

La proporcionalidad de las sanciones administrativas en el sistema educativo ecuatoriano.

The proportionality of administrative sanctions in the Ecuadorian educational system.

A proporcionalidade das sanções administrativas no sistema educativo equatoriano.

Sarmiento Sarmiento, Kleber Efrain
Universidad Iberoamericana del Ecuador

efra14201420@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0005-7883-0551>



Suarez Venegas, Ramiro Javier
Universidad Iberoamericana del Ecuador

rsuarez@unibe.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-0515-0759>



DOI / URL: <https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v5/n2/568>

Como citar:

Sarmiento Sarmiento, K. E., & Suarez Venegas, R. J. (2024). La proporcionalidad de las sanciones administrativas en el sistema educativo ecuatoriano. *Código Científico Revista De Investigación*, 5(2), 528–549. <https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v5/n2/568>.

Recibido: 20/10/2024

Aceptado: 12/11/2024

Publicado: 31/12/2024

Resumen

En el presente artículo se analiza la aplicación del principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones administrativas en el sistema Educativo Ecuatoriano a funcionarios que se encuentran sujetos a los procedimientos administrativos sancionadores que contempla la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento General, la importancia de este estudio recae en el particular de que nuestro ordenamiento constitucional reconoce el principio de proporcionalidad como parte de las garantías del debido proceso, lo que constituye un mandato de optimización en relación a la emisión de sanciones justas que se encuentren acorde al acto cometido, lo que quiere decir, que toda sanción desmedida contraviene el derecho al debido proceso en su garantía de la proporcionalidad, en este contexto, a través de la metodología de investigación cualitativa y de la técnica de recopilación documental, se consiguió abordar el estudio de la proporcionalidad desde sus diferentes aristas y conjeturas, donde la proporcionalidad ha sido vista como un medio de racionalización que a través de la ponderación permite analizar el hecho cometido frente al daño causado y por consiguiente determinar la aplicación correcta de la sanción que se encuentre acorde al daño infringido, concluyendo, que la naturaleza jurídica de este principio es regular el poder punitivo estatal impidiendo que las sanciones y las penas desborden de lo racional, no obstante, a diferencia de otras materias para el Derecho Administrativo, este principio puede volverse obsoleto, en virtud de que la administración a través de sus entes con potestad coercitiva se limitan únicamente a la aplicación de la ley, lo que significa que si la medida adoptada como castigo supera el acto que se sanciona, la única vía es la aplicación de la normativa sin la posibilidad de ningún tipo de interpretación.

Palabras clave: Proporcionalidad; Sistema educativo; Infracciones; Sanciones administrativas.

Abstract

This article analyzes the application of the principle of proportionality in the imposition of administrative sanctions in the Ecuadorian Educational system to officials who are subject to the administrative sanctioning procedures contemplated in the Organic Law of Intercultural Education and its General Regulations, the importance of this study lies in the fact that our constitutional system recognizes the principle of proportionality as part of the guarantees of due process, which constitutes a mandate of optimization in relation to the issuance of fair sanctions that are in accordance with the act committed, which means that any excessive sanction contravenes the right to due process in its guarantee of proportionality, in this context, through the methodology of qualitative research and the technique of documentary collection, In this context, through the qualitative research methodology and the documentary collection technique, it was possible to approach the study of proportionality from its different edges and conjectures, where proportionality has been seen as a means of rationalization that through weighting allows to analyze the act committed against the damage caused and therefore determine the correct application of the sanction that is in accordance with the damage infringed, concluding that the legal nature of this principle is to regulate the punitive power of the state preventing sanctions and penalties from going beyond what is rational, however, unlike other matters for Administrative Law, this principle may become obsolete, since the administration through its entities with coercive power is limited only to the application of the law, which means that if the measure adopted as punishment exceeds the act that is sanctioned, the only way is the application of the regulation without the possibility of any type of interpretation.

Keywords: Proportionality; Educational system; Infringements; Administrative sanctions.

Resumo

O presente artigo analisa a aplicação do princípio da proporcionalidade na imposição de sanções administrativas no sistema educativo equatoriano aos funcionários sujeitos aos procedimentos administrativos sancionatórios previstos na Lei Orgânica de Educação Intercultural e no seu Regulamento Geral, a importância deste estudo reside no facto de o nosso sistema constitucional reconhecer o princípio da proporcionalidade como parte das garantias do devido processo, que constitui um mandato de otimização em relação à aplicação de sanções justas e conformes ao facto cometido, o que significa que qualquer sanção excessiva viola o direito a um processo justo na sua garantia de proporcionalidade, neste contexto, através da metodologia de investigação qualitativa e da técnica de recolha documental, Neste contexto, através da metodologia de investigação qualitativa e da técnica de recolha documental, foi possível abordar o estudo da proporcionalidade sob diferentes ângulos e conjecturas, onde a proporcionalidade foi vista como um meio de racionalização que, através da ponderação, permite a análise do ato praticado face ao dano causado e, por conseguinte, determina a correta aplicação da sanção que está de acordo com o dano causado, concluindo-se que a natureza jurídica deste princípio é a de regular o poder punitivo do Estado, impedindo que as sanções e as penas ultrapassem o racional, No entanto, ao contrário do que acontece noutras áreas do direito administrativo, este princípio pode tornar-se obsoleto, uma vez que a administração, através dos seus órgãos coercivos, está limitada apenas à aplicação da lei, o que significa que se a medida adoptada como sanção exceder o ato sancionado, o único caminho é a aplicação da lei sem possibilidade de qualquer tipo de interpretação.

