

14

LA PROPORCIONALIDAD
EN SANCIONES A INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN
PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS

LA PROPORCIONALIDAD

EN SANCIONES A INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS

PROPORTIONALITY IN SANCTIONS AGAINST EDUCATIONAL INSTITUTIONS IN SANCTION PROCEDURES

Joan Anaisse Terán Tobar¹

E-mail: jteran5@indoamerica.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2823-221X>

José Antonio Ruiz Bautista¹

E-mail: joseruiz@uti.edu.ec

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

¹ Universidad Tecnológica Indoamérica. Ecuador.

Cita sugerida (APA, séptima edición)

erán Tobar, J. A., & Ruiz Bautista, J. A. (2022). La proporcionalidad en sanciones a instituciones educativas en procedimientos sancionatorios. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 5(S1), 118-127.

RESUMEN

El procedimiento administrativo sancionador tiene como finalidad restablecer el orden público a través del ejercicio de la potestad sancionadora, mediante la cual se establecen sanciones razonadas y motivadas a los presuntos responsables administrativos. La presente investigación tiene como objetivo analizar el acto administrativo resolutorio consecuencia del procedimiento administrativo sancionador a instituciones educativas sujetas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, cuando estas hayan incurrido en alguna conducta antijurídica prevista en el ordenamiento jurídico como una infracción o ilícito administrativo y determinar en qué medida existe una falta de aplicación de la proporcionalidad en las sanciones y como esto puede afectar la estabilidad del acto administrativo y los derechos constitucionales y subjetivos del receptor del acto administrativo. Por lo expuesto y a fin de determinar la falta de aplicación de la proporcionalidad y la posible afectación se realizará una investigación de orden teórico-descriptiva de tipo documental, puesto que es necesario analizar el procedimiento administrativo desde cada una de sus etapas y fases y a su vez determinar desde los requisitos de validez del acto administrativo como se puede ver viciada la decisión final.

Palabras clave:

Principio de proporcionalidad, procedimientos sancionatorios, instituciones educativas.

ABSTRACT

The purpose of the administrative sanctioning procedure is to reestablish public order through the exercise of the sanctioning power, by means of which reasoned and motivated sanctions are established to the alleged administrative responsible parties. The purpose of the present investigation is to analyze the administrative act as a consequence of the administrative sanctioning procedure to educational institutions subject to the Organic Law of Intercultural Education, when these have incurred in some anti-juridical conduct foreseen in the legal system as an administrative infraction or illicit and to determine to what extent there is a lack of application of proportionality in the sanctions and how this may affect the stability of the administrative act and the constitutional and subjective rights of the receiver of the administrative act. Therefore, and in order to determine the lack of application of proportionality and the possible affectation, a theoretical-descriptive research of documentary type will be carried out, since it is necessary to analyze the administrative procedure from each of its stages and phases and at the same time determine from the requirements of validity of the administrative act how the final decision can be vitiated.

Keywords:

Principle of proportionality, sanctioning procedures, educational institutions.

INTRODUCCIÓN

La educación según el artículo 26 de la Constitución de la República ecuatoriana (

Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008), es un derecho consagrado a todo ser humano, por tanto, que debe ejecutarse en un ambiente saludable para los estudiantes y docentes (Mila & Maldonado, 2020), para el efecto en la instituciones educativas se asignan autoridades que deben velar por el cumplimiento estricto estipulado en el reglamento de educación a fin de proveer de instrumentos jurídicos y legales en caso de cualquier incidente dentro y fuera de la institución.

Ciertamente en la actualidad se evidencian mediante fuentes de información radial y televisiva que determinadas instituciones educativas se han visto envueltas en problemas de carácter social, sin asistir de forma inmediata para remediar los incidentes de abuso sexual, acoso sexual, bullying y otros tipos de agresiones a estudiantes, de manera que la sociedad en vista de la negativa respuesta por parte de las autoridades exige las respectivas sanciones.

Sin embargo, en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que *“en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso”* (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008), esto garantiza que si existiera un incidente deberá ser dado el seguimiento correspondiente hasta que quede en finiquito total (García, 2017).

El debido proceso es considerado como el conjunto de principios, reglas y derechos, que tienen por objeto garantizar la tutela judicial efectiva cuando existe conflictos penales, civiles, administrativos o de cualquier índole que puede traer consigo una pena, sanción o multa, pretendiendo que se sustancie de una manera justa, haciendo efectivo que un estado sea constitucional de derechos y justicia social. Se concibe como uno de los derechos más importantes dentro de un ordenamiento jurídico, para ejercer la defensa en virtud de las infracciones cometidas ante las autoridades correspondientes, de esta forma garantizando los principios de legalidad, igualdad y contradicción (Ecuador. Asamblea Nacional, 2011).

