

Afectación al Inicio de Procesos Disciplinarios por la Deficiente Tipificación de Infracciones Administrativas a Docentes. Caso UTMACH

Tanya Gioconda Paredes Chiluisa

tg.paredes@uta.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-1381-8699>

Universidad Técnica de Machala

RESUMEN

Este artículo tuvo como objetivo desarrollar un análisis crítico jurídico para fundamentar la afectación por la deficiente tipificación de las infracciones administrativas en el estatuto de la Universidad Técnica de Machala en la apertura de procedimientos administrativos disciplinarios a docentes. En el texto se analizó la tipificación de las infracciones a la luz de los procedimientos administrativos disciplinarios llevados a cabo en contra de Docentes. La investigación contribuye al tratamiento que se viene dando en materia sancionatoria puesto que se expone los principales principios a los que deben regirse los trámites, así también se evidencia la existencia de vacíos jurídicos que resulta meritorio subsanar. La metodología empleada ha respondido a un enfoque predominantemente cualitativo, seguido de una lógica inductiva en la que predomina la dogmática jurídica. La investigación ha sido el teórico descriptivo y a su vez ha requerido un soporte bibliográfico y documental, como técnica se ha recurrido al estudio de casos así como a la encuesta. Finalmente, el aporte académico ofrecido permite establecer mecanismos viables al momento de sustanciar procesos disciplinarios, los cuales deben llevarse a cabo de manera imparcial y con los lineamientos adecuados a fin de evitar la afectación de los derechos de los administrados.

Palabras clave: *debido proceso; infracciones administrativas; procesos disciplinarios.*

Affectation of the Beginning of Disciplinary Processes due to the Deficient Classification of Administrative Infractions against Teachers.

UTMACH case

ABSTRACT

This article aimed to develop a critical legal analysis to substantiate the impact of the poor classification of administrative infractions in the statute of the Technical University of Machala in the opening of administrative disciplinary procedures to teachers. The text analyzed the classification of infractions in light of the administrative disciplinary procedures carried out against Teachers. The investigation contributes to the treatment that is being given in sanctioning matters since it exposes the main principles to which the procedures must be governed, and it also shows the existence of legal gaps that it is worth correcting. The methodology used has responded to a predominantly qualitative approach, followed by an inductive logic in which legal dogmatics predominate. The research has been theoretically descriptive and at the same time has required bibliographic and documentary support; as a technique, case studies have been used as well as surveys. Finally, the academic contribution offered makes it possible to establish viable mechanisms when carrying out disciplinary processes, which must be carried out impartially and with appropriate guidelines in order to avoid affecting the rights of those administered.

Keywords: due process; administrative infractions; disciplinary processes

*Artículo recibido 16 setiembre 2023
Aceptado para publicación: 28 octubre 2023*

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta investigación ha sido desarrollar un análisis crítico jurídico para fundamentar la afectación generada por la deficiente tipificación de las infracciones administrativas en el Estatuto de la Universidad Técnica de Machala [de aquí en adelante UTMACH] en la apertura de procedimientos administrativos disciplinarios a docentes. Previo a exponer la problemática es meritorio hacer un breve preámbulo entorno al tema.

En primer lugar, la administración pública constituye un conjunto de espacios dentro del sector público que permiten gestionar los diferentes órganos e instituciones del Estado. Existe pluralidad de definiciones entorno a la administración pública, así: “la organización del Estado, según Marx; la actividad por excelencia del Estado, según Von Stein; el gobierno en acción, según Wilson; el trabajo del gobierno, según Gulick; la herramienta constructora del Estado, según Dimock” (Guerrero, 2019, p.3).

Bajo los diferentes criterios, la idea central de administración pública se constituye en un servicio a la ciudadanía, enfocado en un grado de bienestar general que prima sobre el particular. En razón de lo expuesto, el accionar de los servidores públicos debe estar enfocado en cumplir a carta cabal y conforme a derecho con esa confianza (fe pública) otorgada por el propio Estado en sus diferentes preceptos normativos.

La Constitución de la República del Ecuador al tenor de su artículo 233 inciso primero afirma que “ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, siendo responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos”. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

Por consiguiente, la presencia de un derecho administrativo sancionador es fundamental para regular el desarrollo de la actividad pública conforme a lo tipificado en el ordenamiento jurídico. Por ende es prioritario que, en el caso de emitir una sanción, la misma esté incurso en una conducta tipificada.

