

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

[DOI 10.35381/noesisin.v7i1.400](https://doi.org/10.35381/noesisin.v7i1.400)

La discrecionalidad en sanciones administrativas educativas y el principio de proporcionalidad

Discretion in educational administrative sanctions and the principle of proportionality

Diana Carolina Flores-Plaza

dianacfp22@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0009-0003-5917-2632>

Gladis Margot Proaño-Reyes

posgrado@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-1653-5889>

Wladimir Lach-Tenecota

posgrado@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0001-9371-6793>

Recibido: 15 de abril 2025
Revisado: 15 de mayo 2025
Aprobado: 15 de julio 2025
Publicado: 01 de agosto 2025

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

RESUMEN

El ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública está sujeto a principios constitucionales, primordialmente el de proporcionalidad, consagrado en el COA. Al revisar la LOEI y su reglamento, se confiere a la Junta Distrital de Resolución de Conflictos la facultad de imponer sanciones. Esta investigación tuvo como objetivo analizar críticamente los límites de la discrecionalidad administrativa en los procedimientos sancionadores educativos y su vinculación con el principio de proporcionalidad. Mediante el método dogmático y de derecho comparado, se analizó doctrina y legislación nacional y extranjera. Se concluye que la proporcionalidad actúa como una garantía fundamental para los administrados, constriñendo la actividad discrecional de la administración y exigiendo que toda sanción esté debidamente motivada, sea racional y ajustada a la infracción cometida, previniendo así decisiones arbitrarias.

Descriptores: Potestad discrecional; proporcionalidad; debido proceso; proceso sancionador; Ley Orgánica de Educación Intercultural. (Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

The exercise of the Public Administration's power to impose sanctions is subject to constitutional principles, primarily that of proportionality, enshrined in the COA. Upon reviewing the LOEI and its regulations, the District Conflict Resolution Board is granted the power to impose sanctions. The objective of this research was to critically analyze the limits of administrative discretion in educational disciplinary proceedings and their link to the principle of proportionality. Using dogmatic and comparative law methods, national and foreign doctrine and legislation were analyzed. It is concluded that proportionality acts as a fundamental guarantee for those being administered, constraining the discretionary activity of the administration and requiring that any sanction be duly justified, rational, and proportionate to the offense committed, thus preventing arbitrary decisions.

Descriptors: Discretionary power; proportionality; due process; sanctioning process; Organic Law of Intercultural Education. (UNESCO Thesaurus).

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

INTRODUCCIÓN

El presente análisis jurídico examina un aspecto fundamental del Derecho Administrativo: la imposición de sanciones en procedimientos disciplinarios dirigidos a docentes dentro del sistema educativo. Si bien la Administración Pública posee la potestad sancionadora necesaria para evitar transgresiones al ordenamiento jurídico, surge la cuestión de cómo garantizar que en dicho ejercicio no se vulnere el principio de proporcionalidad. Esta interrogante nace de la falta de determinación clara y objetiva en la normativa vigente, particularmente en el acceso y descargo de pruebas por parte del sumariado durante los procedimientos administrativos.

Al ejercer su potestad sancionadora, la Administración Pública debe sujetarse al cumplimiento de principios constitucionales, especialmente el principio de proporcionalidad establecido en el Código Orgánico Administrativo (COA). Al revisar la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) y su reglamento, se confirma que la Junta Distrital de Resolución de Conflictos tiene la facultad de disponer el inicio y sustanciación del sumario administrativo, así como imponer la sanción correspondiente mediante Acto Administrativo.

Respecto a las sanciones a docentes, la normativa establece tres tipos según gravedad: multas equivalentes al 10% de la remuneración; suspensión sin sueldo de 31 a 60 días para infracciones graves; destitución según la gravedad de la infracción. Precisamente en esta gradación surge la cuestión fundamental: la determinación de la sanción corresponde a la potestad discrecional de la Junta, particularmente en la determinación de los días de suspensión.

Autores como García de Enterría (2004) definen la sanción administrativa como "un mal infligido por la Administración al administrado como consecuencia de una conducta ilegal". Bermejo Vera (1999) la califica como una resolución que disminuye o elimina algún espacio de la esfera jurídica de los particulares. Carretero Pérez y Carretero Sánchez (1995) se refieren a ella como "un mal jurídico que la Administración inflige a un administrado, responsable de una conducta reprensible antecedente". Suay Rincón

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

(1986) y Gamero Casado (2005) coinciden en conceptualizarla como un acto de gravamen que implica la restricción de derechos.

Estas conceptualizaciones coinciden en que las sanciones constituyen una decisión administrativa que responde a acciones infractorias, compuestas por tres elementos esenciales: la especificación de la prohibición incurrida; la sanción correspondiente a la conducta lesiva; la potestad administrativa para imponer la sanción. Es precisamente en este último elemento donde radica el problema de investigación, particularmente en los procesos sumarios dirigidos a docentes.