Al respecto del principio de proporcionalidad varios estudios de carácter jurídico establecen que es un elemento muy significativo a considerar para establecer una pena o sanción, de igual manera se constituye una herramienta fundamental que permite garantizar la no vulneración de los derechos fundamentales de los posibles implicados a obtener una pena o sanción dentro de un determinado proceso legal (Ferrerres, 2020).

De acuerdo a lo mencionado en los párrafos anteriores se presenta este proyecto bajo la línea de investigación: Derecho Público, Administrativo y Tributario. El artículo

tiene como objetivo general analizar el principio de proporcionalidad a las sanciones a unidades educativas en procedimientos sancionatorios. Los Objetivos específicos consisten en; Realizar una revisión literaria del principio de proporcionalidad y las sanciones a instituciones educativas, Investigar de la normativa que regula la ejecución de sanciones a instituciones educativas. Contrastar la información recopilada con otros estudios relacionados al tema propuesto.

METODOLOGÍA

La metodología utilizada para llevar a cabo esta investigación tuvo un enfoque de tipo documental - bibliografía, con la finalidad de recopilar la información necesaria y fundamentar todas las variables de estudio, en relación a la proporcionalidad en sanciones a instituciones educativas en procedimientos sancionatorios, de tal manera que facilito la comprensión de diversos artículos que esta codificados en el reglamento constitucional para establecer sanciones, denominado COA, de igual manera otra fuente fue la Ley Orgánica de Educación Intercultural (Ecuador. Asamblea Nacional, 2011) cuyos artículos determina el principio de proporcionalidad aplicado en caso de infracciones administrativas. De igual manera el artículo 196 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Ecuador. Asamblea Nacional, 2018) de forma explícita contextualiza el principio de proporcionalidad.

De igual manera se utilizó fuentes secundarias de fuente confiable, como autores de informes jurídicos, revistas y artículos científicos de las bases de datos Scielo y Redalyc, para el efecto de la búsqueda de información, se realizó en base a los siguientes descriptores: Proporcionalidad, Principios, Principio de proporcionalidad, Derechos, Administración, Sanciones administrativas, estos descriptores permitieron la fundamentación y emisión de criterios para establecer las correspondientes conclusiones de la investigación.

DESARROLLO

Considerando que la proporcionalidad, desde la perspectiva constitucional adquiere mayor justificación desde el esquema de las consideraciones precedentes. Si la proporcionalidad es una noción íntimamente ligada a la de justicia, si se trata de un criterio ponderativo que se identifica con lo razonable o se establece de acuerdo a opiniones públicas o sentimientos populistas de acuerdo a la legitimidad de una pena o sanción para un determinado delito que el infractor haya cometido.

Quizá uno de los problemas más serios del panorama constitucional ecuatoriano sea la falta de estándares adecuados para el razonamiento judicial, ya que la mayoría de las explicaciones y aplicaciones de las normas constitucionales adolecen de profundidad y verdadero análisis (Ortega, 2018). La falta de certeza en la argumentación no

es solamente teórica, sino que trae consecuencias también en la práctica de los tribunales y, especialmente sus sentencias, sobre todo cuando se refieren a derechos fundamentales. La interpretación y aplicación de la Constitución suscita ciertas dificultades porque el razonamiento del juez dentro de un estado constitucional es más complejo. Esto se debe, a la estructura de las normas constitucionales, pues casi siempre se redactan como principios, los cuales prevén y precautelan derechos fundamentales (Riofrío, 2019). Si se parte de que una es la interpretación de los principios y otra la de las reglas, entonces el intérprete constitucional requiere hacer un doble esfuerzo en términos de su argumentación.

Conceptualizado por varios expertos, como aquella rama encargada de la regulación del actuar estatal y los funcionarios de esta, involucrando irrecusablemente a la administración pública, servicios e interés público. Parada (2018), considera que *“recoge dicha estructura básica, la desarrolla y proyecta, en los distintos niveles y estamentos de la Administración Pública”*, de forma técnica se comprende que el Derecho Administrativo se refiere a un compendio de normativas encargadas de establecer lineamientos para que los actos de la administración pública sean regulados conforme a la necesidad de la ciudadanía.

