii) la autoridad resolutora —responsable de emitir el acto administrativo sancionador—. Estos órganos no actúan como partes, sino como manifestaciones orgánicas de la Administración Pública. Su actividad está sometida a los principios de objetividad, imparcialidad, verdad material, juridicidad y servicio a la colectividad.

La doctrina ha señalado que en el procedimiento sancionador administrativo no existe un sistema de partes contrapuestas como en el proceso judicial penal o contencioso. El procedimiento no se concibe como un litigio, sino como una técnica de formación de voluntad administrativa destinada a constatar hechos, valorar pruebas y determinar la existencia de responsabilidad disciplinaria. En este sentido, ni la administración activa ni el órgano instructor pueden ser considerados sujetos con interés propio en la imposición

de una sanción. Su misión es construir un expediente objetivamente estructurado que permita, al final del proceso, la adopción de una decisión ajustada al ordenamiento jurídico.

La representación y defensa técnica del docente sumariado también se inscribe dentro de este diseño normativo. El administrado puede contar con un abogado defensor, cuya función consiste en garantizar un equilibrio mínimo frente a la capacidad organizativa de la administración. Sin embargo, dicho equilibrio no implica la existencia de un contradictorio adversarial. El defensor del docente ejerce un rol de tutela de derechos, no de contraparte formal frente a un supuesto “acusador administrativo”.

Desde la teoría del “estatus procesal”, esta estructura evidencia que en el derecho administrativo sancionador solo existen dos posiciones esenciales: (i) la posición de la administración como ente obligado a garantizar objetividad e imparcialidad y (ii) la posición del administrado como titular de derechos sustantivos y procesales. No existe, dentro de este esquema, espacio para la aparición de un “acusador institucional”, pues ello supondría transformaciones sustantivas en la lógica procesal, convirtiendo un modelo inquisitivo-garantista en uno adversarial de partes, incompatible con los principios del debido proceso administrativo.

Discusión

La ruptura del modelo garantista por la introducción de un actor acusador institucional

El procedimiento administrativo sancionador, tanto en el derecho ecuatoriano como en la doctrina contemporánea del derecho administrativo, se estructura sobre un modelo garantista, caracterizado por la concentración funcional de investigación y decisión en órganos administrativos dotados de un deber reforzado de objetividad. La lógica de este modelo se fundamenta en que la Administración Pública no litiga frente al administrado, sino que forma su voluntad a través de un procedimiento interno orientado a verificar hechos, tutelar derechos y garantizar la legalidad de la actuación pública. En tal esquema, el órgano instructor actúa como investigador imparcial y no como contraparte procesal. Esta característica es esencial para diferenciar el procedimiento administrativo de los sistemas acusatorios propios del derecho penal o del proceso judicial contradictorio.

La incorporación del llamado “abogado institucional” en el Reglamento a la LOEI implica una alteración significativa de este diseño estructural. La norma reglamentaria le atribuye funciones activas típicas de una parte acusadora: presentar pruebas, impulsar el expediente, sostener una tesis inculpatoria, buscar demostrar la infracción e intervenir en audiencia con el objetivo explícito de acreditar responsabilidad del docente. Esta configuración normativa introduce, por vía reglamentaria, un esquema adversarial que contraviene la estructura concebida por el COA, la Constitución y la dogmática administrativa sancionadora. No solo se adiciona un sujeto que no corresponde a la naturaleza del procedimiento, sino que se lo dota de facultades que producen una distorsión epistemológica, procesal y orgánica.

En primer lugar, existe una afectación directa a la verdad material, elemento esencial del procedimiento administrativo, pues la presencia de un acusador institucional desplaza el eje de la investigación desde la búsqueda objetiva de la realidad hacia una dinámica de confrontación entre tesis. El sustanciador deja de investigar “para saber” y pasa a investigar “para decidir entre versiones”, lo que constituye una transformación radical del estándar epistemológico. La verdad material se sustituye por una verdad litigiosa o dialéctica, dependiente de la capacidad de las partes para argumentar o producir prueba, rompiendo el mandato que exige que la Administración esclarezca los hechos independientemente de las posiciones de los interesados.

