

El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano

The principle of proportionality in administrative sanctions in the Ecuadorian legal system

Cristina Estefanía Aguas-Almeida¹
Universidad Tecnológica Indoamérica - Ecuador
tefo_1989@hotmail.com

Wendy Piedad Molina-Andrade²
Universidad Tecnológica Indoamérica - Ecuador
wenmolina@hotmail.com

doi.org/10.33386/593dp.2024.4.2573

V9-N4 (jul-ago) 2024, pp 726-740 | Recibido: 07 de mayo del 2024 - Aceptado: 05 de junio del 2024 (2 ronda rev.)

1 Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador (2015).

2 Doctor en Jurisprudencia y Abogada de los tribunales y Juzgados (Universidad Internacional del Ecuador)

Descargar para Mendeley y Zotero

RESUMEN

El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano constituye un tema de vital importancia, ya que su adecuada aplicación es fundamental para garantizar la equidad y la justicia en el sistema sancionatorio. La falta de uniformidad en su aplicación entre distintas entidades administrativas crea situaciones de inequidad, minando la coherencia del sistema y socavando la confianza de los ciudadanos en la justicia administrativa. Además, la ambigüedad normativa en la definición de los criterios de proporcionalidad genera interpretaciones subjetivas, propiciando decisiones arbitrarias y afectando la seguridad jurídica. La ausencia de mecanismos efectivos de revisión y control de las decisiones administrativas en materia sancionatoria representa otro desafío, comprometiendo la protección de los derechos individuales. Por ello, es crucial abordar esta problemática para establecer procedimientos claros que permitan a los ciudadanos impugnar sanciones consideradas injustas, asegurando una revisión imparcial y transparente. De esta manera, la revisión y mejora del principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en Ecuador se presenta como una necesidad imperante para fortalecer la legalidad, equidad y confianza en el sistema sancionatorio, preservando así los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Palabras claves: potestad sancionatoria, principio de proporcionalidad, régimen jurídico administrativo, sanciones administrativas

ABSTRACT

The principle of proportionality in administrative sanctions in the Ecuadorian legal system constitutes an issue of vital importance, since its proper application is essential to guarantee equity and justice in the sanctioning system. The lack of uniformity in its application between different administrative entities creates situations of inequity, undermining the coherence of the system and undermining citizens' confidence in administrative justice. Furthermore, the regulatory ambiguity in the definition of proportionality criteria generates subjective interpretations, leading to arbitrary decisions and affecting legal certainty. The absence of effective mechanisms for review and control of administrative decisions regarding sanctions represents another challenge, compromising the protection of individual rights. Therefore, it is crucial to address this problem to establish clear procedures that allow citizens to challenge sanctions considered unfair, ensuring an impartial and transparent review. In summary, the review and improvement of the principle of proportionality in administrative sanctions in Ecuador is presented as a prevailing need to strengthen legality, equity and confidence in the sanctioning system, thus preserving the fundamental rights of citizens.

Keywords: sanctioning power, principle of proportionality, administrative legal regime, administrative sanctions

Introducción

El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas desempeña un papel fundamental en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, constituyendo un elemento esencial para garantizar la adecuación y equidad en la imposición de medidas punitivas por parte de la administración pública. Este principio, arraigado en los principios generales del derecho, busca establecer un equilibrio justo entre la infracción cometida y la sanción impuesta, evitando así la imposición de penas desproporcionadas que puedan vulnerar los derechos fundamentales de los ciudadanos (Marín, 2019).

En el contexto legal ecuatoriano, el principio de proporcionalidad se encuentra consagrado en diversos instrumentos normativos, destacando su presencia en la Constitución de la República del Ecuador. La Carta Magna reconoce la importancia de este principio como salvaguarda para prevenir abusos por parte de la administración y asegurar la protección de los derechos ciudadanos. Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reforzado la aplicación y respeto del principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones, considerándolo un criterio esencial para evaluar la legalidad y justicia de las medidas administrativas¹.

El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas implica diversos elementos, como la gravedad de la infracción, la intencionalidad del infractor, y las circunstancias específicas del caso. Este enfoque multifacético busca garantizar que las sanciones sean adecuadas y necesarias, evitando así medidas excesivas que puedan afectar injustamente a los administrados. En este sentido, los órganos administrativos y jurisdiccionales desempeñan un papel crucial al aplicar el principio de proporcionalidad, asegurando que las sanciones sean proporcionadas a la magnitud de la falta cometida (Rojas, 2020).