Una primera característica que deriva de la definición parafraseada es que es una rama perteneciente al Derecho Público, para extender de forma más entendible su significado Morales (2017), ha manifestado sobre el nacimiento y algo de antecedentes del mismo:

Éste, nació con la independencia de los Estados Unidos, consecuentemente, con la Revolución Francesa, trascendió de la limitación al poder de la monarquía; y la estructuración tripartita que ésta poseía. Ante este escenario, se vio la necesidad de la existencia de una rama, o mecanismo que limite el poder; pensando en lo posible que se eviten arbitrariedades, totalitarismo, despotismo por parte de las autoridades públicas, todo ello con referencia al derecho, surgiendo o encuadrándose en denominado generalmente como, principio de legalidad.

Castañeda (2016), define a esta rama como *“normas de Derecho público interno, por excelencia; reguladora de la administración pública, prestación de los servicios públicos, relaciones de su administración con los administrados, y; de los distintos órganos entre sí de la administración, en provecho del interés público”*. (p. 96)

El Derecho Administrativo, es de carácter público, logra diferenciarse de las ramas privadas, como por ejemplo de la civil, laboral, mercantil, porque sustantiva y públicamente es reguladora de las relaciones, entre el Estado y los particulares, es decir, lo público con lo privado, además, su noción es ser derecho garantizador, incluye reglas y normativas, cuyo propósito es regular las actuaciones de la administración pública (Carrillo, 2019).

Los principios, de acuerdo con lo manifestado, son; reglas de carácter general, a ciencia cierta, revisten fundamental, y trascendentalmente; a todas las materias, ayudan a encontrar soluciones rápidas y eficaces en los procesos. Dentro del marco del debido proceso y de la buena administración, se presentan las alternativas que tiene la administración pública para determinar una alternativa que se considere de mejor interés público.

Dentro de la doctrina brasilera se encuentra las concepciones expuestas por la doctrina, la cual hace las afirmaciones de la existencia del deber moral sobre la ciencia de Administración, es así que la normativa pretende otorgar una resolución pertinente, pues si esta no existiera se encontraría como una vulneración a las normas que defienden los derechos fundamentales de los individuos (Rojas, 2016). Se debe recalcar que una buena administración se destaca por la no incidencia de la administración en los casos de fijación legislativa, por lo que, en la legalidad, la confianza que se le confiere al legislador es prácticamente absoluta.

Por consiguiente, se comprende que el Derecho Administrativo, es una rama del Derecho Público Interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la Administración Pública.

Muchos tratadistas a lo largo de la historia han dado algunas definiciones sobre lo que es el procedimiento administrativo, pero comenzaremos con la ilustración que nos da el Jurisconsulto Eduardo Ortiz Es el conjunto de actos preparatorios concatenados según un orden cronológico y funcional, para verificar la existencia de la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean, así como para oír a los posibles afectados y voceros de intereses conexos, tanto públicos como privados, especialmente estos últimos, con el fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice con el fin público a cumplir (Rojas & Franco, 2017).

Este procedimiento se debe llevar a cabo bajo el respeto y garantía de diferentes principios que detallamos a continuación. *“El procedimiento administrativo es la serie, secuencia o sucesión de actos que, dirigida a la satisfacción directa e inmediata del bien común o interés público, constituye el elemento ordenador, regulador y sistematizado del desenvolvimiento de la función administrativa del Estado”*. (Vanegas, 2018)

Haciendo un análisis de lo antes mencionado, se puede determinar o decir que para la realización de los actos administrativos, estos deben pasar por un sin número de secuencias, para emitir un dictamen o resolución, el cual puede ser conveniente o no para los intereses de los interesados. Por ende, determinar que la realización de un procedimiento administrativo puede tener dos ejes o puntos de vista, uno de ella es que puede ser de intereses colectivo y el otro solo un grupo de particulares. Para

culminar con el tema de procedimiento administrativo podemos decir que estos cumplen el conjunto de normas legales plasmado en un sistema adoptado por una sociedad, en la cual existe reglan para sus habitantes, para la toma de sus decisiones.

En el Estado convergen diferentes potestades y prerrogativas, de las cuales, una de las más relevantes es el ius puniendi o potestad sancionadora. Esta potestad sancionadora del Estado no se circunscribe, como muchos piensan, al derecho penal y a las atribuciones que tienen las diferentes autoridades penales, pues existen otras manifestaciones del ius puniendi estatal, como el poder sancionador que ejercen las autoridades administrativas e, incluso, algunos particulares.

La Corte Constitucional ha considerado la potestad sancionadora del Estado un género, dentro del cual se pueden distinguir diversas especies como el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política o “impeachment”. “Estos se diferencian entre sí por las materias reguladas, la determinación de los sujetos o las sanciones consagradas respecto de las conductas sancionables (Corte Constitucional del Ecuador, 2018).