Siguiendo este criterio, Rivero y Granda (2017) afirman que el derecho sancionador obedece a “varias razones de orden práctico, vinculadas al cumplimiento de las normas, para lograr la efectividad de los

mandatos jurídicos, es preciso vigilar y prevenir las infracciones administrativas, pero también reaccionar cuando se producen de forma que no resulten impunes” (p. 227).

En efecto, el principio de tipicidad, alude a la precisión que debe caracterizar al supuesto de hecho y a la sanción de una infracción. A decir de Chamorro González, (2017) la tipicidad viene siendo “la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa” (p. 279). Este principio guarda relación con el de legalidad, que radica en el aforismo latino *nulla pena sine lege*, que significa no hay sanción sin una ley previa.

Adentrados en la problemática de esta investigación resulta meritorio señalar que en sesión extraordinaria de Consejo Universitario, en segunda discusión, se aprobaron las reformas al Estatuto de la UTMACH, mediante resolución Nro. 042/2019 de 24 de enero de 2019. Estas reformas no aluden al título VIII referente al régimen disciplinario y las sanciones al personal académico, en donde en líneas generales se ha evidenciado una carente tipificación de las infracciones administrativas a docentes.

Lo expuesto ha ocasionado que no se puedan establecer sanciones administrativas frente a conductas que no están claramente tipificadas o que son subjetivas. Por lo expuesto, en la línea del derecho administrativo sancionador se investiga sobre los alcances de las sanciones constantes en los artículos: 104, 105, 106, 107, 108 del estatuto para así emitir un análisis crítico jurídico con adecuación de los mismos, al principio de tipicidad.

Bajo este contexto el problema planteado en esta investigación cuestiona ¿de qué forma la deficiente tipificación de las infracciones administrativas en el Estatuto de la UTMACH afecta la apertura de procedimientos administrativos disciplinarios a docentes? Resulta necesario considerar que previo al inicio de un procedimiento administrativo sancionador, se debe velar por el cumplimiento de un debido proceso y el acatamiento a lo tipificado en la norma, en el caso de la UTMACH en su Estatuto.

Partiendo del fundamento de que las administraciones públicas están investidas del poder para el ejercicio de las potestades y facultades otorgadas, las mismas deben direccionarse a la satisfacción del interés colectivo. De allí que todo acto que no se adecúe a esta premisa contraviene su verdadero espíritu.

En este mismo sentido, el estado ecuatoriano reconoce el principio de tipicidad en el artículo 29 del Código Orgánico Administrativo señalando que: “son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley. A cada infracción administrativa le corresponde una sanción

administrativa. Las normas que prevén infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva”. (Asamblea Nacional, 2017).

Lo expuesto ha exteriorizado de manera sucinta la problemática que existe respecto a carencia de tipificación de las infracciones administrativas en el Estatuto de la UTMACH con lo que se demuestra que es un tema real y actual. En ese sentido, se plantea la necesidad de subsanar la afectación generada en la apertura de procedimientos administrativos disciplinarios a docentes.

Al existir esta falencia se trastoca el derecho de las personas en la apertura de procesos disciplinarios contra docentes que presumiblemente hayan incurrido en alguna infracción administrativa. Es por esta razón que la no tipificación expresa en el Estatuto, significa que no se está garantizando ni respetando el debido proceso, por lo que es menester la mejora oportuna en relación a un debido proceso.

METODOLOGÍA

La modalidad o enfoque empleados ha sido de carácter mixto, dado que se recurrió a la modalidad cualitativa debido a que se ha seguido una lógica inductiva a través del análisis de la doctrina y la ley. Se ha contado además con elementos del enfoque cuantitativo al momento de realizar la aplicación y tabulación de encuestas.

Respecto del tipo o diseño de la investigación, en este estudio predominó la dimensión dogmática jurídica al plantear de manera crítica los lineamientos adecuados para mejorar la aplicación de la normativa analizada. Sumado a ello se sustentó el tema a través de elementos de la sociología jurídica debido al enfoque en la funcionalidad del procedimiento mismo que va en beneficio de la comunidad educativa.