De esta manera, se comprende la importancia de abordar el principio de

¹ Al respecto puede consultarse las sentencias No. 10-18-IN/21, No. 60-15-EP/20 y No. 10-18IN/21.

proporcionalidad en las sanciones administrativas, debido a que se constituye un pilar esencial en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, guiando la actuación de la administración pública y garantizando la protección de los derechos individuales. Su presencia en la normativa constitucional y legal, respaldada por la jurisprudencia, subraya su importancia como salvaguarda contra posibles abusos estatales y como instrumento para asegurar una justicia administrativa equitativa y respetuosa de los derechos fundamentales.

El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano presenta un escenario desafiante que requiere una cuidadosa consideración y análisis. En primer lugar, se observa una falta de uniformidad en la aplicación del principio por parte de las distintas entidades administrativas, lo que puede generar situaciones en las que la misma infracción resulte castigada de manera dispar, socavando la coherencia y equidad del sistema sancionatorio. Esta falta de uniformidad puede derivar en una percepción de arbitrariedad por parte de los ciudadanos, afectando la legitimidad de las medidas administrativas.

Asimismo, resulta de gran trascendencia jurídica la valoración de los criterios que componen la proporcionalidad en las sanciones administrativas, ya que ello plantea un desafío sustancial. La ausencia de pautas claras para evaluar la gravedad de una infracción, la intencionalidad del infractor y otras circunstancias relevantes puede dar lugar a interpretaciones subjetivas y variadas, generando incertidumbre en la aplicación del principio. Esta falta de precisión normativa puede conducir a decisiones administrativas arbitrarias, sin una base legal y objetiva que respalde la proporcionalidad de las sanciones impuestas (Palomar & Rodríguez, 2023).

Además, se observa la necesidad de establecer mecanismos efectivos de revisión y control de las decisiones administrativas en materia de sanciones. La falta de instancias adecuadas para la revisión imparcial de las

medidas sancionatorias impuestas por la administración puede propiciar la vulneración de derechos fundamentales, dejando a los ciudadanos en una situación de desamparo frente a posibles abusos estatales. Es imperativo abordar esta carencia mediante la implementación de mecanismos judiciales o administrativos que garanticen una revisión justa y transparente de las sanciones impuestas.

Finalmente, la falta de conciencia y comprensión sobre el principio de proporcionalidad tanto por parte de los ciudadanos como de los funcionarios administrativos puede contribuir a malentendidos y malas interpretaciones. La capacitación y difusión adecuadas sobre este principio son esenciales para asegurar su aplicación efectiva y para promover una cultura administrativa basada en la equidad y la legalidad. La falta de conciencia sobre los principios jurídicos puede conducir a una desconfianza generalizada en el sistema sancionatorio, comprometiendo la efectividad y legitimidad de las medidas adoptadas por la administración.

En tal sentido, el objetivo general de la investigación es analizar la aplicación del principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, con el fin de fortalecer la coherencia, equidad y legalidad del sistema sancionatorio, garantizando así la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Los objetivos específicos o secundarios serán realizar un análisis exhaustivo de las prácticas administrativas en la imposición de sanciones, identificando posibles disparidades en la interpretación y aplicación del principio de proporcionalidad entre diferentes entidades y jurisdicciones; investigar la normativa existente de la proporcionalidad en las sanciones administrativas que guían la actuación de las entidades administrativas y minimizan la interpretación subjetiva; proporcionar un marco jurídico que garantice a los ciudadanos la posibilidad de impugnar las sanciones impuestas, asegurando así una revisión imparcial y transparente y, fomentar una cultura administrativa basada en la legalidad

y la equidad para fortalecer la confianza en el sistema sancionatorio.

La importancia para abordar el tema del principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano radica en la importancia crucial que este principio tiene para la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la correcta aplicación de la justicia administrativa. En primer lugar, la falta de uniformidad en la aplicación del principio puede dar lugar a situaciones de inequidad, donde una misma infracción recibe sanciones dispares, lo que afecta la coherencia del sistema sancionatorio y socava la confianza de la ciudadanía en la justicia administrativa.