El procedimiento administrativo sancionador, se activa a través de la administración pública cuando; una persona natural o jurídica ha incurrido en alguna conducta antijurídica y que esta sea sancionable administrativamente. En el caso de la legislación ecuatoriana el Código Orgánico Administrativo expedido en 2018 contempla el procedimiento sancionador, pues su intención es la de unificar el procedimiento sancionador, con el fin de que éste sea aplicado por toda la administración pública, pues el mismo, se encontraba disperso en diferentes normativas.

El procedimiento administrativo sancionador, se caracteriza por ser formal, debido a, que se ejerce una potestad otorgada por el Estado para determinar si es procedente la aplicación de una sanción a un ciudadano. Por lo tanto, todos los actos que ejecuten las entidades de la administración pública y aquellos relacionados a una sanción estarán enfocados en principios y garantías. Con el fin de que avalen una seguridad al administrado y que el mismo ejerza efectivamente las garantías del debido proceso, se entiende que el procedimiento actúa como una garantía para la defensa.

Es entonces que, en palabras de Jarrin (2018), se encuentra que al procedimiento administrativo lo define como; *“la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. Estudia, por lo tanto, la participación y defensa del interesado”*. En consecuencia, al referirnos al procedimiento administrativo, se habla sobre; aquella secuencia de actividad administrativa que atraviesa o

cumple el administrado y la participación que el mismo tendría cuando, se lleve a cabo en diferentes modalidades de aplicación de la voluntad administrativa sobre él. Con el fin de que el mismo haga valer sus derechos y por ende cumplir sus intereses.

Una sanción administrativa es la consecuencia y resultado del mal ejercicio y haber cometido delito o infracción, atentando la seguridad de terceros, por tanto, tendrá que soportar la debida corrección según estable una determinada ley. Tales consecuencias pueden ser, por la falta ante una responsabilidad otorgada, según establece la normativa jurídica en el área administrativa (Guerrero, 2018).

Las infracciones y sanciones administrativas han planteado desde el punto de vista dogmático una serie de problemas, cuya discusión se ha extendido por más de un siglo sin haber llegado todavía a una respuesta satisfactoria que permita explicar su naturaleza jurídica, los fundamentos constitucionales que permiten sostener la existencia de este poder punitivo en manos de la Administración y el alcance y contenido de los principios a los cuales se encontraría sometida en sus aspectos sustantivos y procedimentales.

De acuerdo Letelier (2017), con las características esenciales de la sanción administrativa son:

- » Las sanciones tienen que cumplir con el principio de legalidad y deberán estar recogidas en una norma jurídica administrativa.
- » Deben cumplir con el principio de proporcionalidad. Es decir, la sanción debe ser proporcional a la infracción cometida. ¿Cómo se sabe si las sanciones son proporcionales? Algunos criterios que se toman en cuenta son si la infracción es reiterada, es decir, si la persona que la comete es reincidente, así como la intencionalidad con la que se ha cometido el acto ilícito y los daños causados.
- » En ningún caso pueden consistir en privación de libertad, como sí lo sería el ingreso en prisión.
- » La sanción administrativa puede conllevar aparejada una indemnización por daños y perjuicios.

Es importante indicar que la sanción administrativa se plasma en un acto administrativo, actividad de la administración pública que *“es la declaración de la voluntad del órgano competente de la Administración Pública que crea, modifica o extingue una situación jurídica y que surte sus efectos respecto de una persona o grupo de personas o de terceros, incluyendo a otros organismos y dependencias de la propia Administración; en Ecuador tiene su origen en el Derecho Administrativo español”*. (Ruiz, 2021)

El Art. 98 del COA define al acto administrativo en los siguientes términos: “El acto administrativo es la declaración unilateral de la voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales reales, siempre que se agote

con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo” (Ecuador. Asamblea Nacional, 2017).

De acuerdo al artículo 99 del Código Orgánico Administrativo (2017), los requisitos de validez del acto administrativo son los siguientes.

- » Competencia.
- » Objeto.
- » Voluntad.
- » Procedimiento.
- » Motivación.

El artículo 100. Refiere que en la motivación del acto administrativo se observará:

- » El señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance.
- » La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo.
- » La explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados (Ecuador. Asamblea Nacional, 2017).