La normativa establece las infracciones como leves, graves y muy graves, pero al detallar las graves, simplemente dispone "suspensión sin sueldo de entre treinta y un y sesenta días", otorgando a la administración potestad discrecional para determinar el número específico de días de sanción. Esta discrecionalidad puede ejercerse mediante diversos criterios: parámetros del procedimiento administrativo, votación mayoritaria de la Junta, gravedad de la falta, interés protegido, o antecedentes del administrado.

Ante esta situación, el principio de proporcionalidad emerge como elemento esencial de la actividad sancionadora, con la finalidad de reducir la inseguridad jurídica y la arbitrariedad en los procedimientos. Como señala Bernal Pulido (2003), este principio cumple la función de estructurar el procedimiento interpretativo para la determinación del contenido de los derechos fundamentales, operando como criterio metodológico que establece los deberes jurídicos del Legislador.

El principio de proporcionalidad busca evitar la aplicación desmedida de sanciones por parte de la administración pública, particularmente importante cuando los administrados perciben falta de ponderación entre la prohibición incurrida y la sanción impuesta. La presente investigación se sustenta en la necesidad de analizar lo establecido por la normativa vigente respecto a los procedimientos administrativos sancionadores en el ámbito educativo, dado que la falta de gradación precisa de sanciones extiende sin límite adecuado el criterio discrecional de la Administración.

Con base en estas consideraciones, la investigación se plantea resolver el siguiente

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

problema: ¿Qué implica el ejercicio de la potestad discrecional en los procedimientos administrativos sancionadores instaurados conforme la LOEI y su vinculación con el principio de proporcionalidad? Como objetivo general, se propone realizar un análisis crítico jurídico que fundamente la buena actuación de la Administración pública en la imposición de sanciones administrativas, conforme al principio de proporcionalidad y debidamente motivadas como límite para la actividad discrecional.

MÉTODO

La investigación realizada corresponde al enfoque de tipo cualitativo y descriptivo, puesto que mediante la revisión y el análisis tanto de la doctrina como de resoluciones de procedimientos sumarios administrativos reales, se ha procurado alcanzar el objetivo general de la investigación (Isea Argüelles, 2025). Se ha seguido el diseño de teoría fundamentada, en la cual se ha recopilado información mediante el estudio de la doctrina, el análisis de la que sustentan el tema de la investigación.

La tipología del presente análisis ha sido fundamentalmente de dogmática jurídica al señalarse una contradicción normativa y la necesidad de su mejora, aunque también presenta aristas de estudio sociológico jurídico, debido a que se evalúa la funcionalidad del derecho objetivo en la realidad de los administrados, teniendo un enfoque en la normativa positiva. El análisis documental de cuatro casos concretos de aplicación del procedimiento administrativo sumarial conforme a la LOEI y su reglamento, permite evidenciar los contenidos teóricos referidos a lo largo de la investigación.

RESULTADOS

Potestad sancionatoria discrecional de la Administración pública

Según informa la profesora Jácome Ordoñez (2020) la discrecionalidad constituye una libertad de elección entre alternativas de igual forma justas, que se encuentran al criterio subjetivo del administrador; esta elección en algunos casos puede convertirse en un acto arbitrario o abusivo. Sin embargo, como también advierte Jácome Ordoñez

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

(2020) no es posible hablar de actos administrativos discrecionales puros, puesto que todo acto administrativo debe estar ajustado a un conjunto de principios, destacando el de legalidad, tipicidad y proporcionalidad.

Adicionalmente, Alvarado y Gavilánez (2022) plantean la importancia que tiene el velar por el cumplimiento de los parámetros constitucionales del debido proceso en todas las actuaciones de la Administración pública, junto con los demás principios, enfatizando que dentro de los procedimientos administrativos disciplinarios establecidos por la norma jurídica ecuatoriana, tanto en su aspecto formal-estructural como en su aspecto material en lo relativo a la necesaria motivación, racionalidad y proporcionalidad que debe justificarse en su resolución.

Obligado (2022) enfatiza que las medidas disciplinarias, así como las sanciones, tienen por objeto mantener el orden y la disciplina dentro de las relaciones de servicio, con el fin de asegurar el correcto cumplimiento de los deberes funcionales, por lo que la intensidad del castigo debe ser proporcional a la gravedad de la perturbación que la falta ocasiona al funcionamiento del servicio.