En cuanto al alcance de la investigación esta se caracterizó por ser descriptiva dado que mide y evalúa diversos aspectos del fenómeno a investigar. Además se ha realizado un estudio explicativo ya que se orientó al descubrimiento de factores causales de la problemática evidenciando una posible solución para el problema en cuestión.

Recurriendo a los métodos de nivel empírico del conocimiento fue preciso efectuar un análisis documental, revisando criterios de diferentes juristas y doctrinarios del derecho administrativo. Se examinó además algunos casos prácticos, los cuales fueron seleccionados de manera focalizada y aleatoria y han servido de sustento para la investigación.

De igual manera, se recurrió al método analítico sintético el cual al ser parte de un nivel teórico del conocimiento, permitió realizar un análisis de la normativa y la doctrina, valorando todos sus elementos, partes y componentes, para posteriormente al integrarlos en una síntesis. Esto permitió tener una visión clara de la problemática que motivó la elaboración de este artículo.

Inmersos en el método deductivo e inductivo fue preciso partir desde lo básico que es la naturaleza y alcance de la deficiente tipificación de infracciones administrativas a docentes, para establecer la problemática que se genera en el inicio de procesos disciplinarios. Se recurrió al enfoque en sistema pretendiendo que el documento de análisis crítico jurídico fundamente la carente tipificación de infracciones administrativas a docentes, influyendo directamente en el inicio de procesos disciplinarios. Como técnica de investigación se recurrió al uso de la encuesta misma que fue aplicada a personal docente y administrativo de la UTMACH, a fin de obtener criterios concretos en los que se observen los puntos de vista, necesidades, responsabilidades, entre otros aspectos. Como instrumento se contó con un cuestionario estructurado de cinco preguntas cerradas, en búsqueda de información amplia, objetiva y veraz.

La población considerada para este estudio ha sido la totalidad de servidores públicos de la UTMACH mismos que cumplen sus funciones en diferentes carreras de la institución. Independientemente de la unidad a la que pertenecen así como de su nivel operativo, la universidad cuenta con 728 servidores institucionales sujetos al régimen que se analiza.

Aplicando una fórmula que determina el 95% de confiabilidad y un 5% de margen de error se ha obtenido como resultado que la muestra a encuestarse la conforman 85 personas. Con este particular se procedió a enviar la encuesta a través de los correos electrónicos la misma que fue aplicada mediante un formulario de google a personal seleccionado de manera aleatoria.

Análisis de conceptos básicos

Potestad sancionadora de la administración: se define como tal “aquella facultad que tiene la administración pública para imponer sanciones de tipo administrativo, ante conductas infractoras de las normas de esta naturaleza” (Galarza, 2016, p. 8). A criterio del jurista ecuatoriano Marco Morales (2016) “para velar por el interés público, es necesario que se tomen medidas para sancionar la desobediencia a las leyes que puedan cometer los individuos”. (p. 325).

El estado tiene la potestad para tipificar sanciones en la ley estableciendo penas para quien la incumpla no únicamente en el ámbito penal sino también en el plano administrativo. No obstante, “las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico” (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 33). Las normas están diseñadas para cumplirse pero es menester la existencia de seguridad jurídica para que las mismas sean persuasivas o preventivas más no coercitivas.

El derecho administrativo sancionador viene siendo una herramienta legal que permite a la administración central y local controlar cada uno de los actos ejercidos por los administrados con el propósito de regular la vida en sociedad. No obstante, es preciso lograr el conocimiento y la difusión de las conductas que constituyen infracciones dentro del ámbito administrativo puesto que el objetivo de una buena política represiva no precisamente el hecho de sancionar sino más bien prevenir. (Morales, 2016, p. 327).

La división del procedimiento contiene obligatoriamente dos fases, en la primera el órgano instructor realiza todas las actuaciones que permiten recabar información y determinar responsabilidades idóneas de sanción. En esta fase inclusive es permitido dictar medidas cautelares y provisionales de protección. En una segunda fase el órgano encargado realiza la valoración de las pruebas que han aportado las partes y en razón de ello emite una resolución motivada. (Solano, 2019).

En palabras de Mejía Patiño (citado en Galarza, 2016) la actuación administrativa sancionadora es similar al *ius puniendi* en materia penal, puesto que “se constituye de las potestades reconocidas al Estado [...] para organizar la manera en que se debe actuar en la sociedad, así como el establecimiento de sanciones, la protección de bienes jurídicos previamente considerados objeto tutela” (p. 12).