De acuerdo con el “Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación Intercultural”, redactado en el Ministerio de Educación (Ecuador. Ministerio de Educación, 2015), cuya última modificación se efectúa en el 2021, en relación a las sanciones hace referencia al artículo 26, en el que establece dentro de las obligaciones del estado que debe garantizar el cumplimiento pleno, permanente y de forma progresiva, los derechos y garantías de la constitución, con relación a lo educativo, de tal manera esta ley manifiesta el siguiente literal: dd. Imponer sanciones en contra de quienes, teniendo la obligación jurídica, no actúen o denuncien oportunamente respecto de cualquier acto de violencia que afecte la integridad física, psicológica y emocional de las y los estudiantes.

En el artículo 22 que refiere a las competencias y atribuciones de la Autoridad Educativa Nacional, establece lo siguiente: o. Verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley, por parte de los representantes, directivos y docentes de los establecimientos educativos, y en caso de incurrir en las infracciones establecidas en esta Ley, y en ejercicio de sus labores de fiscalización y control, imponer las sanciones e implementar los mecanismos que correspondan, garantizando el derecho a la defensa y la observancia del debido proceso, de conformidad con la presente Ley. De igual manera en el artículo 58, que hace referencia a los deberes y obligaciones de los establecimientos educativos particulares, establece en el siguiente literal: h. Poner en conocimiento de la Fiscalía General del Estado, en forma inmediata, cualquier forma de abuso sexual o de cualquier

otra naturaleza penal, sin perjuicio de las investigaciones y sanciones de orden administrativo que correspondan en el ámbito educativo. El artículo 64.10 indica que en el caso de incumplimiento de la reparación integral se establecerán las sanciones a los actores de la comunidad educativa que hayan incumplido, de acuerdo a lo establecido en la Constitución y leyes de la República.

El procedimiento para la aplicación de las sanciones a las infracciones establecidas en esta Ley será el previsto en el Código Orgánico Administrativo, garantizando el derecho a la defensa, la debida diligencia y en observancia de la garantía constitucional al debido proceso.

Sin perjuicio de la responsabilidad personal, el incumplir, obstaculizar el cumplimiento o permitir el incumplimiento de la aplicación de las sanciones por infracciones previstas en la presente Ley o de las medidas de protección dictadas por el órgano competente, se considerará negligencia por parte del promotor y las autoridades del establecimiento, y conlleva la imposición de una multa de una (1) hasta cincuenta remuneraciones básicas unificadas.

En caso de reincidencia o desacato a la resolución sancionatoria de multa prevista en el inciso precedente, la Autoridad Educativa Nacional aplicará la revocatoria definitiva de la autorización de funcionamiento del establecimiento, que correrá a partir del siguiente año lectivo, de conformidad con el Reglamento que se expida para el efecto, caso en el cual se garantizará el derecho a la defensa y el debido proceso.

Adoptada la revocatoria, corresponde a los promotores y representantes del establecimiento educativo sancionado implementar un plan de contingencia para que sus estudiantes sean acogidos en otros centros de educación y evitar la interrupción de su proceso educativo.

Para el caso de sanción por faltas muy graves o relacionadas con la participación en el cometimiento de delitos de violencia de índole sexual, corresponderá iniciar de manera inmediata el visto bueno correspondiente ante la autoridad competente a fin de que no caduque este derecho del empleador, sin perjuicio de las acciones de índole judicial que correspondan.

De acuerdo con el “Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación Intercultural”, redactado en el Ministerio de Educación (2015) con la aprobación del entonces mandatario Rafael Correa, en el CAPÍTULO III que hace referencia al proceso para sancionar a las instituciones educativas, particulares y fiscales, instaura lo siguiente:

- a. Competencia: La Junta Distrital de Resolución de Conflictos es la instancia competente para conocer el proceso sancionatorio en contra de instituciones educativas particulares o fisco-misionales, y sus representantes legales, promotores o directivos Art. 359, de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.
- b. Acciones previas: Antes de iniciar el proceso sancionatorio se debe instaurar la debida denuncia de

la supuesta falta, la cual debe ser analizada por la Dirección legal de la zona en la reside tal institución y debe emitirse un informe legible para la disposición de los siguientes procedimientos Art. 361, de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

