



**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA
INDOAMÉRICA**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS
POLÍTICAS**

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

**LA PROPORCIONALIDAD EN SANCIONES A INSTITUCIONES
EDUCATIVAS EN PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS**

Trabajo de Integración Curricular previo a la obtención del título de Abogada de la República del Ecuador.

Autor

Joan Anaisse Terán Tobar

Tutor

Ab. José Antonio Ruiz Bautista Mg.

AMBATO-ECUADOR

2022

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

Yo, JOAN ANAISSE TERAN TOBAR, declaro ser autor del Trabajo de Integración Curricular con el nombre “Proporcionalidad en Sanciones a Instituciones Educativas en Procedimientos Sancionatorios”, como requisito para optar al grado de Abogado de la República del Ecuador y autorizo al Sistema de Bibliotecas de la Universidad Tecnológica Indoamérica, para que con fines netamente académicos divulgue esta obra a través del Repositorio Digital Institucional (RDI-UYI).

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 Tecnológica 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 Tecnológica Indoamérica, y que no tramitaré la publicación de esta obra a 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 09 días del mes de septiembre del año 2022, firmo conforme:

Autor: Joan Anaisse Terán Tobar

Firma: 

Número de Cédula: 055002534-0

Dirección: Cotopaxi, Latacunga

Correo Electrónico:

anahiteran189@gmail.com

Teléfono: 0982105519

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de Tutor de Trabajo de Integración Curricular “LA PROPORCIONALIDAD EN SANCIONES A INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS” presentado por Anaisse Terán Tobar, para optar por el Título Abogado de la República del Ecuador.

CERTIFICO

Que dicho trabajo de Integración Curricular 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 Lectores que se designe.

Ambato, 09 de septiembre del 2022



Ab. José Antonio Ruiz Bautista Mg.

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD

Quien suscribe, declaro que los contenidos y los resultados obtenidos en el presente trabajo de integración curricular, como requerimiento previo para la obtención del Título de Abogado de la República del Ecuador, son absolutamente originales, auténticos y personales y de exclusiva responsabilidad legal y académica del autor.

Ambato, 09 de septiembre del 2022



Joan Anaisse Terán Tobar

055002534-0

APROBACIÓN DE LECTORES

El trabajo de Integración Curricular ha sido revisado, aprobado y autorizada su impresión y empastado, sobre el Tema: LA PROPORCIONALIDAD EN SANCIONES A INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS, previo a la obtención del Título de Abogada de la República del Ecuador, reúne los requisitos de fondo y forma para que el estudiante pueda presentar a la sustentación del trabajo de titulación.

Ambato, 09 de septiembre del 2022



.....
Abg. Mg Erika García.

LECTOR



.....
Abg. Mg Wilson del Salto.

LECTOR

DEDICATORIA

El presente artículo lo dedico a abuelitos Víctor y Lolita, mis padres Jhon y Alexandra, y mi hermano Jossi, quienes han sido los pilares de mi vida y las personas que siempre me han apoyado en este largo camino y que sin su ayuda no podría haber llegado hasta estas instancias de mis estudios.

De la misma manera este artículo le dedico a una persona muy especial en mi vida, Darío fue una de las personas que me motivaron a que continúe con mis estudios y la persona que siempre aportado un granito de arena para ayudarme a cumplir mis metas.

AGRADECIMIENTO

Agradezco por la ayuda brindada a mis padres, familiares, amigos, compañeros y docentes, mismos que me supieron guiar y nutrirme de conocimientos que me ayudarán en mi vida profesional.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN.....	ii
APROBACIÓN DEL TUTOR.....	iii
DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD.....	iv
APROBACIÓN DE LECTORES	v
DEDICATORIA	vi
AGRADECIMIENTO.....	vii
RESUMEN EJECUTIVO	ix
ABSTRACT	x
INTRODUCCIÓN	1
DESARROLLO	3
Marco Referencial.....	3
1. Derecho administrativo	3
2. Procedimiento administrativo.....	4
2.1 Potestad sancionadora	5
2.2 Procedimiento administrativo sancionador a instituciones educativas	5
3. Sanción administrativa	6
3.1 Sanciones según la Ley Orgánica de Educación Intercultural	7
4. Procedimiento administrativo sancionador a instituciones educativas	9
5. Principio de proporcionalidad	10
6. Problema con la proporcionalidad en la aplicación de sanciones a instituciones educativas	11
METODOLOGÍA	12
RESULTADOS.....	12
CONCLUSIONES	14
Referencias	15

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO

TEMA: LA PROPORCIONALIDAD EN SANCIONES A INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS.