La ambigüedad normativa en la definición de los criterios de proporcionalidad constituye otro motivo relevante para abordar este tema. La carencia de pautas claras para evaluar la gravedad de las infracciones y otras circunstancias relevantes puede propiciar interpretaciones subjetivas y decisiones administrativas arbitrarias, generando incertidumbre y vulnerando la seguridad jurídica. Esta falta de precisión normativa resalta la necesidad de examinar y mejorar los fundamentos legales que respaldan la proporcionalidad en las sanciones administrativas.

Por último, la ausencia de mecanismos efectivos de revisión y control de las decisiones administrativas en materia sancionatoria plantea un desafío sustancial para garantizar la protección de los derechos individuales, esto considerando que actualmente, los mecanismos de control existentes presentan algunas deficiencias debido a la falta de celeridad con la que se resuelven, además de que es la propia administración la que realiza, en primera instancia este proceso de control, existiendo por tanto, en determinadas circunstancias, una falta de imparcialidad en este proceso. De esta manera, la importancia de abordar este aspecto se fundamenta en la necesidad de establecer procedimientos claros y accesibles que permitan a los ciudadanos impugnar sanciones consideradas injustas, asegurando así una revisión imparcial y

transparente que contribuya a prevenir abusos por parte de la administración pública. En conjunto, estos motivos respaldan la relevancia y pertinencia de profundizar en el análisis y la mejora del principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el contexto jurídico ecuatoriano.

Desarrollo

Principio de proporcionalidad en sede administrativa

En primer lugar, cabe destacar que, de acuerdo con la doctrina de Alexy (2020) los principios son normas que exigen que algo se lleve a cabo en la mayor medida posible de conformidad con las posibilidades fácticas y jurídicas; son, por tanto, mandamientos de optimización. Los principios expresan deberes *prima facie*, cuyo contenido definitivo sólo se fija después de sopesarlo con principios en conflicto

En la doctrina, el principio de proporcionalidad se lo considera como un pilar fundamental del Estado de derecho, de allí que se lo haya considerado como “el principio de principios”, En este sentido, Ramírez (2017) afirma que el principio de proporcionalidad es aquel que establece que la actuación administrativa debe ser adecuada, necesaria y proporcionada a los fines que persigue. En otras palabras, este principio exige que la Administración adopte las medidas que sean más adecuadas para alcanzar sus objetivos, que estas medidas sean necesarias para lograr dichos objetivos y que los beneficios que se obtienen con ellas no superen los sacrificios que imponen a los derechos y libertades de los particulares.

Desde la perspectiva de Gallardo (2018), la justificación de este principio se encuentra en el principio del Estado de Derecho. Al ser un principio jurídico general fundamental, el principio de proporcionalidad puede estar expresado o implícito en la Constitución. Tiene una función negativa, cuando limita la actuación de los órganos estatales, y una función positiva de obediencia al contenido de proporcionalidad,

es decir, la exigibilidad, adecuación y proporcionalidad de los actos de los poderes públicos en relación con los fines que persiguen. Es, por tanto, un principio jurídico-material de medida justa.

Según Rojas (2020), el principio de proporcionalidad se distingue en cuatro fases, a saber: principio jurídico en sentido estricto, principio en el contexto del sistema secundario, principio genérico y principio implícito. Como principio jurídico en sentido estricto, el principio de proporcionalidad garantiza a los ciudadanos protección contra los abusos cometidos por los administradores públicos, ya que este principio sirve como sustituto de la implementación del Estado Democrático de Derecho. La proporcionalidad como principio en el contexto del sistema secundario se caracteriza por ser una norma limitante para la actividad estatal. Como principio genérico, se caracteriza por obligar a todos los agentes públicos y, finalmente, como principio implícito en el ordenamiento jurídico, aun cuando no tenga una consagración expresa en la Ley Mayor.

De esta manera, el principio de proporcionalidad constituye un medio adecuado e idóneo para resolver los conflictos. Por un lado, limitary controlar la conducta de la Administración Pública, que tiene como objetivo restringir o limitar derechos fundamentales. Por otro lado, dado el caso concreto, sirviendo de sustituto del administrador público en la interpretación de conceptos jurídicos indeterminados, para que su decisión no sea más que óptima. En este contexto, el citado principio coadyuvará y orientará para que el administrador público busque siempre un fin jurídico en sus decisiones, so pena de ser puesto en conocimiento del Poder Judicial cada vez que un derecho o garantía fundamental sea amenazado o vulnerado.