- c. **Providencia inicial:** Luego de haber recibido la respectiva providencia por la autoridad pertinente, se inicia con el debido proceso sancionatorio en un tiempo mínimo de tres días laborales, debe incorporarse los documentos que sustente la supuesta infracción, se señalan las diligencias legales de asistir a comparecencias con el respectivo representante legal y señalamiento de casillero para posteriores notificaciones con la finalidad de actuar en derecho a la defensa, de igual manera delegar un secretario en un tiempo máximo de 3 días, el mismo que se encargue de administrar y controlar toda la documentación del caso Art. 362, de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.
- d. **Contestación:** Recibida la notificación, la institución educativa particular o fiscomisional, en el término de tres (3) días, debe contestar al planteamiento del proceso sancionatorio, adjuntando las pruebas de descargo que considere pertinentes Art. 363, de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.
- e. **Etapas de prueba:** Luego de vencer el tiempo establecido para dar respuesta la unidad educativa o declarada en rebeldía la Junta Distrital de Resolución de Conflictos debe proceder a la apertura de la etapa de prueba por el término de cuatro días, periodo en el cual la institución educativa, a través de sus representantes, podrá solicitar la práctica de las pruebas que estimare pertinentes Art. 364, de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.
- f. **Audiencia:** Luego de vencer el tiempo para la presentación de pruebas, debe establecer fecha y hora para la audiencia oral, donde las partes involucradas deberán sustentar los fundamentos para lograr el cargo o descargo de responsabilidades, tal audiencia deberá ser anunciada mínimo 24 horas antes **Art. 365**, de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.
- g. **Alegatos:** Concluida la audiencia, la Junta Distrital de Resolución de Conflictos debe otorgar el término de dos días para que las partes presenten sus alegatos **Art. 366**, de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.
- h. **Resolución:** En el término máximo de diez (10) días, una vez realizado el análisis de los hechos y de las bases legales y reglamentarias, mediante providencia, debe disponer, de ser el caso y de manera motivada, la aplicación de la sanción correspondiente, providencia que pone fin a la vía administrativa y que debe ser notificada a la institución educativa en su domicilio legal **Art. 367**, de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

La proporcionalidad, sirve de base, para generar una reflexión sobre la idea del castigo, dejando de lado las ideas de venganza, ya que esta es una de las razones por la cual, aun hoy existe, la institución de la pena pública (López, 2017). Por consiguiente, en muchos casos

aún se sigue manteniendo arraigado la idea de una pena retributiva, ya que se sigue explicando convincentemente, que el principio de retribución dentro de las funciones de la pena es necesario, ante un delito, configurándose como el alma de la pena violentando los derechos de las personas.

De acuerdo con Robles (2018), *“el principio de proporcionalidad es una técnica de interpretación constitucional que tiene como objetivo proteger los derechos fundamentales al momento de su aplicación”* (p. 123). Este principio se vuelve extremadamente relevante al aceptar que no existen derechos absolutos, sino que cada derecho se enfrenta a la posibilidad de ser limitado.

En el artículo 16 del Código Orgánico Administrativo (Ecuador. Asamblea Nacional, 2017), suplemento segundo, establece al respecto del principio de proporcionalidad *“las decisiones administrativas se adecuan al fin previsto en el ordenamiento jurídico y se adoptan en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses. No se limitará el ejercicio de los derechos de las personas a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos, en relación con el objetivo previsto en el ordenamiento jurídico”*. (Ecuador. Asamblea Nacional, 2017).

La Corte Constitucional se expone como el máximo órgano de la interpretación de las normas constitucionales, en este sentido, se ha referido en varias de sus sentencias respecto de la naturaleza del principio de proporcionalidad. Lo inicial que revela este en sus fallos es el hecho de que, la proporcionalidad como principio, siempre va a relacionarse con la afectación de un derecho fundamental o un bien constitucional.

A Criterios de la Corte si llega a determinarse que una medida adoptada por el ente público es efectivamente desproporcionada, no solo va a afectar al principio de proporcionalidad, sino que en lo principal se transgrede es te el derecho fundamental o bien constitucional comprometido en la referida medida estatal (Sentencia No. 048-13-SCN-CC, 2013). La Corte Constitucional se refiere a este principio como la implicación de la gran importancia que la proporción de los procesos puede tener pues, en derecho fundamental este debe ser justificado de manera adecuada a fin de obtener una debida interpretación legislativa que enlaza con el principio de proporcionalidad de modo armónico por lo que estos se encargan del adecuado ordenamiento, tratando de evitar todo tipo de contradicción que pueda presentarse. Los poderes públicos puedan suponer una vulneración o pueden llegar a transgredir contra los derechos fundamentales de los ciudadanos, se considera los distintos aspectos que pueda influir en el principio de proporcionalidad, por lo que se insta un mecanismo dentro de los procesos del control público.