THEME: PROPORTIONALITY IN SANCTIONS AGAINST EDUCATIONAL INSTITUTIONS IN SANCTION PROCEDURES.

Autores:

Joan Anaisse Terán Tobar., & José Antonio Ruiz Bautista

E-mail: anahiteran189@gmail.com Universidad Tecnológica Indoamerica. Orcid:
<https://orcid.org/0000-0003-2823-221X>

E-mail: joseantoniorb94@gmail.com Universidad Tecnológica Indoamerica. Orcid:
<https://orcid.org/0000-0002-7115-4387>

RESUMEN EJECUTIVO

El procedimiento administrativo sancionador tiene como finalidad establecer el orden del público por medio 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

**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA FACULTAD DE
JURISPRUDENCIA, CIENCIAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS CARRERA DE
DERECHO**

TEMA: LA PROPORCIONALIDAD EN SANCIONES A INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS.

THEME: PROPORTIONALITY IN SANCTIONS AGAINST EDUCATIONAL INSTITUTIONS IN SANCTION PROCEDURES.

AUTHOR: Joan Anaisse Terán Tobar

TUTOR: Ab. José Ruiz Bautista Mg.

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

Para el efecto en las 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. Respecto a educación y la relación con la Constitución Mila, Maldonado & Yáñez (2020) señala “según el art. 26 de la Constitución de la República del Ecuador, es un derecho consagrado a todo ser humano, por tanto, que debe ejecutarse en un ambiente saludable para los estudiantes y docentes” (p.175).

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 del Ecuador (2008) dispone “Bajo cualquier tipo de proceso se determinan derechos y obligaciones de orden a fin de garantizar el debido proceso (p.37), esto garantiza en caso de existir incidentes deberá ser dado el seguimiento correspondiente hasta lograr el término total. Debemos recordar también que bajo este artículo de la Constitución los procesos son públicos a excepción de determinados casos en los que la ley así lo determine.

Se considera el debido proceso como aquel conjunto de reglas, derechos y principios que permiten garantizar los derechos de los ciudadanos especialmente a una tutela judicial efectiva. Esto puede ser aplicado cuando se presentan conflictos. Según la LOEI (2012) el artículo 58, literal e, señala “Se comprende como uno de los derechos más importantes respecto al ordenamiento jurídico, para desplegar la defensa en razón de aquellas infracciones cometidas ante las autoridades correspondientes, con el fin de garantizar la legalidad, igualdad” (p.45).

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 esencial que permite avalar la no vulneración de los derechos fundamentales en relación a los implicados a obtener una pena o sanción bajo un determinado proceso legal (Ferrerres, 2020).

Ahora bien, la problemática radica en que la administración pública al establecer sanciones de responsabilidad administrativa no desarrolla un parámetro de proporcionalidad, más aun cuando las sanciones tienen un carácter pecuniario, el cual

obligatoriamente debe contener un desarrollo de los requisitos esenciales de proporcionalidad, pues caso contrario el acto administrativo adolece de validez y debe ser declarado nulo, pero para alcanzar dicha nulidad el administrado se ve obligado a ejercer su derecho de acción a través de recursos o acciones jurisdiccionales.

Entonces el objetivo de la investigación es analizar la proporcionalidad de las sanciones a instituciones educativas determinando los parámetros necesarios para la determinación de responsabilidad, estableciendo los requisitos de una proporcionalidad a fin de que los actos administrativos de sanciones no sean violatorios a derechos y contrarios al ordenamiento jurídico.