Palavras-chave: Proporcionalidade; Sistema educativo; Infracções; Sanções administrativas.

Introducción

Con la finalidad de analizar el principio de proporcionalidad desde el punto de vista del derecho administrativo sancionador en el ámbito educativo del Ecuatoriano, se ha analizado esta premisa desde dos ámbitos de aplicación distintos: El primero, parte del cumplimiento del principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes desde la perspectiva de la protección de los menores ante actos de violencia de cualquier tipo que afecten su integridad física, psicológica o sexual, en cumplimiento del deber estatal de garantizar a los menores el acceso a espacios libres de violencia donde puedan desarrollarse, donde, el Estado ha implementado normativa que sanciona este tipo de actos ya sea de manera penal u administrativa, siendo esta última el objeto de la investigación.

El segundo punto de análisis, tiene que ver con el debido proceso y su aplicación en los procedimientos administrativos sancionadores en el ámbito educativo, a fin, de examinar a profundidad la relevancia que tiene el principio de proporcionalidad como parte del debido proceso, tomando en cuenta que en el Ecuador, de conformidad con la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento General, ha entregado la potestad sancionadora en el esfera educativa a las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos, organismos colegiados que se encuentran dotados de competencia para conocer y resolver sobre conductas que tengan que ver con presuntos hechos de violencia, física, sexual, psicológica u otros, que prevea la ley, y que hayan sido cometidos por miembros de la comunidad educativa, que se encuentren sujetos al mencionado cuerpo normativo.

El presente trabajo analiza el sistema procedimental administrativo aplicable a los sumarios administrativos en el sistema educativo, en conciencia de que el Estado ecuatoriano reconoce el interés superior del menor, como regla de obligatorio cumplimiento en todo ámbito, por lo cual, se esclarece que este principio, no es otra cosa que la atención prioritaria por parte de los entes estatales a los niños, niñas y adolescentes, lo que no implica una supeditación o relegación de otros derechos constitucionales que también ocupan su propia dimensión y grado de relevancia constitucional, como lo es el derecho al debido proceso y los principios inherentes a este, es decir, los administradores de justicias y aquellos que se han visto investidos de potestad sancionadora no están en la obligación de emitir una sanción directa cuando se trata de conflictos en los cuales la presunta víctima es un menor, sin analizar los elementos probatorios y determinar la responsabilidad del presunto infractor.

Por consiguiente, en lo que atañe a la esfera procesal administrativa educativa, debe concebirse el respeto a las reglas del debido proceso al tratarse de procedimientos que determinan derechos y obligaciones, cuya repercusión afectan directamente a sus implicados al atribuírseles responsabilidad legal sobre un acto u omisión, por lo que, particulares ajenos al

debido proceso y sus principios inherentes no deben ser objeto de análisis de quien se le ha conferido la capacidad de emitir un dictamen, dado que los elementos subjetivos como las creencias, posiciones políticas y otros, vician la imparcialidad del procedimiento, lo que también ocurre cuando la sanción o el castigo impuesto sobrepasa el acto o infracción cometido.

Es necesario, identificar como se aplica el principio de proporcionalidad en la instauración de los sumarios administrativos por el cometimiento de infracciones muy graves por haber caído en conductas de violencia de cualquier tipo, y que conlleva a los funcionarios públicos bajo dependencia de la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento General, a ser objeto de sanciones administrativas que acarreen la destitución del funcionario, siendo esta la sanción más grave que puede adoptar la administración pública, ya que pone fin a la relación de dependencia que existe entre el infractor y el Ministerio de Educación en su calidad de empleador.

Metodología

Con la finalidad de analizar a el principio de proporcionalidad en la aplicación de las sanciones administrativas en la esfera educativa del Ecuador, se optó por una metodología de investigación cualitativa, que en palabras de Silva (2005), es un modelo de investigación que permite estudiar los fenómenos sociales que parten de un supuesto básico, a través de un conjunto de técnicas de recolección de información y modelos analíticos, que para esta investigación en particular, permiten profundizar a través de la técnica de recolección de datos, en el desarrollo jurisprudencial y normativo del principio de proporcionalidad y su aplicación en el Derecho Administrativo, visto desde el ámbito educativo en el país.

Con dicha metodología se consiguió abordar el estudio de la proporcionalidad desde sus diferentes aristas y conjeturas, donde la proporcionalidad ha sido vista como un medio de

racionalización que a través de la ponderación permite analizar el hecho cometido frente al daño causado y por consiguiente determinar la aplicación correcta de la sanción que se encuentre acorde al acto cometido, además, de que este funciona como un limitante, en este contexto, la metodología cualitativa abrió la posibilidad de recopilar criterios de diferentes autores sobre el principio de proporcionalidad y su relevancia en el ámbito jurídico, a la par del analizar como este principio se encuentra desarrollado en la legislación ecuatoriana en sus diferentes cuerpos normativos.