Cabe resaltar que el principio de proporcionalidad es un derecho establecido en la constitución, no obstante, en diversos casos no se aplica como establece la ley, de manera que con argumentos pocos fundamentados. Al respecto del principio de proporcionalidad en el derecho administrativo sancionador, demuestra que la sanción no puede extralimitar la responsabilidad por el hecho, debido a que, debe existir una legítima y lógica coherencia entre el hecho implicado y que se ha llegado a probar con el tipo de infracción sometida (Robles, 2017). Por veracidad de este principio, la sanción guarda correspondencia recíproca con la realidad de la infracción, siendo fundamental explicar que realmente no se aplicará la sanción menos grave, que evitaría revisar las anomalías ejecutadas por autoridades específicas.

En el artículo 196 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Ecuador. Asamblea Nacional, 2018), el principio de proporcionalidad establece lo siguiente:

1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.
2. Salvo lo previsto en la ley, en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por la Administración Pública Central se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:
 - a. La existencia de intencionalidad o reiteración.
 - b. La naturaleza de los perjuicios causados.
 - c. La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.

El principio de proporcionalidad en sede administrativa se ve afectado cuando un acto administrativo -sanción- es impuesta sin los fundamentos jurídicos o razones que justifiquen la sanción impuesta. En este aspecto hay que tener en cuenta que la norma antes identificada establece que en caso de infracciones graves determinadas en el artículo 132.1 de esa Ley, con una multa entre once a veinte remuneraciones básicas unificadas, en caso de infracciones muy graves de acuerdo al artículo 132.2 de esta Ley, con una multa entre veinte y una a cincuenta remuneraciones básicas unificada y que en caso de reincidencia de faltas muy graves se procederá con la revocatoria de la autorización de funcionamiento del establecimiento educativo y finalmente establece que sin perjuicio de la responsabilidad personal, el incumplir, obstaculizar el cumplimiento o permitir el incumplimiento de la aplicación de las sanciones por infracciones previstas en la presente Ley o de las medidas de protección dictadas por el órgano competente, se considerará negligencia por parte del promotor y las autoridades del establecimiento,

y conlleva la imposición de una multa de una (1) hasta cincuenta remuneraciones básicas unificadas.

De lo expuesto se evidencia que si bien es cierto la norma legal establece parámetros para la imposición de una sanción administrativa, no es menos cierto que no determina la proporcionalidad en las sanciones, pues no establece criterios claros, precisos y determinados respecto de cómo aplicar una sanción, pues bien puede aplicarse de manera discrecional la sanción por parte de la autoridad siempre y cuando este en el rango previsto en la norma, pero aquello no implica una proporcionalidad en la sanción ya que para indicar que un acto de sanción es proporcionado debe expresarse con meridiana claridad las razones y justificaciones del porqué una administración pública adopta una determinada decisión.

Una sanción dentro del principio de proporcionalidad, debe aplicarse mediante de los respectivos análisis de la existencia de la intencionalidad, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia en las infracciones cometidas, al no aplicarse estos parámetros se cometería un de desproporcionalidad por parte de la autoridad administrativa, la cual establece una sanción por análisis propios que carecen de fundamentos y validez, como lo estipula el artículo 99 del Código Orgánico Administrativo, al no establecer la proporcionalidad todo sería nula la sentencia por la carencia de validez en el debido proceso sancionatorio. En consecuencia, el artículo 105 determina que, conforme a la ley, las causales para la nulidad del acto administrativo cuando es contrario a la ley y sea originado en hechos que contribuyan infracción penal que haya sido declarada en sentencia judicial ejecutoriada.

Cómo proporcionar una sanción administrativa

Para proporcionar una sanción administrativa se debe tener en cuenta los siguientes parámetros:

En primer lugar, la intencionalidad, se ha enlazado con la prueba de que el infractor “actuó con voluntad consciente de lo que hacía”, elemento extraordinariamente complejo y de patente subjetividad, pero que en cualquier caso deberá exigir la plena apreciación de la voluntariedad del sujeto, tras el examen detenido de las circunstancias concurrentes en cada caso. Ahora bien, como de igual forma ha sentado la jurisprudencia, si no se acredita la intencionalidad, este dato habrá de presuponer la existencia de una atenuante, puesto que la acreditación del dolo es en sí la constatación de una agravante que hace desaparecer la recta aplicación de la proporcionalidad, lo mismo que sucede con otros los factores de graduación (Junceda, 2018).