Por su parte, Ponce (2020) resalta la necesidad de establecer criterios de ponderación de los elementos particulares concurrentes en cada caso y sentar criterios de proporcionalidad en la sanción administrativa que se ha de aplicar, sea en la determinación y reconocimiento de elementos atenuantes o agravantes de la responsabilidad. Asimismo, es habitual la existencia de márgenes de discrecionalidad administrativa en el ámbito sancionatorio, pues la potestad punitiva administrativa integra tanto elementos reglados como no reglados, pero dicha discrecionalidad exige, precisamente, el establecimiento de criterios de razonabilidad y proporcionalidad frente al peligro de tornar en arbitraria la aplicación de sanciones.

En este orden de ideas, Tejada (2016) enfatiza que la facultad o potestad sancionadora que tiene la Administración debe ejercerse dentro de unos límites determinados por la Constitución y la Ley, con el propósito de evitar el uso arbitrario y abusivo de esta facultad, y que puede afectar las condiciones laborales o quebrantar derechos de los

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

trabajadores, en este caso, de los docentes, ya que aún en este ámbito, la subordinación no puede ni debe ser considerada como un poder absoluto y despótico de la Administración pública frente a los docentes.

Petit (2019) revela que la proporcionalidad de una sanción, como uno de los principios del procedimiento administrativo sancionador, no debe únicamente centrarse en el análisis de la gravedad de la falta sino también conlleva el estudio de los objetivos de la sanción, y así considerar la importancia de los intereses que pretende proteger cada sanción en concreto; por lo que, se alerta que una sanción desproporcional no podría ser admitida, precisamente porque supera lo que es necesario y se encuentra, por lo mismo, privada de fundamento.

En este orden de ideas, se debe tener presente la descripción del concepto de proporcionalidad legislativa, según la cual se precisa de que las normas de rango legal sancionadoras ponderen las conductas que constituyen una infracción al momento de fijar la sanción ideal, estableciendo que, en el caso concreto, el juez o la Administración pública, como intérprete de la norma, tienen la obligación de utilizar la sanción que resulta cónsona y ponderada con dicha infracción (Alvear, 2020).

El Procedimiento Administrativo Sancionador y sus principios

La doctrina consultada revela que las entidades de la Administración pública tienen el reconocimiento de una potestad sancionadora específica, que se funda en un imperativo general de coerción, siendo esta potestad considerada como uno de los poderes que afectan la esfera de los derechos e intereses de los administrados de forma directa, puesto que implica la represión administrativa sobre las conductas infractoras (Flores, 2018).

Al igual que ocurre en el derecho penal, que se requiere de un proceso que finalice con una sentencia o fallo que imponga la sanción, ya que se han verificado todos los extremos de ley necesarios, en el derecho administrativo sancionador también se requiere de un proceso, que permita igualmente el cumplimiento de todas las garantías

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

del debido proceso, pero que además como parte del poder discrecional de la Administración, deberá ajustarse a un conjunto de reglas, no solo aquellas que derivan de las garantías del debido proceso, sino de un conjunto de principios que permiten establecer la existencia de la responsabilidad por una infracción y su consecuente sanción.

Alvarado y Gavilánez (2022) sostienen que el establecimiento de una infracción debe involucrar los elementos esenciales que conformarán el caso abstracto, además del valor negativo que permita a través del principio de proporcionalidad, identificar la sanción adecuada a aplicarse.

Por su parte, Obligado (2022) plantea que el derecho administrativo sancionador toma o debería tomar del derecho penal todo y cada uno de sus principios, entre estos la irretroactividad de la ley, cuya excepción permite aplicar retroactivamente la ley que establece una sanción o pena más benigna; luego, el mandato de la tipificación, que acumula las condiciones de previsión y certeza de la norma y determina que las infracciones y sanciones tienen que estar previstas con anterioridad a la comisión del hecho imputado, con un grado de precisión tal que priven al operador jurídico de desviarse de la ley.

Adicionalmente, se deben atender otros principios como la prohibición o veda del empleo de la analogía; la prohibición del *non bis in idem*, según el cual una persona no puede ser juzgada dos veces por el mismo hecho; el principio de proporcionalidad de las sanciones, entre otros que se encuentran reconocidos en el texto constitucional en garantía de los derechos de las personas, y aplicados al derecho administrativo en protección de los administrados ante el poder punitivo discrecional de la Administración pública.

Sin embargo, Obligado (2022) advierte que la aplicación de estos principios en el derecho disciplinario es realizada con ciertos matices, los cuales no se encuentran definidos, conduciendo a situaciones en las cuales la inseguridad es la nota característica, y de donde puede devenir casos de arbitrariedades y abusos.