DESARROLLO

Marco Referencial

En razón de que la proporcionalidad, bajo una perspectiva constitucional obtiene un justificante elevado partiendo de un esquema de consideraciones precedentes. Podemos determinar que en efecto el derecho y garantía a la proporcionalidad se halla ligada a la justicia administrativa. Bajo un criterio ponderativo se puede establecer lo razonable con lo razonable, pero también se puede establecer convenio a opiniones públicas o de tipo populistas, todo en virtud de la obligatoriedad que tienen las administraciones públicas de evaluar las decisiones y proporcionarlas.

El panorama constitucional ecuatoriano adolece uno de los problemas más serios respecto razonamiento judicial, ya que no presenta estándares correctos, las normas constitucionales carecen de profundidad y un análisis muy escueto para la problemática a afrontar. (Ortega, 2018). La argumentación no radica solo en el manejo teórico, esto abarca consecuencias que llevadas a la práctica en los tribunales, en especial de sentencias sobre derechos fundamentales concierne. Para Chávez (2010) “Las dificultades se presentan en la interpretación y aplicación de la Constitución por parte del juez, el razonamiento manifestado por el magistrado no comprende con celeridad un razonamiento sobre un estado constitucional de complejidad” (p.32). Debido a la estructura de las normas constitucionales, se redactan a manera de principios, estos tienen la función de prever y precautelar aquellos derechos fundamentales. Se requiere de un esfuerzo multiplicado respecto a interpretar los principios y las reglas, quien maneje una interpretación constitucional debe un esfuerzo mayor respecto al campo de la argumentación.

1. Derecho administrativo

El derecho administrativo se puede concebir como la rama de la regulación del actuar estatal, esto implica la administración pública así como aquellos intereses y servicios. Según Parada (2018) “Recoge dicha estructura básica, la desarrolla y proyecta, en los distintos niveles y estamentos de la Administración Pública” (p.65), de forma técnica se comprende que el Derecho Administrativo se refiere a un compendio de normativas encargadas de establecer lineamientos para aquellos actos de la administración pública sean regulados acorde a la necesidad de la ciudadanía.

Una definición correspondiente al Derecho Público deriva de una forma entendible, la cual Morales (2017) manifiesta de la siguiente manera:

Surge producto de la independencia de los Estados Unidos, de la par de la Revolución Francesa, expandiéndose a la limitación de la monarquía; una estructuración tripartita.

Frente a este escenario surge la necesidad de la creación de un mecanismo de poder; el cual evite las arbitrariedades, la consolidación del totalitarismo y el despotismo a manos de las autoridades públicas, partiendo así a lo corresponde al principio de legalidad (pág.9).

Para Castañeda & Acosta (2016) define a esta rama como: “Aquellas normas de Derecho Público interno; estas regulan, la administración del Estado, las relaciones entre los administradores, la excelencia de los servicios públicos y sobre todo el interés público de la administración y sus funciones” (p. 96).

El Derecho Administrativo, es de se diferencia por su condición gubernamental de las ramas privadas, de entre las cuales podemos hacer mención a: lo civil, mercantil, laboral, ya que cumple una función sustantiva y públicamente reguladora de relaciones entre los particulares y el Estado, esto implica un vínculo entre el sector público y el privado, debemos mencionar también que abarca un derecho garantizador de las normativas y reglas establecidas por la administración pública (Carrillo, 2019).

Respecto a lo presentado podemos mencionar que corresponde a aquellas reglas de carácter general, no se presentan de manera esencial ni trascendental. Sin embargo, son de apoyo para encontrar soluciones breves y que resulten efectivas, las alternativas permiten mejorar las condiciones de la administración pública ya que esto permitirá consolidar los procesos que se lleven a cabo. Tomando en cuenta el interés público de la misma es necesario que exista transparencia en cada uno de los procesos que se desempeñen.