El principio de proporcionalidad es un pilar esencial en el ámbito administrativo, guiando la actuación de las autoridades para asegurar que las medidas y sanciones aplicadas sean proporcionadas a la situación específica. Este principio implica que las decisiones administrativas deben ser adecuadas y

necesarias, evitando excesos que puedan afectar injustamente los derechos de los ciudadanos. La proporcionalidad se convierte así en un mecanismo clave para equilibrar la autoridad del Estado con la protección de los derechos individuales, garantizando que las acciones gubernamentales estén en armonía con los principios democráticos y constitucionales (Pérez, 2018).

En el ámbito administrativo, la aplicación del principio de proporcionalidad implica un análisis detallado de la gravedad de la situación, la necesidad de la intervención estatal y la adecuación de las medidas propuestas. Esto se aplica a diversas áreas, como sanciones, multas y restricciones impuestas por las autoridades administrativas. La proporcionalidad también se extiende a la protección de la intimidad y la seguridad jurídica, asegurando que las acciones del Estado sean proporcionadas a los objetivos perseguidos, sin imponer cargas innecesarias o desproporcionadas a los administrados (Palomar & Rodríguez, 2023).

Además, el principio de proporcionalidad desempeña un papel crucial en la prevención de abusos de poder por parte de las autoridades administrativas. Al establecer límites claros a la discrecionalidad estatal, este principio contribuye a proteger a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias o desmesuradas, promoviendo así la confianza en el sistema administrativo. La proporcionalidad se erige como una salvaguarda que impide la imposición de medidas excesivas o inapropiadas, contribuyendo a mantener el equilibrio entre el poder del Estado y los derechos individuales en la esfera administrativa. En este sentido, su aplicación se traduce en una administración más justa, eficiente y respetuosa de los principios democráticos y de los derechos fundamentales (Rojas, 2020).

El criterio de proporcionalidad es de actualidad y, al igual que la equidad, se centra en la justicia del caso concreto o particular. En palabras de Sánchez (2017) es un instrumento eficaz de apoyo a las decisiones estatales que, después de someter el caso a reflexiones a favor y en contra, con el fin de comprobar si no hubo

exceso en la relación entre medios y fines, materializando así la necesidad de una decisión correctiva.

La doctrina estableció la existencia de tres elementos o subprincipios que integran el principio de proporcionalidad. La primera es la relevancia. Allí se analiza la adecuación, conformidad o validez de la finalidad. Por tanto, parece que este principio se confunde con el de la prohibición de la voluntad. El segundo es el de necesidad, según el cual la medida no debe exceder los límites esenciales para mantener el fin legítimo perseguido. El tercero consiste en la propia proporcionalidad, tomada *stricto sensu*, según la cual la elección debe recaer en el medio que tenga en cuenta el conjunto de intereses en juego (Gamboa, 2017).

La aplicación del principio de proporcionalidad requiere dos enfoques. Existe simultáneamente la obligación de utilizar medios adecuados y la prohibición de utilizar medios desproporcionados. De esta manera, la proporción adecuada se convierte en una condición de legalidad. Por tanto, la inconstitucionalidad se produce cuando la medida es excesiva, injustificable, es decir, no encaja en el marco de la proporcionalidad. Éste, como principio sólo puede entenderse en su contenido y alcance si consideramos el advenimiento histórico de dos concepciones del Estado de Derecho: una, en decadencia, o completamente obsoleta, que se vincula doctrinalmente con el principio de legalidad, con su apogeo en el derecho positivo de la Constitución de Weimar; otro, en ascenso, ligado al principio de constitucionalidad, que desplazó el centro de gravedad del ordenamiento jurídico hacia el respeto de los derechos fundamentales (Marín, 2019).

La adopción del principio de proporcionalidad representa quizás la nota más distintiva del segundo Estado de Derecho, que, con la aplicación de este principio, quedó admirablemente fortalecido. Se convirtió en un principio constitucional gracias a la doctrina y la jurisprudencia, especialmente en Alemania y Suiza. Contribuye en particular a conciliar el derecho formal con el derecho sustantivo para

responder a las exigencias de transformaciones sociales extremadamente rápidas, que además serían jurídicamente incontrolables si faltara el nuevo principio constitucional (Rojas, 2020).