Por lo cual, a fin de recopilar trabajos documentales, sentencias y normativa, que traten sobre el principio de proporcionalidad y su incidencia en la aplicación de sanciones administrativas a funcionarios que se encuentran supeditados a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento General en lo que atañe al cometimiento de infracciones muy graves, se adoptó como técnica de investigación la recopilación documental, la cual permitió analizar la línea normativa y jurisprudencial contenida en sentencias y registros oficiales en el Ecuador, donde se ha desarrollado el principio de proporcionalidad como parte del derecho al debido proceso.

Por lo expresado, se optó por la formulación de objetivos que visibilicen las aristas alcanzadas a través del método y técnica de investigación elegidos, escogiendo como objetivo general, el analizar la aplicación del principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones administrativas a servidores públicos por el cometimiento de infracciones muy graves en el sistema educativo ecuatoriano, que se encuentren bajo la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento General, a fin de determinar cómo se aplica este principio en la sustanciación de sumarios administrativos, adicionalmente, se formularon los objetivos específicos que atienden a la problemática planteada respecto al principio de proporcionalidad y su incidencia:

- Estudiar el principio de interés superior de los niños, niñas y adolescentes y su incidencia en la aplicación de sanciones administrativas en la esfera educativa ecuatoriana, en correlación con el principio de proporcionalidad.
- Identificar los principales elementos jurisprudenciales y normativos que giran en torno al principio de proporcionalidad como parte del derecho constitucional al debido proceso en el Ecuador.
- Analizar el principio de proporcionalidad en los procedimientos administrativos en el sistema educativo nacional.

Con los cuales se pudo desarrollar la problemática planteada desde las diferentes ópticas a través de los trabajos de otros autores que han desarrollado dogmática sobre el principio de proporcionalidad, así como de la recopilación de sentencias y normativa inherente a la legislación ecuatoriana que abarca dos puntos focales en la presente investigación como lo son: 1) La naturaleza jurídica del principio de proporcionalidad y su incidencia en el Derecho Administrativo; y, 2) La aplicación del principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones a funcionarios públicos que se encuentran supeditados bajo la Ley Orgánica de Educación Intercultural en el Ecuador.

En este contexto, las presentes líneas tienen por objetivo analizar el principio de proporcionalidad en los procedimientos disciplinarios en el ámbito educativo, que al tratarse de una esfera administrativa convierte en objeto de sanciones administrativo aquellos funcionarios que se encuentran sujetos bajo la LOEI y su Reglamento General, en palabras de David Roa (2014), los procedimientos disciplinarios y el principio de proporcionalidad tienen su relevancia en el límite que presupone este principio a la potestad coercitiva, por ende la sanción que se imponga por parte de la administración pública debe responder a la gravedad del acto cometido y del resultado que este acarrea, por consiguiente, aun cuando este principio tiene su origen en el Derecho Penal, no deja de tener relevancia en el Derecho Administrativo,

al tratarse de procedimientos que independientemente de la materia versan sobre procesos que determinan derechos y obligaciones.

Resultados

Para el jurista Javier Barnes (1998), en su obra “El principio de proporcionalidad”, dicho principio es conocido también en la jurisprudencia europea como proporcionalidad de medios, prohibición de excesos, entre otros, en este sentido, de la comparación de ambas legislaciones, este integra un conjunto de criterios que interponen un límite normativo a la aplicación de un castigo, además, el autor analiza que el propio juzgador se encuentra sujeto a este principio, haciendo referencia a los jueces y tribunales en todos sus ámbitos, haciendo ahincó, en que la propia administración estatal también está en la obligación de su cumplimiento en el marco de sus funciones encontrándose con el deber de interponer limitantes a la ampliación de la ley.

Robert Alexis (2011), en su obra “Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad” para analizar el principio de proporcionalidad, dentro de su análisis contempla lo que catalogó como tres subprincipios los cuales son: los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, donde los dos primeros constituyen un limitante de optimización en función a la necesidad y a las posibilidades fácticas que pudieren presentarse, mientras que la proporcionalidad abarca a los posibles jurídicos, en otras palabras Robert Alexis, menciona que para entender el papel de la proporcionalidad como un freno legal debe entenderse el contexto en el cual se utiliza, es decir, las circunstancias en función del resultado jurídico y mecanismo de aplicación.

Cabe indicar que el principio de proporcionalidad puede ser entendido desde diferentes aristas en tal sentido Claudio Martín Viale (2007), en su obra “El principio de proporcionalidad” analiza este desde la óptica de la regularización del poder, donde la

necesidad de su aplicación juega un papel fundamental, para esto, analiza desde el ámbito penal la aplicación de la prisión preventiva, la necesidad de la aplicación de esta medida en aquellos casos en los cuales las propias circunstancias impiden el adoptar una acción diferente, por consiguiente, la proporcionalidad actúa como un mecanismo de alternación en el cual el juzgador emite un veredicto en función de las circunstancias y de la gravedad de las mismas, optando de este modo por la medida que se acople a las circunstancias para lo cual se requiere un parámetro de valoración

En lo que corresponde al derecho administrativo sancionador el principio de proporcionalidad o racionalidad, es un verificador de costo y beneficio de la medida adoptada, en palabras de Untiveros (2009), consiste en la ponderación entre el daño causado y el resultado a fin de garantizar la racionalidad de la decisión adoptada en función del acto cometido, por consiguiente, menciona que la razonabilidad radica en los aspectos que justifica la decisión adoptada, por consiguiente, debe entenderse que toda sanción que se aplique no debe desbordar de lo racional en atención al daño cometido.