Podemos hacer mención al área de la doctrina extranjera en la que se exponen cuestiones de existencia moral sobre la Administración, de esta manera se otorga resoluciones pertinentes, ya que no se presta para vulneraciones ya que las normas establecen parámetros para garantizar la defensa y respecto de los derechos (Rojas, 2016). Debemos recalcar que la administración se matiza en buena o mala por la incidencia de la misma en aquellos casos de fijación legislativa, en la legalidad y la confianza que abarca la misma para con el legislador.

2. Procedimiento administrativo

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 quien señala al conjunto de actuaciones previas con un orden preestablecido y de manera funcional que permite la existencia de la verificación de la necesidad pública como la satisfacción de los hechos, permite también la escucha de los afectados y voceros, sea del sector público o privado. (Rojas, 2011).

Este procedimiento se debe llevar a cabo bajo el respeto y garantía de diferentes principios que detallamos a continuación. “Se comprende al proceso administrativo como la serie o secuencia

de actos de sucesión para alcanzar la satisfacción directa e indirecta de los bienes comunes o el interés público bajo el ordenamiento regulador y sistematizado de la administración del Estado” (Vanegas, 2018).

Haciendo un análisis de lo antes mencionado, se puede determinar o decir que para la ejecución de los actos administrativos, estos deben pasar por un sin números de secuencias, para emitir un dictamen o resolución, el cual puede ser conveniente o no para los intereses de los interesados. Porende, 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 es 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.

2.1 Potestad sancionadora

El Estado abarca diferentes prerrogativas y potestades de las que podemos destacar: ius puniendi que es la potestad sancionadora, esta atribución no le permite al Estado contemplar el derecho penal ni las atribuciones de las diferentes como el poder sancionador el cual correspondería a las autoridades administrativas además de algunos casos de particulares. Bajo esta premisa podemos destacar lo que menciona la Corte Constitucional:

Tomando en cuenta la atribución sancionadora del Estado siendo el derecho penal en materia delictiva sobre el cual abarca más atribuciones, podemos citar también el derecho de punición, así como la indignidad política y el derecho correlacional, esto también tomando en cuenta las materias reguladoras y las sanciones consagradas de las conductas que se pueden sancionar por la ley. (Corte Constitucional del Ecuador, 2018).

2.2 Procedimiento administrativo sancionador a instituciones educativas

El procedimiento administrativo sancionador, es ejercido de manera directa por la administración pública como una potestad pública en los casos que la persona natural o jurídica incurre en actos de inconducta y que dicho ilícito se halle preestablecido como una sanción administrativa dentro de la norma legal. La legislación ecuatoriana regla y regula estos procedimientos en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, como norma especial y en el Código Orgánico Administrativo como norma supletoria.

En las citadas normas se prevé un procedimiento que se caracteriza por ser estricto y formal, respetando las ritualidades procesales y reglando el ejercicio de una potestad pública llamada sancionadora. Por tanto, todos los actos u omisiones que se ejecuten por parte de las instituciones educativas y que sean calificados como actos de inconductas deben ser sustanciados por la autoridad administrativa competente con estricto apego de los principios y garantías

desarrolladas en la norma procesal, legal, y constitucional, con el fin de obtener procedimientos exentos de arbitrariedades.

En el caso de la legislación ecuatoriana conforme lo expresado en líneas anteriores la norma regula el procedimiento, determinando de manera genérica una etapa previa, una acusatoria y una resolutoria. Sobre esta última etapa es obligación de la administración pública emitir una resolución motivada, expresando los justificativos del porqué se adoptó determinada decisión, con una carga argumentativa suficiente, pero sobre todo en el caso de sanciones pecuniarias con la determinación de un ejercicio de proporcionalidad, legal, adecuado y motivado, con los estándares exigidos en la norma.

3. Sanción administrativa

En cuanto a las sanciones administrativas podemos señalar que es la consecuencia y el resultado de una mala práctica, además del cometimiento de un delito o infracción, del cual se atenta contra la seguridad de terceros. Esto implica la corrección de dichas acciones, así como las consecuencias ya que una de las principales causas de la deriva de la falta de responsabilidad de acuerdo a lo establecido por la normativa jurídica administrativa. (De Martino & Guerrero, 2018).