La potestad sancionadora de acuerdo a lo que dispone el Código Orgánico Administrativo vigente puede caducar o prescribir según cada caso en concreto. Así por ejemplo se habla de caducidad “cuando la administración no ha concluido el procedimiento sancionador en el plazo previsto” (Asamblea Nacional, 2017, art. 244). Esto no obsta para que se inicie otro procedimiento siempre y cuando no incurra en circunstancias que justifiquen la prescripción.

Por otra parte, el ejercicio de la potestad sancionadora prescribe en diferentes plazos, es así que desde el día posterior a la comisión o conocimiento del hecho la prescripción ocurre “un año para infracciones

leves, tres años para infracciones graves, cinco años para infracciones muy graves y las sanciones que por ellas se impongan”. (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 245).

Las infracciones en materia administrativa generalmente se clasifican en leves, graves y muy graves. Más aún “el problema al determinar las prescripciones radica en que las infracciones administrativas tienen clasificaciones distintas” de modo que: “Conforme al principio de tipicidad, no pueden ser sujetas a una interpretación analógica o extensiva. Al no poder determinar si la infracción se encuentra prescrita o no, la administración se encuentra limitada en el ejercicio de su potestad sancionadora” (Solano, 2019). Las sanciones administrativas también prescriben por el transcurso del tiempo, en igual plazo que de la potestad sancionadora. Es fundamental que para el ejercicio de esta potestad se observen las garantías necesarias, la debida separación entre la función instructora y sancionadora así como el hecho de tramitar bajo el respectivo procedimiento previo a imponer sanciones considerando que toda persona mantiene su status de inocente hasta que se demuestre lo contrario. (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 248).

De manera particular el fundamento y legitimidad constitucional entorno a la potestad sancionadora al igual que la forma en que esta debe ser ejercida constituyen aspectos centrales y determinantes en el ordenamiento jurídico. Es por esta razón los principios recogidos y que se analizan a continuación, se instauran como elementos distintivos que garantizan un debido proceso.

Principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad: los principios señalados forman parte de las garantías constitucionales de los derechos fundamentales. En primer lugar, la legalidad representa la adecuación de los actos de la autoridad a un conjunto de normas jurídicas que deben expresarse dentro del ordenamiento vigente. (Galarza, 2016, p. 15). En efecto, este principio nace como un mecanismo que permite contrarrestar la actividad administrativa evitando la arbitrariedad.

La legalidad asegura una correcta y estricta aplicación de la normativa legal garantizando el estricto acatamiento de la ley, restringiendo la ilegalidad y proyectando seguridad jurídica sin temor a que las actuaciones de los administrados traigan como resultado posibles sanciones ante la ejecución de actos que no se encuentren tipificados con anterioridad. Complementando lo descrito, la constitución ecuatoriana vigente señala:

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, art. 226).

Al ser considerados servidores públicos todas aquellas personas que prestan servicios o ejercen cargos dentro del sector público, las mismas están sujetas a un régimen disciplinario puesto que ninguno de ellos “estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente [...]” (Asamblea Nacional, Constitución, 2008, art. 233).

Basados en este mismo principio, la Ley Orgánica de Educación Superior (2018) señala que: “la autonomía responsable que ejercen las instituciones de educación superior, consiste en [...] la libertad para gestionar sus procesos internos [...]” (art. 18, literal e). Muestra de ello se evidencia la potestad para expedir reglamentos, instructivos, estatutos aplicables dentro de la institución. Es el caso del estatuto aprobado mediante resolución 042/2019 y su reforma 257/2019 que son objeto de estudio dentro de esta investigación.

En cuanto al principio de tipicidad la norma competente hace mención que “son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley” (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 29). No se puede dejar de lado que este concepto se encuentra fuertemente vinculado al de legalidad ya que para la aplicación de infracciones y sanciones debe previamente describirse la conducta del presunto transgresor.

Ligados a este precepto, la norma suprema declara que “nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza” (Constitución, 2008, art. 76, núm. 3). No se aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley, por tanto, únicamente es posible juzgar a una persona ante juez o autoridad competente observando el trámite propio para cada procedimiento.