En segundo lugar, se fractura la imparcialidad estructural del procedimiento. El órgano instructor, que debe actuar sin predisposición sancionadora, queda condicionado por la presencia de un actor institucional cuyo interés es demostrar la infracción. En la práctica administrativa, ello genera una presión institucional hacia la sanción, pues la existencia de un abogado designado para acusar presupone que la Administración ya tiene una hipótesis inculpatoria, lo cual convierte al procedimiento en un acto de confirmación antes que de investigación. La Administración se fragmenta en dos roles incompatibles: investigadora objetiva y parte acusadora, vulnerando la lógica funcional que sustenta la potestad disciplinaria. Esta división interna produce una autocontradicción institucional, que debilita la legitimidad epistémica y jurídica del acto final.

En tercer lugar, la introducción del abogado institucional genera una asimetría procesal incompatible con el debido proceso administrativo. El docente sumariado, que en muchos casos carece de defensa técnica adecuada o enfrenta condiciones de desventaja estructural, se ve confrontado a un funcionario especializado, con recursos institucionales y con peso jerárquico. Al auxiliar a la Administración con un actor orientado a demostrar la infracción, el procedimiento deja de ser un mecanismo de garantía para convertirse en un escenario de confrontación estructuralmente desigual.

Afectación a la objetividad e imparcialidad del órgano instructor

La introducción del “abogado institucional” como sujeto acusador dentro del sumario disciplinario previsto por el Reglamento a la LOEI genera una alteración profunda en la arquitectura tradicional del procedimiento administrativo sancionador, afectando directamente la objetividad y la imparcialidad del órgano instructor. En el modelo previsto por el derecho administrativo ecuatoriano —especialmente bajo el Código Orgánico Administrativo (COA)— la etapa de instrucción se caracteriza por la estricta neutralidad del sustanciador, quien actúa como órgano técnico encargado de verificar la existencia o inexistencia de la infracción bajo el principio de verdad material. Su labor no es confirmar la denuncia ni sostener una tesis condenatoria, sino construir un escenario fáctico-jurídico completo que permita a la autoridad decisora ejercer la potestad sancionadora con base objetiva y motivada.

Cuando dentro del mismo procedimiento aparece un actor institucional cuya función expresa es “demostrar el cometimiento de la infracción” y “participar activamente en la audiencia con la finalidad de sustentar la responsabilidad del docente”, como lo establece

el Reglamento a la LOEI, la estructura del procedimiento deja de ser inquisitiva y se desplaza hacia una forma impropia de contradicción de partes. Este actor adicional — perteneciente a la misma entidad administrativa que instruye y sanciona— introduce un sesgo estructural en el funcionamiento del procedimiento, pues la administración se presenta duplicada: por un lado, el sustanciador que debe ser imparcial; por otro, un acusador interno cuyo interés institucional se dirige a sostener la denuncia presentada. Esta coexistencia de roles divergentes dentro de la misma organización administrativa es incompatible con la lógica de imparcialidad exigida a los órganos instrucción y decisión.

La afectación a la objetividad del sustanciador se materializa en tres planos. Primero, en el plano psicológico-institucional, la presencia del abogado institucional crea una presión explícita para que el sustanciador considere las pruebas, alegatos y posiciones de la administración como acusadora privilegiada. La doctrina del derecho administrativo sancionador ha advertido que la imparcialidad no solo requiere ausencia de interés personal, sino también ausencia de presiones estructurales que condicionen la independencia interna del órgano instructor. En este sentido, la coexistencia entre instructor imparcial y acusador institucional es incompatible con estándares básicos de neutralidad investigativa.

Segundo, en el plano funcional, el sustanciador deja de ser el único responsable de verificar los hechos. El abogado institucional desplaza, en parte, la función investigativa mediante la presentación de pruebas, la sustentación de hipótesis inculpativas y el impulso a la afirmación de la infracción. Este desplazamiento trastoca el deber estatal de objetividad, porque introduce una narrativa acusatoria dentro de un procedimiento que no está diseñado para confrontar versiones contradictorias, sino para reconstruir la realidad de forma integral. El resultado es un instructor que se ve obligado a equilibrar —o incluso a responder— una posición acusatoria formal, lo que transforma su trabajo en un ejercicio similar al de un juez en un litigio adversarial, pese a que el procedimiento administrativo no tiene esta naturaleza.