1.1. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes y su incidencia en la aplicación de sanciones administrativas en la esfera educativa ecuatoriana.

A fin de profundizar en los procesos administrativos sancionadores y sumariales en la esfera educativa, hay que partir desde principios del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, como primera premisa de análisis, donde de conformidad con el artículo 44 de la Constitución de la República del Ecuador, el Estado además de velar por los intereses de los menores, es el encargado de la rectoría del sistema educativo estatal a través de la autoridad educativa nacional (Ministerio de Educación), siendo esta una entidad desconcentrada a nivel administrativo y por procesos, de acuerdo con su Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Educación, institución que se ha adoptado la política de cero tolerancia ante los presuntos hechos de violencia de cualquier índole contra los menores de edad, en vista, de que al ser

el sistema educativo ecuatoriano el principal frente de desarrollo integral y cognitivo de los niños, niñas y adolescentes, es obligación del Estado, el precautelar que los espacios en los que se forman a las nuevas generaciones se encuentren libres de violencia.

En este contexto, con el objetivo de regular el Sistema Nacional de Educación media, el pleno de la Asamblea Nacional, promulgo la Ley Orgánica de Educación Intercultural (en adelante LOEI), la cual entró en vigencia con el Registro Oficial Suplemento 417 de 31 de marzo de 2011, en esta ley en su primer momento se desarrolló el sistema procesal administrativo sancionador y sumarial, para los miembros de la comunidad educativa que incurrieren en las faltas previstas en dicho cuerpo legal, pero que, con la implementación del Registro Oficial Suplemento 254 de 22 de febrero de 2023, entró en vigencia el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, (en adelante RGLOEI), se trasladó lo concerniente a las reglas del debido proceso, mantenido el catálogo de sanciones e infracciones en la LOEI.

Los citados cuerpos normativos, han permitido que el Ministerio de Educación a través de las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos, organismos con potestad sancionadora en la esfera del Derecho Administrativo Educativo, de conformidad con la ley interpongan sanciones administrativas a quienes hayan incurrido en las prohibiciones contempladas en la Ley Orgánica de Educación Intercultural; con dicha normativa, se ha conseguido castigar las conductas que tengan incidencia negativa en el desarrollo, integridad y bienestar de los niños, niñas y adolescentes. No obstante, cabe indicar, que para los docentes del sistema público en específico, las sanciones que contempla la LOEI por incurrir en las faltas previstas en dicho cuerpo normativo son: destitución o multas pecuniarias que van desde la suspensión de sus actividades sin remuneración hasta multas netamente monetarias, siendo la sanción más grave y dañosa la destitución de los funcionarios del magisterio, medida que se adopta para quienes han incurrido en actos de violencia de cualquier índole.

1.2. Desproporcionalidad de las sanciones en los procedimientos administrativos en la esfera educativa.

En la esfera del Derecho Penal a diferencia del ámbito administrativo se juzga aquellas conductas típicas y antijurídicas que se consagran en delitos e infracciones de este tipo, previstos en el Código Orgánico Integral Penal (COIP), y cuyas conductas son castigadas en atención a la proporcionalidad del acto y el resultado, en función del catálogo abierto de la imposición de las penas el cual faculta al juzgador a valorar el hecho cometido en función de los atenuantes, agravantes y medios probatorios que permiten determinar la imposición del rango de aplicación del castigo, mismo que a discrecionalidad del juzgador puede ser el mínimo u el máximo de conformidad con la ley.

Por su parte, el principio de proporcionalidad es parte del derecho al debido proceso y constituye un limitante que regula la aplicación del poder estatal sancionador, en función de la conducta u acto cometido por el administrado, lo que también aplica para el derecho administrativo, entonces ¿Que sucede cuando la sanción no es proporcional al acto cometido? En este contexto, en la esfera administrativa, la ausencia de mecanismos que regulen la evaluación de la conducta realizada en función de la sanción, violentan el principio de proporcionalidad, específicamente en materia educativa, la Ley Orgánica de Educación Intercultural únicamente prevé las sanciones a conductas prohibidas, sin valorar la gravedad del acto y sin posibilidad de que el ente administrativo sancionador pueda interponer una sanción diferente o menos gravosa a una conducta cuyo resultado no produzca las mismas consecuencias, pero que, de conformidad con la ley debe ser sancionado con la misma severidad aun cuando el resultado sea menos gravoso.

Entonces, para el Derecho Administrativo Educativo no existe herramientas de valoración en función a la proporcionalidad del hecho y del resultado en este ámbito el legislador se limitó a disponer una sanción en función del cometimiento de una conducta

prohibida por la normativa sin prever otro aspecto, lo que implica que por ejemplo, quien haya golpeado a un menor con una botella en su mano, como lo es el caso objeto de análisis de la acción de protección signada con el número 17284-2024-00464, reciba la misma sanción, que alguien que incurrió en un presunto hecho de connotación sexual como una violación, donde en ambos casos el castigo es la destitución del funcionario al encasillarse en presuntos hechos de violencia, ya sea esta física, sexual o psicológica.