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

Se resalta la importancia que tiene en la aplicación de las sanciones por parte de la Administración pública el principio de proporcionalidad, el cual según Tejada (2016) opera como un límite a la potestad disciplinaria de la Administración, puesto que la proporcionalidad busca que la magnitud de la sanción a imponer sea correspondiente a la gravedad de la falta, procurando erradicar la arbitrariedad en la imposición de la sanción. La proporcionalidad ha sido descrita dentro del derecho penal en la Sentencia No. 004-18- PJO-CC de la Corte Constitucional de Ecuador de fecha 18 de julio de 2018, según la cual ésta debe ser entendida como la prohibición de exceso que debe estar justificada mediante criterios de lógica y justicia material; la proporcionalidad debe manifestarse en la relación entre la amenaza penal al daño causado por el hecho y de la pena impuesta en concreto a la medida de culpabilidad de la persona responsable. Siguiendo la doctrina consultada, se puede comprender que al aplicar el concepto de proporcionalidad al procedimiento disciplinario, se trata de un principio de corrección funcional de toda la actividad sancionadora que, junto con otros principios de interpretación constitucional, tiene como propósito asegurar que la potestad disciplinaria, actúe dentro del marco del Estado de Derecho, sin excederse en el ejercicio de sus funciones (Tejada, 2016). Sin embargo, la proporcionalidad como principio rector del proceso administrativo sancionador disciplinario, requiere que exista la concordancia entre el hecho y la sanción, pero además que la decisión se encuentre motivada.

Aplicación de la LOEI y su Reglamento en procesos sancionadores

Conforme Alvarado y Gavilánez (2022) en el ordenamiento jurídico ecuatoriano se pueden identificar varios regímenes dependiendo del organismo administrativo al que pertenece el funcionario y a las funciones que desempeña. En este sentido, estos autores advierten que existe un régimen general para servidores públicos consagrado en primer término en la Ley Orgánica de Servicio Público, su reglamento y otros instrumentos normativos; y en el caso particular de los educadores y autoridades educativas se encuentra normado por la LOEI y su reglamento; el cual desarrolla un

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

procedimiento disciplinario particular.

A los efectos de esta investigación que tiene por objetivo general realizar un análisis crítico jurídico que fundamente la buena actuación de la Administración pública en cuanto a la imposición de sanciones administrativas, conforme al principio de proporcionalidad y debidamente motivadas como límite para la actividad discrecional de la administración, particularmente el contenido en el LOEI y su reglamento, se puede precisar que corresponde a las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos como entidades en las cuales se manifiesta el poder punitivo del Estado en materia de educación, los siguientes deberes y atribuciones:

1. Conocer de oficio, por denuncia o informe de las autoridades competentes, sobre las faltas de las y los profesionales de la educación y las y los directivos de instituciones educativas de su jurisdicción y sancionar conforme corresponda;
2. Conocer los informes motivados sobre el incumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo por parte de las y los directivos de las instituciones educativas presentados por los gobiernos escolares, y ordenar los correctivos y sanciones que correspondan;
3. Sancionar a la máxima autoridad de la institución educativa en caso de incumplimiento, inobservancia o transgresión de la Ley.

Se deduce del texto de los deberes y atribuciones de las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos que son estos entes los que tienen la potestad administrativa disciplinaria y sancionadora. Por su parte, dentro del precitado texto normativo, se consideran infracciones en el ámbito educativo, aquellas acciones, omisiones o prohibiciones expresamente tipificadas en la LOEI, con lo cual se estaría cumpliendo el principio de legalidad.

Si bien los artículos de la LOEI que corresponden a las infracciones se encuentran seguidos del artículo contentivo de las sanciones que pueden ser impuestas por las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos en la resolución del procedimiento sancionador, que fueron descritas en la introducción de la presente investigación, así la

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

LOEI y su reglamento buscan hacer concordancia de la sanción que corresponde a cada tipo de infracción, disponiendo la sanción de multa pecuniaria para las infracciones leves; la suspensión sin sueldo para las infracciones graves y la destitución para las infracciones muy graves. Asimismo, se establece en el texto de la LOEI es lo relativo a tramitación y resolución del procedimiento sancionador, el cual se encuentra dispuesto en el reglamento de la LOEI, y que debe garantizar el derecho a la defensa y la observancia del debido proceso.

Conforme al reglamento de la LOEI las infracciones imputables a los representantes legales, directivos y docentes de las instituciones educativas públicas y fiscomisionales con promotor público, que sean catalogadas o determinadas como leves se sancionarán mediante procedimiento administrativo, imponiéndose una multa equivalente al diez por ciento (10 %) de su remuneración; esta determinación del tipo de infracción se realizará en el informe preliminar.

El informe preliminar tiene como propósito conocer las circunstancias del caso en concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento administrativo, su elaboración corresponde a la máxima autoridad de la institución educativa o del Distrito, siendo su contenido orientado a determinar la responsabilidad, los actores involucrados y las posibles sanciones de los hechos investigados.