No basta con solo enunciar los principios normativos, es preciso realizar un análisis claro y articulado de los fundamentos facticos y de los derechos que asisten al presunto infractor. De esta manera se llegará a determinar cómo y de qué forma se puede vincular los hechos con las normas para cada caso en concreto.

La tipicidad como principio rector dentro del derecho administrativo sancionador “postula la necesidad de que las conductas punibles estén expresamente previstas en una norma previa a la ocurrencia de la infracción y a su vez prevé también la sanción aplicable”. (Veloso, 2019, p. 70). Sus exigencias son una ley previa, que la misma sea anterior a la infracción y que tenga precisión razonable entorno a la conducta punible.

Otro de los principios importantes a considerar en un proceso sancionatorio es la proporcionalidad cuyo concepto “combina elementos de la justicia del caso concreto y mide el impacto que sobre los ciudadanos tiene la intervención estatal” (Sarmiento Ramírez-Escudero, 2017, p. 87). Se caracteriza por no tener un carácter formal ni procedimental pero constituye un parámetro de legalidad y justicia material.

La norma constitucional prevé que “la ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza” (Constitución, 2008, art. 76, núm. 6). El Código Orgánico Administrativo por su parte señala que:

Las decisiones administrativas se adecúan 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. (Asamblea Nacional, 2017, art. 16).

La proporcionalidad constituye un límite a la potestad sancionadora, su aplicación demanda la adecuación de los fines perseguidos a los medios empleados. Su propósito es regular las sanciones de manera flexible, otorgando un margen de gradación de acuerdo al nivel de gravedad de los efectos. Esto asegura “que la sanción no extralimite la responsabilidad del hecho, toda vez que debe existir lógica y coherencia entre el hecho incriminado y probado de la infracción cometida y su sanción”. (Galarza, 2016, p. 25).

Análisis de la tipificación de las infracciones administrativas en base al Estatuto de la UTMACH:

En el Estatuto aprobado mediante Resolución 042/2019 y reformado con Resolución 257/2019 se hace referencia al régimen disciplinario y sancionatorio estableciendo que la disciplina permite la convivencia universitaria entre “autoridades, personal académico, estudiantes, servidoras, servidores, trabajadoras y trabajadores” (Estatuto UMACH, 2019, art. 103).

Al tenor del artículo 104, en este cuerpo normativo se señala que las sanciones a aplicarse al personal académico en razón de la gravedad de las faltas implican “amonestación escrita emitida por el Consejo Universitario, suspensión temporal de actividades académicas, separación definitiva de la institución” (Estatuto UTMACH, 2019). Esta última sanción viene siendo causa legal para dar por terminado el vínculo laboral.

La primera sanción que consiste en amonestación escrita viene establecida dentro de las faltas leves y es aplicada al personal académico que presente impuntualidad reiterada e injustificada en el desempeño de sus actividades. Retraso en la presentación de syllabus, reportes de asistencia, notas e informes en trabajos de titulación, no socializar actividades ni calificaciones, falta de respeto y cortesía hacia los estudiantes, incumplimiento de actividades académicas y reglamentarias. (Estatuto UTMACH, 2019, art. 105).

La suspensión de actividades ante la comisión de faltas graves es hasta de treinta días sin percibir remuneración. Entre ellos está la divulgación no autorizada de asuntos confidenciales relativos a la universidad, no sufragar, atentar a los derechos y deberes de estudiantes, empleados y obreros de la institución. Actos de violencia verbal, alterar la armonía, destruir bienes públicos o privados, afectar la transparencia de los procesos electorales universitarios. (Estatuto UTMACH, 2019, art. 105).

Las faltas muy graves están sujetas a suspensión de actividades por hasta noventa días, las mismas se configuran cuando el personal académico asiste a realizar sus actividades bajo evidente influencia del consumo de sustancias alcohólicas o estupefacientes. Recibir beneficios económicos de terceros, ocupar arbitrariamente las instalaciones dificultando las actividades universitarias o cometer fraude y deshonestidad académica. (Estatuto UTMACH, 2019, art. 105).

La separación definitiva de la institución es la más grave de las sanciones que se aplica dentro del régimen disciplinario y esto sucede a causa de solicitar o entregar gratificaciones no debidas, cometer

actos de violencia física contra las autoridades, acciones u omisiones en casos de violencia de género, sexual o psicológica. El acoso o la discriminación ejercida de manera directa o indirecta y los casos de corrupción impiden que el servidor académico continúe desempeñando sus actividades en la universidad.