Partiendo de las infracciones y sanciones en el punto dogmático, surgen una serie de inconvenientes que se derivan en problemas sin brindar una solución satisfactoria. Ya que no se presentan soluciones tampoco existe una explicación jurídica, los fundamentos de la Constitución son insuficientes en la aplicación del poder punitivo del Estado, y la Administración carece de alcance y principios procedimentales para su consecución

Según Letelier (2017) las características esenciales de la sanción administrativa se presentan de la siguiente forma:

- ✓ De acuerdo al principio de legalidad las sanciones deben cumplir con la norma jurídica administrativa debidamente recogidas.
- ✓ La sanción debe ser proporcional al a infracción cometida, la manera de determinar la proporcionalidad se toma en cuenta por la reiteración de la infracción, la reincidencia así como el acto uy los daños provocados.
- ✓ No se puede privar de libertad, salvo el ingreso a una prisión.
- ✓ La indemnización por daños y perjuicios puede contemplarse bajo la sanción administrativa (p.650).

La sanción administrativa se refleja en el acto administrativo, la cual es un acto administrativo

público, el producto de la misma modifica o extingue la situación jurídica “se comprende como la Administración Pública a aquello que crea modifica o extingue una situación de tipo jurídico y cuyos efectos incluyen a organismos o competencias” (Ruiz, 2017). Bajo este concepto debemos destacar que la Administración en el país tiene su precedente de los documentos de Derechos Administrativo de España.

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 (COA, 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 al acto administrativo y la motivación:

- ✓ 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 (COA, 2017).

3.1 Sanciones según la Ley Orgánica de Educación Intercultural

De acuerdo con el Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, redactado en el Ministerio de Educación (2011), cuya última modificación se efectúa en el 2021, en relación a las sanciones hace referencia al artículo 26, en el que establece

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 acuerdo al literal d se menciona: Imponer sanciones a quienes bajo la obligación jurídica no actúen o denuncien oportunamente aquellos actos de violencia contra los estudiantes (...) (p.16).

En relación al art. 22 que refiere a las competencias y atribuciones de la Autoridad Educativa Nacional, establece lo siguiente en el literal 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 (Ibídem).

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” (Ibídem, p. 25). En cuanto al artículo 64 del literal 10 se menciona la reparación integral de acuerdo a las sanciones de los actores implicados en la comunidad educativa bajo lo establecido por la Constitución del Ecuador.

En el TITULO VI, del capítulo Primero, artículo establece:

Art. 135.- De la responsabilidad solidaria de las instituciones educativas particulares. - Las instituciones educativas particulares tendrán responsabilidad solidaria en casos de infracciones imputables a los representantes legales, directivos y docentes de establecimientos educativos particulares, su responsabilidad será determinada previo procedimiento administrativo sancionatorio, cuya competencia corresponderá a los Directores Distritales, conforme lo siguiente:

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 unificadas, a la vez que se resolverá la solicitud para que la institución

educativa inicie las medidas legales pertinentes para que se separe definitivamente a los representantes legales, directivos y docentes del establecimiento educativo particular.

En caso de reincidencia de faltas muy graves se procederá con la revocatoria de la autorización de funcionamiento del establecimiento educativo.

En todos los casos, la imposición y cobro de esta multa estará a cargo del Director Distrital de la jurisdicción correspondiente. Para efectos de reincidencia, se considerará el cometimiento de faltas dentro del mismo año lectivo (Ibídem, p.72).

De lo expuesto queda claro que las multas que se establezcan como una sanción pecuniaria pueden ir desde una a cincuenta remuneraciones básicas de acuerdo a lo establecido por la ley, por lo que la norma prevé un rango determinado sobre el cual la administración puede determinar sanciones.