Oviedo Revello (2024). menciona que las autoridades administrativas pueden tener cierta libertad a la hora de tomar decisiones, pero esto solo ocurre cuando la ley no proporciona reglas claras lo que la vuelve sujeto de análisis e interpretación, obligando a la administración a tomar una decisión concreta sobre un particular que no se encuentra regulado, lo que no pasa en el sistema jurídico educativo, en vista de que la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), en lo que respecta a la imposición de sanciones por el cometimiento de infracciones muy graves no ha dejado espacio para interpretación en lo que tiene que ver al cometimiento de actos de violencia.

Si bien es cierto, la ausencia de una valoración en base a las circunstancias agravante y atenuantes en la esfera administrativa educativa tiende a trasgredir el principio de proporcionalidad, las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos, no pueden hacer una interpretación extensiva de la normativa y valorar el acto cometido en función del resultado en virtud de que la LOEI y su Reglamento General, no les otorga esta potestad dentro de sus competencias, en especial, en lo que respecta al cometimiento de faltas muy graves. Por consiguiente, cualquier intento de interpretación u aplicación errónea de la ley contraviene los principios de seguridad jurídica y legalidad, además de las obligaciones legales de las y los funcionarios públicos de acatar y cumplir la constitución y las leyes, así como él realizar las actividades inherentes a sus propios cargos de conformidad con el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador y 22 letra a de la Ley Orgánica de Servicio Público,

por lo cual, las Juntas Distritales, están en la obligación constitucional de aplicar y cumplir lo que dispone la Constitución y los demás cuerpos normativos, al tenor literario.

1.3. Análisis de la sentencia 376-20-JP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador Caso Nro.376-20-JP.

La proporcionalidad en las sanciones administrativas, al formar parte del derecho al debido proceso han sido objeto de análisis no solo de juristas como se ha visto en líneas anteriores, sino, también de la Corte Constitucional del Ecuador, organismo encargado del control constitucional en el país de acuerdo con la Carta Magna, por lo cual, es necesario analizar la sentencia constitucional 376-20-JP/21 de 21 de diciembre de 2021, en la cual esta Corte, analiza la supuesta vulneración de derechos, entre ellos el debido proceso en la garantía de la proporcionalidad, mediante la cual, la Corte Constitucionalidad establece responsabilidad para el Ministerio de Educación por haber destituido a un docente el cual fue acusado presuntamente de haber cometido acoso sexual.

La Corte Constitucional del Ecuador, dentro de la mentada sentencia, realizó un análisis sobre la resolución de conflictos en el ámbito educativo, citando a la UNESCO, donde menciona, que la Resolución de Conflictos puede fortalecer o debilitar a una comunidad educativa, donde el uso de mecanismos disciplinarios autoritarios aísla a la comunidad, fomenta el miedo, el aislamiento y profundiza en la vulnerabilidad; si bien es cierto, en el caso que nos atañe, la Constitución del Ecuador (2008), en su artículo 347 menciona que una de las obligaciones de Estado es erradicar toda forma de violencia en el sistema educativo salvaguardando la integridad física, sexual y psicológico de los menores, no obstante, esto no quiere decir que los demás derechos constitucionales ante este tipo de casos pierdan fuerza jurídica o se sobrepongan unos a otros, por ende, el derecho a la defensa y al debido proceso en todas sus garantías poseen la misma constitucional para todos, esto en atención al derecho a la igualdad.

En lo que respecta al derecho al debido proceso, la Corte considera que, que el sumario administrativo debió respetar la garantía del debido proceso, donde se incluye el derecho a la defensa, determinando en su párrafos 106 a 108, el proceso sumarial contra el docente, donde se menciona los elementos que han sido tomado en consideración para la toma de decisiones por el órgano colegiado que decidió sobre la destitución del docente, haciendo hincapié, como se negó la prueba solicitada por el sumariado, al tachársela como improcedente, hecho que violenta el debido proceso, el acceso a la prueba y el principio de contradicción.

En este mismo contexto, la Corte Constitucional del Ecuador (2021) en el párrafo 115 de la sentencia en análisis, menciona que la garantía de recibir sanciones proporcionales obliga a quienes tienen la competencia para establecer una sanción “(...) apreciar el daño causado por el hecho, que está vinculado al derecho afectado, la sanción a imponer y a las circunstancias del supuesto infractor”. En este contexto, el administrado en el proceso ha señalado que se pudo tomar sanción diferente a la destitución, que termina con su carrera profesional en el magisterio público, para lo cual menciona que se pudo adoptar medidas como la suspensión de funciones.

En consecuencia, la proporcionalidad del hecho y la sanción debe analizarse desde el daño causado y los efectos que este tiene en la víctima, sin dejar de lado, cuáles son las consecuencias que la imposición de una u otra sanción tienen en el infractor, para lo cual, la Corte menciona que para realizar este análisis, debe tenerse en cuenta que a mayor daño, corresponde una sanción mayor, como ejemplo podemos analizar, que no surte los mismos efectos alzar la voz en clase para que los alumnos presten atención si se encuentran jugando, que lanzarles un objeto para llamar la misma, son dos acciones completamente diferentes, y cuyos resultados son distintos, pero que al encasillarse en conductas de presunta violencia considerados como infracciones muy graves, tienen el mismo resultado, la destitución del docente; en este contexto, volviendo al análisis de la sentencia 376-20-JP/21, la Corte considera

que la sanción de destitución aplicada, en consideración de los hechos y del daño presuntamente provocado no es proporcional.