En la sustanciación y tramitación de tareas disciplinarias, sea que se inicien de oficio o a petición de parte, se garantiza velar por el derecho a la defensa y el debido proceso de las personas investigadas. El órgano competente para “conocer sustanciar y sancionar las faltas que comentan los profesores investigadores y estudiantes, que no involucre la sanción de separación definitiva de la institución” vienen siendo los miembros del Consejo Directivo de cada facultad. (Estatuto UTMACH, 2019, art. 114).

Posterior a que el Consejo Directivo instaure los procesos disciplinarios tienen un plazo de cincuenta días para para sustanciar el mismo. La norma prevé que durante el desarrollo del proceso se cuente con la participación de una autoridad académica y un representante para profesores y otro para estudiantes. El rol del secretario abogado de cada facultad brindar asesoraría, llevar el expediente y la elaboración del proyecto final.

El informe final se dará a conocer a los comisionados dentro del plazo máximo de sesenta días desde que se llevó a efecto la instauración del proceso disciplinario. Con este informe final los miembros del Consejo Directivo emitirán sus resoluciones imponiendo sanciones o ratificando la inocencia de los investigados. (Estatuto UTMACH, 2019, art. 114).

En el caso de que se investigue asuntos relacionados a violencia de género, psicológica o sexual, así como situaciones de acoso o discriminación, el estatuto dispone que se integre una comisión especializada que tenga el perfil profesional adecuado a la temática que serán los responsables de llevar a efectos los expedientes y elaborar los informes, activando el protocolo de prevención y actuación para cada caso en particular.

Una vez que el investigado ha recibido la notificación puede apelar o recurrir de la misma en el término máximo de tres días cuando la sanciones han sido tramitadas como casos graves y muy graves y se presentará ante Consejo Universitario. Cualquier recurso planteado no suspende la ejecución de la medida.

En el Estatuto analizado, se dispone que “los servidores administrativos y trabajadores universitarios están sujetos a lo que dispone la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) y su Reglamento” (Estatuto UTMACH, 2019, art. 120). Para esto es preciso que se lleve a cabo el respectivo sumario administrativo que está regulado en Reglamento Interno del Talento Humano de la UTMACH. Por lo que se colige que el proceso analizado aplica para estudiantes y docentes de manera particular.

Análisis de los resultados del diagnóstico realizado en el contexto de la investigación.

En la encuesta realizada al personal docente y administrativo de la UTMACH se ha obtenido los siguientes criterios:

Pregunta 1: Considerando que el derecho a la defensa constituye una garantía básica del debido proceso ¿Está usted de acuerdo en que se respetan estos principios al momento de sustanciar un proceso sancionador? De las personas encuestadas un 63,5% manifiesta que si frente a un 36,5 que dice que no.

Pregunta 2: ¿Sabía usted que el debido proceso debe ser respetado tanto en trámites judiciales como administrativos? En las respuestas obtenidas, el 81,2% de encuestados manifiestan que sí y un 18,8% responde que no tiene conocimiento del tema.

Pregunta 3: ¿Sabía usted que la universidad tiene la potestad para iniciar procesos disciplinarios por infracciones administrativas que se cometan en el desempeño de sus funciones? El 89,4% de encuestados afirman conocer acerca de esta potestad y un 10,6% restante manifiestan lo contrario.

Pregunta 4: Las infracciones administrativas son leves, graves y muy graves ¿Se ha socializado al personal docente y administrativo las causales para incurrir en estos hechos? Un 27,1% de encuestados afirman que la normativa es socializada mientras que el 72,9% restante desconocen los procedimientos.

Pregunta 5: ¿Desde su experiencia considera que las sanciones que se impone dentro del régimen disciplinario por infracciones administrativas cometidas son proporcionales a la falta incurrida? El 56,5% de personas encuestadas han respondido que si a diferencia del 43,5% que dice que las sanciones no son proporcionales.

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Cada una de las interrogantes planteadas en el marco de la investigación lleva a reafirmar la necesidad de una reforma urgente en el Estatuto de UTMACH puesto que los artículos analizados resultan bastante abstractos y generales al momento de su aplicación. Es meritorio que el personal docente y

administrativo que se encuentra sujeto conozca de manera clara los procedimientos y causas que implica el régimen disciplinario.