4. Procedimiento administrativo sancionador a instituciones educativas

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 instancia competente queda a cargo de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos esto determinará el proceso sancionatorio contra las instituciones educativas.

b). Previo al inicio del proceso: 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 aligaciones 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 LOEI.

d). **Contestación:** Una vez entregada la notificación la institución educativa tiene un plazo de tres días para su contestación y empezar el planteamiento del proceso sancionatorio, de acuerdo al Art. 363, de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

e). **Etapas de prueba:** Luego de vencer el tiempo establecido para dar respuesta la institución o declarada en desobediencia la Junta Distrital de Resolución de Conflictos deberá proceder a la etapa de apertura de pruebas al término de cuatro días de acuerdo al art. 364, de la LOEI.

f). **Audiencia:** al concluir la presentación de pruebas se establece la hora y la fecha para la audiencia oral, con el fin de lograr el cargo o descargo de responsabilidades como mínimo con 24 horas de antelación.

g). **Alegatos:** Concluida la audiencia, la Junta Distrital de Resolución de Conflictos se conceden dos días para la presentación de alegatos de acuerdo al artículo. 366, de la LOEI.

h). **Resolución:** La sanción correspondiente se establecerá luego de diez días de conocido el análisis de hechos y bases legales reglamentarias, se establecerá la sanción pertinente y la notificación a la institución de educación implicada. (p. 125).

5. Principio de proporcionalidad

El fin de la proporcionalidad es generar una reflexión sobre el castigo, esto deja de lado el fin de venganza, siendo uno de los motivos para la institución de la pena pública (López, 2017). La retribución de las penas se mantiene, ya que no se explica convincentemente la retribución de las mismas ni su necesidad ante un delito, siendo esto uno de los motivos de la vulneración de 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). Es un principio relevante ya que al acceder a la no existencia de derechos absolutos cada derecho puede ser de carácter limitado.

El artículo 16 del Código Orgánico Administrativo (2017), respecto del principio de proporcionalidad establece:

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 (p.2).

Las normas constitucionales son interpretadas por la Corte Constitucional, bajo su competencia se han administrado diferentes sentencias de en relación al principio de proporcionalidad. Al principio se revela el fallo de la proporcionalidad como un principio, el cual va en relación al derecho fundamental del bien constitucional.

La Corte determinará la efectividad de las medidas determinadas, si esta es desproporcionada no solo afectará al principio de proporcionalidad sino también al derecho del mismo y al bien constitucional. (Sentencia No. 048-13-SCN-CC, 2013, 2013). La importancia de proporción que da la Corte Constitucional se refiere al principio de la misma y se justifica bajo la interpretación legislativa, la cual enlaza la proporcionalidad con el ordenamiento jurídico a fin de evitar contradicciones. (Bernal, 2014). Se consideran diferentes aspectos a fin de determinar la vulneración de los derechos fundamentales y los poderes públicos y que puedan influir en el proceso de proporcionalidad.

6. Problema con la proporcionalidad en la aplicación de sanciones a instituciones educativas

La Constitución del Ecuador garantiza el principio de proporcionalidad como un derecho instituido sin embargo su estabilidad no siempre es aplicable, ya que los argumentos carecen de fundamentos. En cuanto al Derecho Administrativo, este principio es sancionador ya que no extralimita la responsabilidad del hecho y la coherencia implicada en probar de tipo de infracción cometida (Robles, 2018). La sanción bajo este principio tiene una correspondencia recíproca por lo que debe ser fundamental la explicación de la sanción de la misma.

En el artículo 196 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (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 lamisma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme (p.36)

METODOLOGÍA

La investigación es de enfoque de tipo documental - bibliografía, con la finalidad de recopilar la información necesaria y fundamentar todas las variables de estudio, en correspondencia a la proporcionalidad de sanciones a instituciones educativas bajo procesos de sanción, 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 LOEI (Ley Orgánica de Educación Intercultural) cuyos artículos determina el principio de proporcionalidad aplicado en caso de infracciones administrativas. De igual manera el artículo 196 del ERJAFE o Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva del año 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 tales como Scielo, Dialnet. 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.