Tercero, en el plano decisorio, la presencia de un acusador institucional condiciona la formación de la voluntad administrativa. Las pruebas y alegatos del abogado institucional, al provenir de un órgano de la misma administración, poseen un peso simbólico mayor dentro del proceso. Esta asimetría entre las partes, multiplicada por la autoridad técnica del abogado institucional, crea un riesgo de confirmación tácita de la denuncia: el instructor puede —consciente o inconscientemente— inclinar su valoración probatoria para no contradecir la tesis institucional ya planteada. El principio de imparcialidad queda erosionado porque la administración se encuentra defendiendo una postura y evaluando esa misma postura simultáneamente.

Consecuencias sobre las garantías del docente sumariado: desigualdad de armas y carga probatoria invertida

La introducción del abogado institucional como acusador dentro del sumario disciplinario previsto en el Reglamento a la LOEI tiene efectos directos y profundos sobre el haz de garantías que asisten al docente sumariado, alterando los equilibrios estructurales del

procedimiento administrativo sancionador. En un diseño inquisitivo-garantista, la Administración no comparece como parte interesada en obtener una sanción, sino como ente que, a través del órgano instructor, busca la verdad material y garantiza la observancia de los derechos del investigado. Sin embargo, la creación normativa de un actor institucional que asume funciones de impulso probatorio con finalidad inculpatória desplaza ese paradigma y genera un entorno procesal de asimetrías, donde se debilita la posición jurídica del docente y se reconfigura la carga probatoria en perjuicio del administrado.

En primer lugar, se produce una desigualdad de armas incompatible con el artículo 76 de la Constitución y con la estructura del procedimiento administrativo sancionador. El docente sumariado, en la mayoría de los casos, comparece con recursos técnicos y jurídicos limitados, mientras que la institución pública se presenta con un abogado designado exclusivamente para desarrollar una teoría acusatoria y sustentarla con medios de prueba. Esta profesionalización de la acusación, inexistente en el modelo previsto por el COA, introduce un desequilibrio no previsto por el legislador y ajeno a la dogmática del derecho administrativo sancionador. Mientras la defensa del docente responde al principio de igualdad formal, la actuación del abogado institucional crea una desigualdad material que impacta en la capacidad real de controvertir la imputación y de ejercer un contradictorio efectivo. En este sentido, el procedimiento se convierte, indebidamente, en un litigio administrativo donde el docente enfrenta a un actor estatal que actúa como contraparte y no como autoridad imparcial.

En segundo lugar, esta configuración distorsionada promueve una inversión de la carga probatoria. En el modelo inquisitivo, es la administración la que debe demostrar la existencia de la infracción, la culpabilidad y la proporcionalidad de la eventual sanción. No existe un deber del administrado de probar su inocencia, porque rige la presunción de inocencia y el principio de culpabilidad administrativa. No obstante, la presencia de un abogado institucional con rol activo en la acusación genera un escenario en el que la defensa se ve obligada a contradecir una tesis inculpatória ya preparada, articulada y respaldada por medios de prueba impulsados institucionalmente. Esto coloca al docente en una posición reactiva, obligándolo a desvirtuar las afirmaciones institucionales, situación que revela una carga probatoria invertida: el docente pasa de ser un sujeto protegido a convertirse en un sujeto que debe demostrar su no responsabilidad.

Este fenómeno se agrava debido a que el abogado institucional, al formar parte del mismo ente administrativo, goza de acceso privilegiado a información, documentos internos, y coordinación con unidades administrativas, ventajas estructurales que no pueden ser equiparadas por el sumariado. La defensa técnica privada del docente no posee la misma capacidad de obtener información ni de incidir en los circuitos internos de decisión administrativa. Esta ventaja institucional rompe de manera clara el estándar de paridad, y refuerza la necesidad doctrinal de preservar un modelo inquisitivo donde no existen partes sino roles funcionales orientados a la objetividad, no a la confrontación.