La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES, reformada a 2018) encargada de regular a los diferentes organismos que integran este sistema establece las sanciones que deben aplicarse en el supuesto de contravenir las disposiciones normativas de la Constitución y la ley. La norma señalada establece los deberes y derechos de los y las estudiantes, así como de los y las docentes, así como la responsabilidad y rol de la administración.

El derecho administrativo sancionador en el territorio ecuatoriano se ha caracterizado por ser disperso, sectorial y heterogéneo. Muestra de ello, en algunos casos “se menciona un tipo genérico y se entrega a los órganos de la administración su aplicación, en otros se regula en todos sus extremos el procedimiento y los criterios que deben seguirse para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores”. (Cordero, 2019, pág. 404).

Pese a que el estatuto de la UTMACH establece el listado de faltas en las que puede recurrir el servidor universitario, no se determina expresamente la estructura dogmática de la falta administrativa que la configure como conducta típica, antijurídica y culpable. Más aún, al tratarse de un listado no taxativo con contenido mínimo, este puede ser ajustado al mandato constitucional y a las normas infra constitucionales. (Jaya & Rodríguez, 2016).

En virtud de las garantías del debido proceso recogidas en el artículo 76 de la norma constitucional es meritorio referir a la debida proporcionalidad entre sanciones e infracciones administrativas a fin de garantizar los derechos del administrado como la parte débil de esta relación. De esta manera resulta posible no hacer uso excesivo de las categorías antijurídicas y culpables del investigado. (Cordero, 2019).

A más de las encuestas realizadas se analizó de manera aleatoria algunos casos relacionados al régimen disciplinario de la universidad. De lo que se puede observar es que una vez que se llega a tener conocimiento de la denuncia se conforma la comisión de investigación que da inicio al proceso disciplinario. La comisión tiene el plazo máximo de sesenta días para emitir la resolución que exima o sancione al docente en cuestión.

Se notifica en legal y debida forma al investigado el inicio del trámite y se manifiesta en la resolución que “se han realizado las diligencias correspondientes en aras a poder determinar la materialidad de los hechos denunciados y la responsabilidad del mismo”. (Resolución UTMACH 115/2019, p. 5). Las supuestas diligencias aducen a la comparecencia de las partes a rendir la versión de los hechos.

En cuanto a la valoración de la prueba se puede observar falencias que llevan a cuestionar como una comisión tiene la potestad de valorar pruebas y peor aún de tomar versiones sin la presencia de un abogado defensor que asista a las partes procesales. No se puede ser juez y parte en la tramitación de las causas administrativas, tomemos en consideración que se está poniendo en tela de duda la veracidad de los hechos que pueden llevar incluso a la pérdida del empleo o la desvinculación de la entidad educativa. En la resolución analizada se habla de la existencia de elementos de convicción, mismos que son valorados por profesionales que no ejercen la rama del derecho y por consecuencia desconocen las reglas básicas del debido proceso. Por otra parte, cuando se habla de sancionar actos inherentes a acoso, discriminación, violencia de género, psicológica o sexual, en efecto el Estatuto dispone que se integre una comisión especializada con profesional expertos en la temática, no obstante, estos temas por su naturaleza misma, corresponden a la justicia penal.

El obligación del Estado por medio de su institucionalidad garantizar la tutela efectiva de derechos así como la seguridad jurídica y el debido proceso, de modo que, es preciso que se respete los derechos de las partes en condiciones de igualdad e imparcialidad permitiendo que se establezca de manera clara las infracciones y se tipifique las mismas y al momento de sustanciar se haga también de forma precisa.

Otro de los casos analizados es la Resolución UTMACH 361/2018 en la que se sanciona al docente en razón de la versión libre y sin juramento rendida por las partes intervinientes. Las versiones rendidas constituyeron prueba plena para sancionar al docente con treinta días sin el goce de su remuneración.

Estas anotaciones llevan a considerar que existen casos leves, graves y muy graves que deben ser tratados en debida forma, por ejemplo en la Resolución UTMACH 391/2020 se resolvió la separación definitiva del Docente de la institución argumentando que este había recibido especies monetarias por parte de los estudiantes para aprobar las materias impartidas. Independientemente de la veracidad de los hechos, no se puede reglar derechos fundamentales por medio de un Estatuto.