Sin embargo, el artículo 351 del reglamento de la LOEI que consagra el informe preliminar corresponde a las infracciones leves de Representantes Legales Directivos y Docentes de Instituciones Educativas Públicas y Fiscomisionales con Promotor Público, la única sanción posible para este tipo de infracciones es la multa; con lo cual en virtud del principio de proporcionalidad que debe imperar en los actos de la Administración, el informe preliminar podría desestimar los hechos con lo cual se dispondrá el archivo del expediente, o remitir a la autoridad competente para en caso de comprobarse proceda a la emisión del acto resolutorio que corresponda en función de la sanción pertinente a la infracción leve; en todo caso, el informe, sea cual sea su contenido, se deberá poner en conocimiento del sumariado, y de ser necesario se pronuncie interponiendo los

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

argumentos de descargo y elementos probatorios que estime pertinente para refutar la supuesta infracción.

Se deduce que en el supuesto de que los hechos alegados como infracciones leves, una vez revisada la situación y las pruebas, constituyan infracciones graves o muy graves, este informe sea remitido para ser tramitado conforme a las disposiciones del procedimiento sumario administrativo dispuesto para este tipo de infracciones, que será analizado de seguidas.

En cuanto a las infracciones graves y muy graves de Profesionales de la Educación de Instituciones Educativas Públicas y Fiscomisionales, el procedimiento de sumario administrativo deberá estar precedido por actuaciones previas con el fin de determinar con mayor precisión los hechos denunciados. Las actuaciones pueden provenir mediante denuncia, de oficio o por informe puesto en conocimiento de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, con la finalidad de determinar la existencia de cometimiento de infracciones del profesional de la educación denunciado.

Análisis de Resoluciones de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos:

Se ha revisado cuatro Resoluciones emanadas de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos del Distrito Educativo de Latacunga, conforme a la LOEI y su reglamento, se encuentran estructuradas de forma idéntica: i.- Antecedentes previos; ii.- Consideraciones previas; iii.- De la competencia y atribución administrativa; iv.- De las normas procesales, solemnidades y validez; v.- De las pruebas actuadas durante la sustanciación del proceso; vi.- Razones de la impugnación de la sumariada determinadas en el escrito de contestación al sumario administrativo; vii.- De la sustanciación de las pruebas de descargo en la audiencia oral; viii.- Análisis de los puntos contradictorios; ix.- Análisis del cuerpo colegiado; x.- Conclusión; xi.- Otras consideraciones; y Resolución.

Las particularidades de cada una de las resoluciones que revisten de interés para el objetivo general de la investigación, es decir, realizar un análisis crítico jurídico que

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

fundamente la buena actuación de la Administración pública en cuanto a la imposición de sanciones administrativas, conforme al principio de proporcionalidad y debidamente motivadas como límite para la actividad discrecional de la administración, lo cual se realiza a continuación:

1° Resolución Nro. MINEDUC-CZ3-05D01-JDRC-2023-027 de fecha 16 de marzo de 2023: que versó por la comisión de infracciones graves establecidas en el artículo 132.1, literal i) de la LOEI, “alterar documentos oficiales expedidos por la institución educativa o por los órganos superiores del Sistema Nacional de Educación”, al presentar la persona sumariada ante la Unidad de Talento Humano un certificado de aprobación de un curso formativo, no habiendo emitido la plataforma de la organización educativa tal certificado. Realizado el proceso administrativo conforme las pautas establecidas tanto en la LOEI, su reglamento y demás normas administrativas aplicables al procedimiento, la Junta Distrital de Resolución de Conflictos resuelve, en primer término, acoger en su totalidad el informe del sumario administrativo preparado por la Unidad de Talento Humano; y en segundo lugar, sancionar con suspensión temporal de treinta y un (31) días sin sueldo del cargo de docente a la persona sumariada.

2° Resolución Administrativa Nro. 018-JDRC-2022 de fecha 09 de septiembre de 2022: cuyo procedimiento administrativo sumario se inició por la presunta comisión de la infracción contenida en el artículo 132 literal m) de la LOEI que consagra la prohibición de: “Incentivar, promover o provocar por cualquier vía la discriminación contra las personas, el racismo, la xenofobia, el sexismo y cualquier forma de agresión o violencia dentro de los establecimientos educativos. Ningún motivo justificará estas acciones”, incumplimiento de la prohibición que se verificó durante el procedimiento, que reveló que la persona sumariada había provocado agresión y violencia contra un estudiante al haberle golpeado la cabeza con una regla. La Junta Distrital de Resolución de Conflictos resolvió en primer término acoger en su totalidad el informe del sumario administrativo preparado por la Unidad de Talento Humano; y, en segundo

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

lugar, sancionar con suspensión temporal de quince (15) días sin sueldo del cargo de docente a la persona sumariada.