Como se ha analizado, al momento de imponer una sanción o una pena es menester del juzgador determinar cuál ha sido el resultado de la conducta cometida, a fin de esclarecer si sus efectos han producido un daño y si este es reversible o no. La Corte Constitucional Ecuatoriana, ha profundizado en este contexto, que la desproporcionalidad de la sanción surge, al momento en que se aprecia que no se han producido consecuencias dañosas a nivel físico u emocional a la presunta víctima, no obstante, la sanción impuesta, ha tenido repercusiones en el presunto infractor, afectando su vida laboral y social; cabe mencionar, que esto no quiere decir que no se debe castigar las acciones cometidas, sino, que debe buscarse medidas menos gravosas y que vayan en función del acto cometido a fin que no se viole la garantía de proporcionalidad al momento de emitir un dictamen.

Discusión

El debido proceso puede ser entendido como un conjunto de formalidades sustanciales que deben estar presentes en procedimientos de cualquier orden donde se determinen derechos y obligaciones, por su parte, Ramírez (2005), en su artículo titulado “El debido proceso”, menciona que: “(...) es un derecho fundamental contenido de principios y garantías que son indispensables de observar en diversos procedimientos para que se obtenga una solución sustancialmente justa (...)”. En la esfera jurídica ecuatoriana la Constitución de la República, reconoce este derecho en su artículo 76, donde también, en su numeral 6 se contempla el principio de proporcionalidad como parte sustancial de este derecho.

En lo que respecta al principio de proporcionalidad Martínez, Zúñiga y otros (2012), mencionan que este principio “(...) conlleva la idea de que la intervención pública debe ser excepcional, lo que también implica un especial cuidado en cuanto a su intensidad y a su

impacto respecto del individuo.”, es decir, las sanciones que emanen de la potestad estatal deben encontrarse acorde a la conducta realizada, en palabras de los citados autores, este principio puede ser visto como un instrumento para regular la relación entre los individuos y el poder público; en este contexto, la proporcionalidad constituye un equilibrio entre el poder estatal sancionador y los ciudadanos, en otras palabras, a tal conducta tal sanción, siempre y cuando esta no sea desproporcional al acto cometido.

En los procedimientos administrativos, se sobre entendería que el principio de proporcionalidad ha sido reconocido por el legislador al momento de desarrollar el catálogo de sanciones aplicables a infracciones o conductas prohibidas por la administración pública, no obstante, esto no ocurre, al no existir una valoración objetiva del acto cometido versus el resultado, lo que provoca que se distorsione el principio de proporcionalidad, cuando el acto cometido no haya tenido un resultado severamente gravoso y sus consecuencias puedan ser reversibles para la víctima o en esta caso para la administración, es decir, la sanción no debería ser la misma que para quien ha cometido el mismo acto pero cuyo resultado ha tenido un efecto completamente dañoso e irreversible, no obstante, parece la administración no tener la posibilidad de realizar una valoración objetiva del acto cometido versus el resultado, para imponer una sanción diferente donde los efectos sean menos severos para el administrado, un ejemplo de esto, son los sumarios administrativos incoados contra docentes del magisterio público que han cometido presuntos hechos de violencia, los cuales son única y exclusivamente sancionados con la destitución del funcionario sin posibilidad de que exista otra sanción.

El artículo 131 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2024), determina que se consideran infracciones en el ámbito educativo aquellas acciones, omisiones y prohibiciones tipificadas en este cuerpo normativo, en este contexto, el artículo 132.2. letra e, del citado cuerpo normativo, determina que constituye una falta muy grave, el incurrir en actos de violencia de cualquier tipo, sea esta física, psicología o sexual, asimismo, el artículo 133 letra

c, de la norma *ibidem*, determina que la o el funcionario público que incurra en este tipo de actos será sancionado con la destitución directa de su cargo.

Para analizar la incidencia del principio de proporcionalidad en la aplicación de sanciones administrativas a funcionarios que hayan incurrido en actos de violencia, en el sistema educativo debe tenerse en cuenta primero la política de cero tolerancia que se maneja actualmente ante este tipo de hechos, dado que la administración pública en este tipo de procesos administrativos, actúa bajo un parámetro de presunción, es decir, la administración (Ministerio de Educación) no posee la certeza de que se haya cometido la falta muy grave, esto no quiere decir que no existan casos en los cuales la administración goce de certeza al momento de emitir la sanción, pero en su mayoría, al tratarse de hechos de violencia que se producen en la clandestinidad se actúa bajo la presunción, contando única y exclusivamente con el testimonio de la presunta víctima en el mejor de los casos.