CONCLUSIONES

La Ley Orgánica de Educación superior otorga a las universidades la potestad de establecer sanciones y aplicarlas cuando los responsables de cumplir deberes y obligaciones han incurrido en faltas a la norma y a las exigencias prescritas. Las sanciones para estudiantes y personal docente están estipuladas en el Estatuto de la UTMACH mientras que la LOSEP se convierte en norma supletoria para sustanciar procesos disciplinarios en contra del personal académico, mismos que se llevan a cabo a través de sumarios administrativos.

Los procesos disciplinarios establecidos en el Estatuto de la UTMACH son ejercidos en apego al derecho administrativo sancionador. No obstante, los mismos deben ser revisados de manera sucinta por el Consejo de Educación Superior toda vez que se pueda evidenciar una correcta aplicación del régimen disciplinario, precautelando el respeto al debido proceso, la proporcionalidad y la tipificación de infracciones en contra de las personas investigadas, sean estos docentes o estudiantes a fin de dar un respecto y protección adecuada a sus derechos.

Ciertamente, cada institución posee la potestad administrativa para imponer sanciones correctivas y disciplinarias, sin embargo, estas deben estar sujetas a los principios de legalidad, proporcionalidad, y respondiendo a hechos facticos debidamente probados y motivados. Es decir, quien haya incurrido en una falta leve, grave o muy grave tiene derecho a que la misma sea tramitada mediante un sistema sancionador que se adecúe a los preceptos constitucionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 , 7 de Julio 2017.

http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2017/07julio/A2/ANEXOS/PROCU_CO DIGO_ORGANICO_ADMINISTRATIVO.pdf

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Chamorro González, J. (2017). Los principios del Derecho Administrativo Sancionador y su incidencia en el ámbito de la disciplina urbanística. *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 275–307.

- Colectivo de Autores UNIANDES. (2017). *La investigación científica y las formas de titulación: Aspectos conceptuales y prácticos*. Editorial Jurídica del Ecuador.
- Cordero, E. (2019). Fundamentos y principios de la potestad sancionadora de la Administración del Estado en el Derecho chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 399–439.
- Estatuto de la UTMACH. Resolución No. 042/2019 de 24 de enero de 2019
- Galarza, J. C. (2016). *Aplicación de la mediación para el tratamiento derivado de las infracciones administrativas en el Distrito Metropolitano de Quito* (p. 130) [Tesis de Maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5820/1/T2388-MDA-Galarza-Aplicacion.pdf>
- Guerrero, O. (2019). Principios de Administración Pública. *Revista Electrónica Del Centro de Estudios de Administración Pública*, 3–33.
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la investigación*. Mc Graw Hill Education.
- Jaya, P., & Rodríguez, M. (2016). *Proporcionalidad en la tipificación de sanciones administrativas a profesoras y profesores de la Universidad Técnica de Machala*. http://repositorio.utmachala.edu.ec/bitstream/48000/8240/1/TTUACS_DE77.pdf
- Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 298 el 12 de octubre de 2010, última reforma Suplemento del Registro Oficial No. 297, de fecha 02 de agosto de 2018.
- Morales, M. (2016). *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Rivero, R., & Granda, V. (2017). *Derecho administrativo*. Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Sarmiento Ramírez-Escudero, D. (2017). *El principio de proporcionalidad en el Derecho administrativo*. Marcial Pons. <http://www.marcialpons.es/autores/sarmiento-ramirez-escudero-daniel/1153445604/>
- Solano, S. (2019). Los límites de la potestad sancionadora en Ecuador. *Revista Jurídica LexLatin*. <https://lexlatin.com/opinion/los-limites-de-la-potestad-sancionadora-en-ecuador>

- Tantaleán Odar, R. (2016). El problema de investigación jurídica. *Revista Derecho y cambio social*, 56, 451–503.
- Unzain, N., & Lazarte, M. (2018). El método científico aplicado al derecho como ciencia reguladora de la conducta humana. *VI Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales*.
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.12752/ev.12752.pdf
- Veloso, N. (2019). El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionatorio. *Revista de Derecho Universidad de Montevideo*, 69–85.