3° Resolución Administrativa Nro. 021-JDRC-2022 de fecha 15 de septiembre de 2022: cuyo procedimiento administrativo sumario se inició por la presunta comisión de la infracción contenida en el artículo 132 literal m) de la LOEI que consagra la prohibición de: “Incentivar, promover o provocar por cualquier vía la discriminación contra las personas, el racismo, la xenofobia, el sexismo y cualquier forma de agresión o violencia dentro de los establecimientos educativos. Ningún motivo justificará estas acciones”, incumplimiento de la prohibición que se evidenció durante el procedimiento, revelando la responsabilidad persona sumariada había provocado agresión y violencia contra un estudiante al haberle golpeado la cabeza con una regla. La Junta Distrital de Resolución de Conflictos resolvió en primer término acoger en su totalidad el informe del sumario administrativo preparado por la Unidad de Talento Humano, puesto que según el reglamento de la LOEI este informe no tiene carácter vinculante para la decisión de la Junta Distrital; y, en segundo lugar, sancionar con suspensión temporal de treinta (30) días sin sueldo del cargo de docente a la persona sumariada.

4° Resolución Administrativa Nro. 033-JDRC-2020 de fecha 18 de noviembre de 2020: cuyo procedimiento administrativo sumario se inició por la presunta comisión de la infracción contenida en el artículo 132 literal m) de la LOEI que consagra la prohibición de: “Incentivar, promover o provocar por cualquier vía la discriminación contra las personas, el racismo, la xenofobia, el sexismo y cualquier forma de agresión o violencia dentro de los establecimientos educativos. Ningún motivo justificará estas acciones”, incumplimiento de la prohibición que se evidenció durante el procedimiento, revelando la responsabilidad persona sumariada había provocado agresión y violencia contra un estudiante al haberle colocado cinta de embalar en su boca y otros tipos de violencia en la institución educativa. La Junta Distrital de Resolución de Conflictos resolvió en primer término no acoger el informe del sumario administrativo preparado por la Unidad de Talento Humano, puesto que según el reglamento de la LOEI este

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

informe no tiene carácter vinculante para la decisión de la Junta Distrital; y en segundo lugar, sancionar con suspensión temporal de setenta (70) días sin sueldo del cargo de docente a la persona sumariada.

DISCUSIÓN

Las Resoluciones analizadas siguen un rigor formal en cuanto su estructura como acto administrativo, que deja constancia de las etapas cumplidas en el procedimiento del sumario administrativo, detallando la propia competencia del órgano administrativo para conocer y resolver de estos asuntos conforme la LOEI y su reglamento. También se detallan las pruebas practicadas a fin de evidenciar la ocurrencia o no de la acción o del incumplimiento de la prohibición contemplada como una falta grave.

Si bien, todo en las Resoluciones se revela como ajustado al ordenamiento jurídico y en cumplimiento de las garantías del debido proceso, en cada Resolución la Junta Distrital de Resolución de Conflictos en casos semejantes aplica sanciones de alcance distinto, lo cual se fundamenta en su discrecionalidad, es decir, ante casos de agresiones y violencia física y psicológica se impone la suspensión del cargo sin goce de salario, pero en un caso es por quince (15) días, en otro por treinta (30) días, y en el último por setenta (70) días; y en el caso sobre alteración de documento se resolvió sancionar con la suspensión del cargo sin goce de salario por treinta (31) días; en estos casos no se establece una motivación que permita esclarecer el quantum del tiempo de la sanción, con lo cual no se puede establecer que se haya cumplido con el principio de proporcionalidad en la sanción.

Antik (2019) sostiene que la razonabilidad relativa a la proporcionalidad, despunta como límite a la actuación de la Administración pública, especialmente en el ejercicio de esa discrecionalidad o de las facultades discrecionales que tiene en su actuación, puesto que es la razonabilidad la que permite la manifestación de valores éticos muy concretos y normativizados, erigiéndose como la limitación o restricción lógica o justa de los derechos individuales, con el objeto de poder vivir los hombres en sociedad.

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

Milkes (2019) propone que la motivación de las actuaciones discrecionales de la Administración pública, debe cumplir de manera suficiente con características tales como la transparencia, la publicidad y la claridad, lo que permitirá evidenciar la construcción lógico- jurídica de las razones que llevaron a actuar y tomar una decisión al funcionario competente, dentro de estas razones se encuentra el ejercicio del acatamiento de la proporcionalidad entre los hechos que se ajustan a una infracción establecida en la ley, y la sanción que le corresponde; esta motivación a su vez, en el caso de que se precise, permitirá en un escenario posterior, que el destinatario recurra de la resolución.

Adicionalmente, Milkes (2019) menciona que la construcción de la decisión administrativa, cuando se deriva del ejercicio de potestades discrecionales, comporta un ejercicio mucho más comprometido en el proceso de escogencia entre la pluralidad de posibles soluciones, las cuales no resultan indiferentes para la autoridad administrativa, toda vez que en la exposición de motivos de su decisión debe reflejar los fundamentos de por qué tal alternativa es la más idónea, adecuada y proporcional el caso en concreto, y no ha atendido a actuaciones arbitrarias, aunque como ya se anotó, se podría recurrir a la vía contenciosa- administrativa como mecanismo de control de la actividad sancionatoria de la Administración.