De seguido se debe considerar la naturaleza de los perjuicios causados. La doctrina legal ha optado porque se procure, fruto de la actuación sancionadora pública y el posterior y limitado control jurisdiccional, una proporcionalidad no desproporcionada, valga la expresión, sin que le sea dable al juzgador a su libre albedrío, aunque lo

justifique o motive incluso, poder rebajar multas tras un juicio pleno y a través de su subjetivo criterio de equidad, justicia material o epiqueya obtenido tras la práctica de las pruebas del proceso. A mayores, podría hasta añadirse que en lo único en lo que estaría capacitado el juzgador es en lo tocante a la depuración de la correcta aplicación del grado legal de la sanción (mínimo, medio o máximo), pero nunca en rebasar otros ámbitos. De otro lado, y en atención a la naturaleza del daño o perjuicios causados, con su genio agravante o atenuante nunca de eximente, la jurisprudencia se ha referido principalmente a la reducida entidad económica del daño producido, aunque también ha hecho mérito del desprestigio de una institución por el comportamiento de un determinado funcionario en acto de servicio cuando está sometido a régimen disciplinario.

Así también se considerará la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarada por resolución firme. Con respecto a la reincidencia, la jurisprudencia ha destacado igualmente que concurre cuando se confirma la comisión, en el término de un año, de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme, firmeza que se precisa en vía administrativa, salvo cuando la norma expresamente establezca la firmeza jurisdiccional, pudiendo entenderse por reiteración la comisión de una infracción por alguien previamente castigado con una sanción de igual o mayor gravedad o de dos o más de gravedad menor.

Consta de decisiones jurisdiccionales que vinculan al principio de proporcionalidad con el principio de confianza legítima, por ejemplo, en materia de legalización de infracciones, aplicándose a la proporcionalidad sancionadora administrativa analógicamente sobre nociones para apreciar la existencia de falta o infracción administrativa continuada.

CONCLUSIONES

Una sanción administrativa es la consecuencia y resultado del mal ejercicio y haber cometido delito o infracción, atentando la seguridad de terceros, por tanto, tendrá que soportar la debida corrección según estable una determinada ley. Tales consecuencias pueden ser, por la falta ante una responsabilidad otorgada, según establece la normativa jurídica en el área administrativa.

El principio de proporcionalidad en el derecho administrativo sancionador demuestra que la sanción no puede extralimitar la responsabilidad por el hecho, en razón de que, debe existir una legítima y lógica coherencia entre el hecho implicado y que se ha llegado a probar con el tipo de infracción sometida.

La Ley Orgánica de Educación Intercultural cuando se trata de infracciones administrativas a instituciones educativas si bien es cierto determina un parámetro de la sanción pecuniaria no determina no establece como tal un

test de proporcionalidad para la imposición de la sanción, solo establece cual es la posible sanción a recibir ante la transgresión del ordenamiento jurídico siendo aquello violatorio al derecho al debido proceso en la garantía de proporcionalidad y motivación por cuanto no existe un razonamiento al momento de adoptar la decisión. En este orden de ideas incluso es menester señalar que aquello transgrede los requisitos de validez del acto administrativo por cuanto dicho acto será declarado nulo por no contener la motivación necesario, pero aquello solo se alcanza a través del ejercicio del derecho de acción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449. https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolillo.pdf
- Ecuador. Asamblea Nacional. (2011). Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro Oficial 417. https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011_leyeducacionintercultural_ecu.pdf
- Ecuador. Asamblea Nacional. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial Suplemento 180. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_ecuador_0217.pdf
- Ecuador. Asamblea Nacional. (2017). Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial 31. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Ecuador. Asamblea Nacional. (2018). Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Registro Oficial 536. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ERJAFE_abr18.pdf
- Ecuador. Ministerio de Educación. (2015). *Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural*. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/02/Reglamento-General-a-la-Ley-OrgAnica-de-Educacion-Intercultural.pdf>
- Guerrero, A. (2018). Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 16(5), 12-74.
- Jarrin, E. (2018). Concepto y naturaleza del procedimiento administrativo. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 5(21), 5-27.
- Letelier, R. (2017). Garantías penales y sanciones administrativas. *Política criminal*, 12(24), 23-98.
- López, S. (2017). El principio de proporcionalidad como canon de constitucionalidad. *Deusto: Derecho*, 65(1), 34-84.
- Ortega, A. (2018). *Paradigmas jurídicos* (Vol. 2). Ediciones Parainfo S.A.

- Parada, R. (2018). *Concepto y fuentes del derecho administrativo*. Marcial Pons.
- Riofrío, C. (2019). Alcance y límites del principio de proporcionalidad. *Revista chilena de Derecho*, 43(1), 283-309.
- Robles, J. (2018). *Principio de proporcionalidad*. Ediciones Noriega S.A.