Entonces, cabe preguntarse ¿La administración ha valorado los elementos necesarios al momento de imponer una sanción como la destitución de un servidor público?, bajo la premisa de como el administrado puede probar su inocencia en el término de 5 días, tiempo que las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos otorgan al administrado para presentar su escrito de prueba que demuestre que no ha cometido lo incoado, aun cuando para la propia justifica penal le lleva años el recabar elementos probatorios que puedan determinar la responsabilidad o no, de un procesado, para la administración pública le toma únicamente veinte días el obtener todos los elementos que se consideran necesarios para decidir sobre la responsabilidad de una persona a la cual la presunta víctima (menor de edad) le ha atribuido un ilícito.

En este sentido a diferencia de la justifica penal que cuenta con tiempos adecuados para determinar la responsabilidad de una persona y con un catálogo penas y delitos que permite al juez en función de los elementos probatorios, agravantes y atenuantes, imponer una condena que se encuentre acorde al ilícito cometido, para la esfera administrativa esto no ocurre, no

existe una valoración objetiva del hecho cometido, no porque la administración (Ministerio de Educación) no lo quiera, sino, porque la norma no lo permite, ya que a diferencia del Código Orgánico Integral Penal que faculta al juzgador a optar entre uno u otro rango impositivo, en el sistema administrativo educativo no existe esta posibilidad, lo que representa una distorsión al principio de proporcionalidad como ya se ha mencionado en líneas anteriores, en vista de que la Ley Orgánica de Educación Intercultural en lo que atañe a las faltas muy graves cometidas por hechos de violencia, contempla como única sanción la destitución del infractor, en este contexto, aun cuando a diferencia del Derecho Penal que juzga delitos los cuales son sancionados con penas privativas de libertad, mientras que el Derecho Administrativo, conoce infracciones e impone sanciones que bajo ningún concepto implican la privación de la libertad del infractor, ambos tienen repercusiones en el proyecto de vida de la persona objeto del injusto penal o de la sanción administrativa.

Conclusión

Una vez se analizado las consideraciones jurídicas y dogmáticas de diferentes autores mediante el método de investigación cualitativo en aplicación de la técnica de recopilación documental, que permitió recabar información sobre la aplicación del principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones administrativas a servidores públicos por el cometimiento de infracciones muy graves en el sistema educativo ecuatoriano, se concluye:

La proporcionalidad es un mecanismo que busca regular el poder punitivo del Estado, en función de que las penas y sanciones interpuestas sean acordes al delito o la infracción cometida, para lo cual, la valoración del acto y resultado juegan un papel importante a la hora de tomar una decisión; el Principio de proporcionalidad, en la esfera administrativa en general, nace en conjunto con el derecho al debido proceso; a diferencia de los procedimientos ordinarios donde se tratan conflictos entre particulares, en este ámbito, la disputa nace entre el

Estado y el administrado, por cuanto le corresponde a la administración el probar lo incoado mientras cumple con los principios de imparcialidad, legalidad, seguridad jurídica y otros que la ley reconoce para los procedimientos de cualquier orden donde se disputen derechos y obligaciones.

En la esfera administrativa educativa, los sumarios administrativos y procedimientos sancionadores incoados contra docentes y miembros de la comunidad educativa que se encuentra sujetos a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) y su Reglamento General, de conformidad con la Constitución al tratarse de procedimientos que resuelven derechos y obligaciones están sujetos a las reglas del debido proceso, en este contexto, el Código Orgánico Administrativo, norma complementaria a los citados cuerpos normativos, dispone que en los procedimientos iniciados por la Administración Pública, el Estado es el encargado de probar lo imputado, por cuanto, la carga probatoria le corresponde.

No obstante, el tiempo que posee la administración pública para la resolución del procedimiento previo a la caducidad de la potestad sancionadora es sumamente corto, en comparación al que poseen los jueces ordinarios o incluso la Fiscalía General del Estado para encontrar elementos facticos que determinen la responsabilidad penal del procesado; en el sistema administrativo educativo, el procedimiento es escueto, tanto así, que de la revisión de la normativa en lo que atañe al debido proceso, no se concibe la etapa probatoria, lo que genera confusión en el administrado al momento de ejercer su derecho a la defensa, dado que la administración pública, trata de abarcar la mayor cantidad de actos procesales en el menor tiempo posible, de una u otra manera, esto afecta a la seguridad jurídica, y al derecho a la defensa al tomarse decisiones sin contar con el tiempo y los elementos necesarios.

Cabe indicar, que la LOEI, a diferencia del Código Orgánico Integral Penal, sanciona la presunción del cometimiento de una infracción, bajo el criterio de que el administrado ha cometido el acto esgrimido, pero sin contar con la seguridad y los elementos que corroboren

el hecho, hay que recordar, que como parte de las garantías del debido proceso, también se reconoce la presunción de inocencia, lo que llama la atención del como la administración a través de las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos, pueden imputar contra el administrado el haber cometido conductas de presunta violencia de todo tipo contra menores de edad, sin poseer los elementos necesarios que corroboren lo afirmado, teniendo en cuenta, que los presuntos hechos violencia, por lo general se dan en la clandestinidad, por lo que únicamente las Juntas poseen el testimonio de la víctima, el cual puede o no ser cierto, llevando a que la administración en cumplimiento de la política de cero tolerancia, tome una decisión sin contar con elementos de convicción necesarios, bajo los principios de seguridad jurídica y confianza legítima de la administración pública, que presupone que todos los actos tomados por un poder estatal han sido empleados bajo los criterios de certeza y previsibilidad,