En este orden de ideas, Ferreres (2020) hace referencia al origen de la proporcionalidad como una construcción de los académicos y jueces sobre la base de limitar la discrecionalidad de la Administración pública, estructura permite introducir un cierto grado de disciplina intelectual en el razonamiento que se desarrolla al evaluar limitaciones de derechos fundamentales; a la vez que el análisis de proporcionalidad puede ser visto como parte esencial de una "cultura de la justificación" o de la propia motivación del acto administrativo en un contexto democrático.

Ahora bien, en el caso de las atribuciones conferidas por la LOEI a las Juntas Distritales de Resolución de Conflicto, en el reglamento de la LOEI no se establece requisito alguno sobre la fundamentación de su decisión que deban cumplir en el documento

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

contentivo de la resolución, por lo que deberá sujetarse a la generalidad del proceso administrativo sancionador, según en el cual corresponde motivar, basados en los principios que atienden las garantías del debido proceso, así como de la proporcionalidad como medida para evitar que el poder discrecional se enerve en una decisión arbitraria o abusiva de ese derecho.

Se puede citar el comentario elaborado por Rodríguez (2019) sobre las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia, para las decisiones que deban adoptarse como culminación de las actuaciones administrativas sancionatoria, cuya resolución inspirada en la proporcionalidad deberá contener la calificación de la gravedad de las faltas y la determinación del rigor de las sanciones a imponer, la autoridad deberá tener en cuenta los siguientes criterios:

1. el daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados;
2. el beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero;
3. la reincidencia en la comisión de la infracción;
4. la resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión;
5. la utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos;
6. el grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes;
7. la renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente; y,
8. el reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

Estos criterios permiten a su vez objetivar la proporcionalidad que debe contener la potestad discrecional de la Administración pública cuando en ejercicio de sus atribuciones está llamado a imponer sanciones. La necesidad de ajustar la decisión a criterios de proporcionalidad a su vez comporta que se hayan cumplido con todos los

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

extremos de la investigación, tanto para determinar la ocurrencia de los hechos denunciados, así como la correcta estimación de las pruebas promovidas por las partes, ya que no se podrá motivar con miras a la proporcionalidad, si no se cuenta con todos los elementos requeridos para arribar a una determinada resolución.

CONCLUSIONES

El poder punitivo del Estado se materializa tanto en el derecho penal como en el derecho administrativo sancionador y disciplinario. No obstante, todo parece apuntar, al menos en las disposiciones adjetivas que en la función de juzgar las infracciones tipificadas como delitos se encuentra claramente establecido los parámetros que tiene tanto el fiscal como el juzgador, procurando siempre los principios constitucionalmente consagrados que permiten la tutela judicial efectiva, así como el cumplimiento de las garantías del debido proceso en favor tanto de la víctima como del responsable del ilícito penal.

En el caso las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos al ser entes de Administración pública que tienen atribuciones de sancionar conforme a la LOEI y su reglamento, se encuentran embebidas de las potestades que la Administración ostenta, especialmente el poder discrecional en sus actuaciones, debe colegir esta potestad con los principios que permitan garantizar los derechos fundamentales de los administrados que son sujetos de procedimientos sumario sancionatorio, haciendo especial referencia a la necesidad de mantener la proporcionalidad entre la infracción y la sanción en su justa medida, puesto que la propia normativa analizada permite establecer con meridiana claridad las sanciones que corresponden según la gravedad de los hechos que configuran las infracciones.

A todas luces cuando se trata de sanciones que conllevan penas privativas de libertad de una persona, como es el caso de los delitos en materia penal, en función del principio de proporcionalidad queda meridianamente claro que la privación de libertad es la *ultima ratio* o el último recurso; sin embargo, cuando en el procedimiento

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

administrativo sancionatorio se está ante la presencia de sanciones como la destitución del cargo docente, la misma puede acarrear la imposibilidad a futuro de que la persona pueda volver a ejercer la profesión de la enseñanza, puesto que dentro de las prohibiciones para el ingreso a la carrera docente se encuentra el haber sido cesado en sus funciones dentro de la carrera educativa pública por destitución, con lo cual se estaría cercenando derechos fundamentales.

La proporcionalidad se eleva como una barrera a la discrecionalidad de la Administración pública, con el fin de minimizar las arbitrariedades y los abusos de autoridad que obran en perjuicio no solo del Estado sino de todas las personas.