RESULTADOS

Identificación de la norma que se estima afecta la proporcionalidad

La norma que se estima afecta la proporcionalidad es la prevista en el artículo 135 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Causas y consecuencias de la falta de aplicación de la proporcionalidad en las sanciones impuestas a instituciones educativas

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 calificadas como graves y previstas en el artículo 132.1 de la norma legal LOEI, se establece la multa de 11 a 20 remuneraciones; mientras que para infracciones consideradas muy graves se establece el art. 132.2 con 50 remuneraciones básicas y en reiteración se procederá a la revocatoria del permiso de funcionamiento de la institución.

Finalmente se establece en la presente ley las medidas de protección por negligencia del promotor, las cuales se establecen de acuerdo a las sanciones de las infracciones cometidas.

De lo expuesto se evidencia que si bien es cierto la norma legal establece parámetros para la imposición de sanciones administrativas, 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 intencionalidad, así como la naturaleza de todos los perjuicios que se haya causado, tanto a la administración como a los administrados y finalmente un análisis de 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, pues conforme determina de seguido el artículo 105 la sanción a la falta de motivación y proporcionalidad es la nulidad.

Cómo proporcionar una sanción administrativa

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

En primer lugar, la intencionalidad, para este fin se considera la voluntad del infractor ya que de manera consiente ha llevado su actuar. Para esto se aprecia la voluntariedad del sujeto, se examinan las circunstancias de acuerdo al caso. De acuerdo al atenuante se permite la acreditación del dolo y los factores de graduación que sean permitidos(Junceda, 2018).

De seguido se debe considerar la naturaleza de los perjuicios causados respecto a la doctrina legal se procura la actuación de la sanción y el control jurisdiccional de la proporcionalidad. El juzgador quedará a su elección el poder rebajar multas pero dependiendo de su criterio de justicia y equidad. (Jiménez, 2016). El daño causado y los perjuicios del mismo se reflejarán en la cantidad económica en relación al mismo. También debemos tomar en cuenta el prestigio y su valoración el cual tras este proceso lo pone en duda y carece de credibilidad y confianza para con una institución educativa.

La reincidencia será considerada si la comisión se la cometió varias veces en un año una vez se declare como resolución firme. En cuanto a la reincidencia de la jurisprudencia se confirma de

acuerdo a la comisión, en el término de un año, bajo una infracción de la misma naturaleza. La resolución firme se dará cuando se precisa una vía administrativa, si la reiteración es por la comisión será una sanción de menor gravedad (Junceda, 2018).

Las decisiones jurisprudenciales vinculan el principio de proporcionalidad con la legitimidad de la confianza. Si se tratan de infracciones se aplica una proporcionalidad sancionadora de carácter administrativo.

CONCLUSIONES

La sanción administrativa es el resultado de un mal ejercicio de funciones, las cuales han desencadenado en delitos, infracciones, los cuales atentan a la seguridad de terceros, en este caso de estudiantes. Estas se pueden presentar por falta de responsabilidad según la normativa jurídica la cual se establece en el área administrativa.

En derecho administrativo, el principio de proporcionalidad demuestra una sanción no extralimitada, ya que para la sanción debe existir una lógica y legítima coherencia la implicación del hecho debe probarse por medio del tipo de infracción que se ha sometido.

La LOEI 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 a un debido proceso, la garantía de la proporcionalidad se motiva cuando existe la decisión de adoptar la misma.