Adicionalmente, la imposición de sanciones administrativas en la esfera educativa por el cometimiento de infracciones relacionadas a presuntos hechos de violencia no cumple con el principio de proporcionalidad, dado que no se valora el hecho cometido en función del resultado y las consecuencias del mismo, esto ocurre porque la administración se limita al cumplimiento de la normativa de conformidad con la ley, donde únicamente existe una sanción para este tipo de actos, la cual es la destitución del funcionario, sin la posibilidad de interponer una sanción diferente en función a los actos cometidos y a los elementos aportados, en este sentido cabe señalar que:

- El principio de proporcionalidad regula el sistema o poder punitivo del Estado, en función del acto cometido en contraposición del resultado, lo que garantiza que se juzgue el resultado del hecho cometido y se precautele los medios necesarios para la propia reparación integral de la víctima, y que no exista desproporcionalidad en la sanción la pena impuesta.

- A diferencia de lo que ocurre en el Derecho Penal, en el ámbito administrativo, no existe libertad de valoración por parte del ente que impone la sanción, es decir, no se permite un análisis a la normativa en función de los hechos, dado que el Derecho Administrativo se limita a su aplicación literaria, por ende, al no existir otra sanción a una conducta cometida, es menester de la administración el aplicar la ley aun si su resultado es desproporcional del acto cometido, lo que puede evidenciarse de mejor manera en el catálogo de infracciones muy graves previsto en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, donde ante el cometimiento de cualquier tipo de acto que sea catalogado como violencia, la sanción directa es la destitución del servidor público sin que exista otra forma de sancionar al infractor.
- La Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia 376-20-JP/21 de 21 de diciembre de 2021 al analizar el derecho al debido proceso en la garantía de la proporcionalidad ha determinado que, para analizar este principio, debe tenerse en cuenta el resultado del acto cometido, ya que en función a su consecuencia la sanción a imponerse deberá ser igual o menos gravosa, para el infractor.
- El legislador en el ámbito Educativo Ecuatoriano, ha incorporado en la Ley Organiza de Educación Intercultural y su Reglamento General, el catálogo de sanciones e infracciones y el proceso administrativo a seguir para sancionar a los funcionarios públicos sujetos a esta ley y que hayan incurrido en una de las conductas prohibidas por este ordenamiento jurídico, para lo cual, el Estado, le ha entregado esta potestad sancionadora a las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos, las cuales se encuentran limitadas a la aplicación literaria de la normativa, por cuanto, no cuenta con la potestad de imponer una sanción diferente a las previstas en la ley.

Referencias bibliográficas

- Agudelo Ramírez, M. (06 de junio de 2005). *El debido proceso*. Obtenido de Repositorio, Universidad de Medellín: <http://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1307>
- Alexy, R. (2011). Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad. *Revista española de derecho constitucional*, 11-29.
- Arnold, Rainer, Martínez Estay, José Ignacio, & Zúñiga Urbina, Francisco. (2012). El principio de proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Estudios constitucionales*, 10(1), 65-116. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002012000100003>
- Barnes, J. (1998). El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar. Cuadernos de derecho público.
- Código Orgánico General de Procesos. (22 de mayo de 2015). *Registro Oficial Suplemento 506*.
- Código Orgánico Integral Penal. (10 de febrero de 2014). *Registro Oficial Suplemento 180*.
- Constitución de la República del Ecuador . (20 de octubre de 2008). *Registro Oficial 449* .
- Corte Constitucional del Ecuador. (21 de diciembre de 2021). *Sentencia No. 376-20-JP/21*. Obtenido de http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhenBldGE6J3RyYW1pdGUhLCB1dWlkOidYzNkMjBjYS0wMzczLTQ0Y2QtYTY3ZS00OW15YmUwMzc2OWUucGRmJ30
- Corte Constitucional del Ecuador. (2022). *Caso N.- 0261-09-EP, sentencia N.- 035-10-sep-CC*.
- Delgado Sandoval, B. F. (2016). *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4974/8.pdf>
- Hernández, Sampiere, & Baptista. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F: McGraw- Hill.
- Ley Orgánica de Educación Intercultural. (05 de enero de 2024). *Registro Oficial Suplemento 417*.
- Meléndez, F. (2015). *El debido proceso en el derecho internacional de los derechos humanos*. Obtenido de UNAM.
- Mondragón Duarte, S. L. (2022). La judicialización de la actividad administrativa disciplinaria en el ordenamiento jurídico colombiano a partir del derecho comparado con España.
- Oviedo Revollo, L. J. (2024). Los conceptos jurídicos indeterminados y la discrecionalidad administrativa como fundamento del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.
- Ramírez, M. A. (2005). El debido proceso. *Opinion Juridica*, 4 (7), 89–105. Obtenido de <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1307>
- Silva, M. S. (2005). Metodología en la investigación cualitativa (Artículos y Miscelánea). (A. y. Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Ed.) *Mundo Siglo XXI*(1), 115-118.
- Untiveros, M. L. (2009). El principio de proporcionalidad en el procedimiento sancionador: metodología para la determinación de la sanción administrativa. *Ius et veritas*, (38), 296-310.