FINANCIAMIENTO

No monetario

AGRADECIMIENTOS

A todos los actores sociales involucrados en el desarrollo de la investigación.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- Alvarado Verdezoto, J. F., y Gaviláñez Puente, I. J. (2022). Las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos disciplinarios en Ecuador. *Revista Sociedad & tecnología*, 5(1), 42-56. <https://n9.cl/97wdz>
- Alvear Téllez, J. (2020). Las sanciones administrativas: el problema de la proporcionalidad: Nicolás Enteiche Rosales. *Derecho Público Iberoamericano*, (11), 192-193. <https://n9.cl/nrn69>
- Antik, A. (2019). La razonabilidad –entre otras cuestiones- como presupuesto cardinal de la ética en la Administración Pública. *Cartapacio de Derecho: Revista Virtual de la Facultad de Derecho*, (36), 2-16. <https://n9.cl/91ygt>
- Bermejo Vera, J. (1999). *Derecho Administrativo, parte especial* (4ta ed.). Civitas. <https://n9.cl/m1jgk>
- Bernal Pulido, C. (2003). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

<https://n9.cl/ulwlr1>

Carretero Pérez, A., y Carretero Sánchez, A. (1995). *Derecho administrativo sancionador* (2a ed.). Editoriales Reunidas. <https://n9.cl/ikq36q>

Código Orgánico Administrativo. (2017). Registro Oficial N.- 31 de 07 de julio de 2017. <https://n9.cl/2kp97m>

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial N.- 449 de 20 de octubre de 2008. <https://n9.cl/hd0q>

Corte Constitucional de la República de Ecuador. (2018, 18 de julio). Sentencia No. 004-18-PJO-CC. <https://n9.cl/mw2ks8>

Ferreres Comella, V. (2020). Más allá del principio de proporcionalidad. *Revista Derecho del Estado*, (46), 1-27. <https://n9.cl/ajshm>

Flores Espillico, W. (2018). Estudio del debido procedimiento en los procesos administrativos disciplinarios respecto a los derechos de los administrados en la Dirección Regional de Educación Puno en el año 2014. *Revista de Derecho*, 3(2), 157-180. <https://n9.cl/1bhzv1>

Gamero Casado, E., y Fernández Ramos, S. (2005). *Manual básico administrativo* (2a ed.). Tecnos. <https://n9.cl/ixfadj>

García de Enterría, E., y Fernández, T. R. (2004). *Curso de derecho administrativo, II* (9a ed.). Civitas. <https://n9.cl/zqd03g>

Isea Argüelles, J. J. (2025). Perspectiva epistémica para la criticidad de los procesos investigativos. *Metanoia: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 11(2), 1–3. <https://doi.org/10.61154/metanoia.v11i2.4121>

Jácome Ordóñez, M. del C. (2020). Los sistemas de reducción y control de la potestad discrecional en la Administración pública. En A. Valle Franco (Coord.), *La Administración pública: un enfoque desde la teoría del Estado y los derechos humanos* (61-78). Editorial IAEN.

Ley Orgánica de Educación Intercultural. (2021). Registro Oficial Año II- N. 434-116 de 19 abril 2021-Reformada. <https://n9.cl/26rou>

Milkes, I. (2019). Buena administración y la motivación de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades discrecionales. *Revista Digital de Derecho*

Diana Carolina Flores-Plaza; Gladis Margot Proaño-Reyes; Wladimir Lach-Tenecota

Administrativo, (21), 153-178. <https://n9.cl/s5mng4>

Obligado, L. (2022). La aplicación de los principios del derecho penal al derecho administrativo disciplinario. *Revista Jurídica Austral*, 3(2), 755-794. <https://n9.cl/8kle0>

Petit, J. (2019). La proporcionalidad de las sanciones administrativas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (22), 367-397. <https://n9.cl/kquj92>

Ponce Correa, P. J. (2020). Proporcionalidad en la aplicación de sanciones por faltas graves a la probidad administrativa. Comentario a la sentencia de la Corte Suprema Leal Condeza con Junta Nacional de Jardines Infantiles, rol 18823-2019, 2 de marzo de 2020. *Revista Jurídica Digital UANDES*, 4(1), 160-166. <https://n9.cl/minnu>

Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. (2012). Registro Oficial Suplemento 754 de 26 julio 2012. <https://n9.cl/fo22x>

Rodríguez Rodríguez, L. (2019). El procedimiento administrativo sancionador en Colombia. *Revista Tachirenses de Derecho*, (5), 145-167. <https://n9.cl/9bbpa>

Rincón, J. S. (1986). El derecho administrativo sancionador: perspectivas de reforma. *Revista de Administración Pública*, (109), 185-216. <https://n9.cl/tr7xl>

Tejada Correa, J. G. (2016). Debido proceso y procedimiento disciplinario laboral. *Opinión Jurídica*, 15(30), 227-247. <https://n9.cl/643qk>