Cabe señalar que con ello se afecta además la estabilidad del acto administrativo, pues al no contener una proporcionalidad, consecuentemente es un acto que carece de un requisito esencial de validez llamado motivación; sin embargo, para romper la presunción de legalidad del acto administrativo y alcanzar la nulidad del mismo obligatoriamente el ciudadano en ejercicio del derecho de acción y a recurrir de las decisiones de la administración pública debe acudir mediante recursos administrativos ante el superior para que se revise el acto y se modifique o revoque o en su defecto ante el órgano jurisdiccional competente, esto es el Tribunal Contencioso Administrativo para que luego del control pertinente emita la declaratoria de nulidad.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2012). *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Quito: Asamblea Nacional. https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/02/Ley_Organica_de_Educacion_Intercultural_LOEI_codificado.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Asamblea Nacional. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico de la Función Administrativa*. Quito: Asamblea Nacional. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2018/08/CODIGO-ORGANICO-ADMINISTRATIVO.pdf>
- Bernal, C. (2014). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Carrillo, S. (2019). *El derecho administrativo más allá de sus fronteras epistemológicas. Las transformaciones de la administración pública y del derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Castañeda, P., & Acosta, D. (2016). *Apuntes de Derecho Administrativo*. Quito: Derecho Ecuador.
- Chávez, J. (2010). *El principio de proporcionalidad de la justicia constitucional*. Quito: UASB Tesis. <https://1library.co/document/q51rgl3y-el-principio-de-proporcionalidad-en-la-justicia-constitucional.html>
- De Martino, J., & Guerrero, S. (2018). Análisis de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en Colombia, perspectivas y críticas a la sanción administrativa: un camino hacia la pena privativa de la autonomía empresarial. *Universitas Studentes*, 73-98. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7438320>
- Ferreres, V. (2020). Más allá del principio de proporcionalidad. *Revista Derecho del Estado*(46), 161-188. doi:<https://doi.org/10.18601/01229893.n46.07>.

- Jiménez, I. (2016). *Derecho Administrativo Sancionador*. Informe, GABULEX, Quito. https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/2018/derecho_administrativo_sancionador.pdf
- Junceda, J. (25 de Julio de 2018). *Los principios de proporcionalidad y prescriptibilidad sancionadores*. <https://www.mpfm.gov.eg/escuela/contenido/actividades/docs/2275.pdf>
- Letelier, R. (2017). Garantías penales y sanciones administrativas. *Política criminal*, 12(24), 622-689. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992017000200622>
- Mila, F., Maldonado, X., & Yáñez, K. (2020). Incidencia del reglamento nacional de nivelación y admisión en el acceso a la educación superior en Ecuador. *Revista La Serena*, 171- 184. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07642020000300171>
- Ministerio de Educación. (2015). *Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Quito. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/02/Reglamento-General-a-la-Ley-OrgAnica-de-Educacion-Intercultural.pdf>
- Morales, D. (2017). La comisión para el mercado financiero y el perímetro regulatorio del regulador: algunas notas sobre sus implicancias. *Anuario de Derecho Público*, 01, 241-266. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6389067>
- Ortega, F. (2018). Una mirada al régimen alternativo y acumulativo del sistema de acciones de la Ley de Competencia Desleal en la judicatura nacional. *Revista Justicia & Derecho*, 01(01), 89-99. doi:<https://doi.org/10.32457/rjyd.v1i1.260>
- Parada, J. (2018). *Los orígenes del contrato administrativo den el Derecho español*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Procedimiento administrativo sancionatorio, DEMANDA 0558-19-EP (Corte Constitucional del Ecuador 10 de noviembre de 2018). http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/69f35542-7cf7-4684-a662-ccfc92a010c5/demanda_0558-19-ep-2-p1.pdf?guest=true
- Robles, J. (2018). *Principio de proporcionalidad*. Madrid: Ediciones Noriega S.A.
- Rojas, A. (15 de junio de 2016). *Punto jurídico.com*. https://www.researchgate.net/publication/344436136_La_Administracion_publica_bajo_el_Derecho_Administrativo_global
- Rojas, E. (2011). El debido procedimiento administrativo. *Revista Derecho PUCP*(67), 177-188. Obtenido de <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.008>
- Ruiz, J. (2017). El derecho de petición y el silencio administrativo. *Derecho y Sociedad*(49), 79-92. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7792313>

Secretaría General de Administración Pública. (2018). *Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva Registro Oficial 536 de 18-mar.-2002*. Quito: Secretaría General.

Sentencia No. 048-13-SCN-CC, 2013, Caso no. 0561-12-cn (Corte Constitucional del Ecuador 13 de abril de 2013).

UNESCO. (2020). *5605.07 Derecho Publico*. UNESCO. https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2017/03/codigos_unesco.pdf

Vanegas, A. (16 de abril de 2018). www.vanegasdefensores.com. <https://www.vanegasdefensores.com/derecho-administrativo/>