En tercer lugar, este diseño induce la aparición de un “fiscal administrativo” de facto, figura inexistente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Su presencia afecta la presunción de inocencia, porque transforma la audiencia en un escenario dialéctico en el que la acusación institucional tiende a reforzar la idea de culpabilidad desde el inicio del procedimiento. El sustanciador puede verse influenciado por la fuerza argumentativa de un abogado institucional que actúa con una narrativa ya predispuesta hacia la sanción. Así, la presunción de inocencia se presenta debilitada no solo por la estructura procedimental, sino por la lógica misma del rol asignado al abogado institucional.

Conclusiones

La inserción de un sujeto denominado abogado institucional en el procedimiento administrativo disciplinario a docentes sometidos a la Ley Orgánica de Educación Intercultural cuya función es promover la sanción y sostener una tesis inculpatoria desnaturaliza estructuralmente esta lógica, generando una fragmentación artificial de la Administración en roles propios de un proceso de partes.

El análisis doctrinal y normativo demuestra que dicha figura afecta directamente la imparcialidad del órgano instructor, compromete la separación entre investigación y decisión, y altera de manera sustancial la correcta formación de la voluntad administrativa sancionadora. Asimismo, la presencia de un acusador institucional inserto en el mismo aparato administrativo crea un desequilibrio procesal que repercute en los derechos del docente sumariado, modificando las cargas probatorias, debilitando la presunción de inocencia y erosionando el estándar constitucional del debido proceso.

El Reglamento a la LOEI instaura un modelo procedimental no acorde al sistema procesal previsto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, en consecuencia, al introducir un diseño que contraviene la estructura garantista del procedimiento administrativo sancionador, el reglamento incurre en un exceso reglamentario que habilita su inaplicabilidad o incluso la eventual declaración de inconstitucionalidad por contradicción normativa.

En conjunto, los hallazgos permiten concluir que la figura del “abogado institucional acusador” no solo resulta incompatible con los principios estructurales del derecho administrativo disciplinario, sino que también compromete la validez formal y sustantiva del sumario disciplinario docente. La reconstrucción doctrinal y normativa realizada en este estudio evidencia la necesidad urgente de revisar y corregir la normativa reglamentaria a fin de restablecer la coherencia del sistema disciplinario educativo, garantizar los derechos del docente sumariado y preservar la integridad constitucional del modelo “inquisitivo-garantista” que rige la potestad sancionadora administrativa en el Ecuador.

Bibliografía

Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro Oficial Suplemento No. 449 de 20 de octubre de 2008*. Asamblea Nacional del Ecuador.

https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf

Código Orgánico Administrativo. (2017). Registro Oficial Suplemento No. 31 de 7 de julio de 2017. Asamblea Nacional del Ecuador. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/pdf/COA.pdf>

Gavilanes, L., & Vallejo, J. (2025). El control judicial de la discrecionalidad administrativa ecuatoriana en los procedimientos sancionadores: límites, garantías y desafíos. *Esprint Investigación*, 4(2), 322-334. <https://doi.org/10.61347/ei.v4i2.166>

Ley Orgánica de Educación Intercultural (2024). Publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No.689, 22 de Noviembre 2024

Miño Morales, L. A., & Sisalema Carrillo, Á. O. (2022). La acción u omisión culposa de los servidores de la administración pública como sujetos de responsabilidad. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 5(3), 200-208. <https://doi.org/10.62452/mdfpqs88>

Quishpe Mosquera, K. D. & Ruiz Bautista, J. A. (2023). La proporcionalidad en sanciones disciplinarias a docentes sometidos a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 4(4), 21–37. <https://doi.org/10.56712/latam.v4i4.1195>

Reglamento a Ley Orgánica de Educación Intercultural (2025). Publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.254, 22 de Febrero 2023

Sáenz Carbonell, J. F. (2014). La potestad disciplinaria en la administración y la prescripción para el inicio de los procedimientos. *Revista De Ciencias Jurídicas*, (124). <https://doi.org/10.15517/rcj.2011.13331>

Toledo-Ávila, A. F., & Jiménez-Loaiza, C. de los Á. (2025). Ausencia de régimen sancionador uniforme en el Código Orgánico Administrativo: riesgos para el debido proceso y la seguridad jurídica en el Ecuador. *MQRInvestigar*. <https://doi.org/10.56048/MQR20225.9.3.2025.e939>