Análisis de la sentencia 376-20-JP/21 de la corte constitucional y su vinculación al principio de proporcionalidad

En la Sentencia 376-20-JP/21, la Corte Constitucional de Ecuador resolvió una acción de protección presentada por un profesor destituido por presunto acoso sexual a una estudiante. La Corte consideró que la sanción de destitución fue desproporcionada y que, por lo tanto, se vulneraron los derechos del profesor a la motivación, la seguridad jurídica, el trabajo y a la proporcionalidad.

Uno de los aspectos más destacados de esta sentencia tiene que ver con el análisis que se efectúa sobre el principio de proporcionalidad en el ámbito de las sanciones administrativas. En tal sentido, debe señalarse que para comprender el alcance de este principio, se cita a la Constitución de la República del Ecuador (2008) que dentro de su artículo 7, numeral 6 señala que “la ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza”; es decir, uno de los principales argumentos de la Corte Constitucional tiene que ver con que el principio de proporcionalidad es parte del derecho constitucional al debido proceso.

La inclusión del principio de proporcionalidad como parte del debido proceso legal implica que, durante cualquier procedimiento administrativo o judicial, las medidas y sanciones impuestas deben ser proporcionadas y no excesivas en relación con la infracción cometida. Este principio garantiza que los individuos tengan la oportunidad de ser escuchados y presentar sus argumentos antes de que se les imponga una sanción, y que dicha sanción esté en consonancia con la gravedad de la falta. Además, el principio de proporcionalidad actúa como un escudo contra la arbitrariedad estatal, asegurando que las decisiones de las

autoridades respeten los derechos fundamentales y eviten restricciones innecesarias o desmedidas.

En el contexto del debido proceso, el principio de proporcionalidad también implica que las autoridades deben considerar adecuadamente las circunstancias individuales de cada caso antes de imponer sanciones. Esto incluye evaluar factores como la intencionalidad del infractor, la magnitud de la infracción y otros elementos relevantes para determinar la medida adecuada. De esta manera, la proporcionalidad no solo se convierte en una garantía de justicia y equidad, sino que también contribuye a la legitimidad y aceptación de las decisiones administrativas y judiciales en el marco del debido proceso. Principio del formulario

Asimismo, el organismo constitucional ha establecido que “la proporcionalidad es un principio que debe aplicarse no solo al diseño legislativo sino también cuando se aplican sanciones” de modo que este principio “debe ser entendida como la prohibición de exceso” De esta manera, aplicándose al caso en concreto que se analiza, todo organismo que “tiene la competencia para establecer una sanción debe apreciar el daño causado por el hecho, que está vinculado al derecho afectado, la sanción a imponer y a las circunstancias del supuesto infractor” (Sentencia No. 376-20-JP/21 , 2021, p. 26).

Un aspecto destacado de la sentencia se produce en relación a la valoración de la infracción y su adecuación a las sanciones previstas, de tal modo que no se afecte la proporcionalidad, ya que el accionante considera que la vulneración de la proporcionalidad se produce a partir de que la falta cometida debería haberse sancionado con una represión menos grave a la aplicada, es decir la suspensión de funciones, puesto que no se tomaron en cuenta aspectos clave como antecedentes laborales, personales, proyecto de vida, años de servicio a la Educación que podrían haber influido en la disminución de la sanción y, por lo tanto, en la garantía de la proporcionalidad.

En tal sentido, la Corte considera que este principio debe evaluar, el hecho cometido

y las consecuencias que se hayan derivado del mismo para poder determinar una sanción que sea proporcional. En el caso concreto, la Corte Constitucional de Ecuador consideró que la sanción de destitución era excesiva, ya que el profesor no tenía antecedentes penales y la infracción había sido calificada como leve. Por lo tanto, la Corte ordenó al Ministerio de Educación restituir al profesor a su cargo, sin embargo,

La Corte Constitucional en este caso, estableció tácitamente que, para que una sanción administrativa sea proporcional, debe cumplir con los siguientes requisitos que se han determinado desde la doctrina, como lo son la adecuación, que implica que la sanción debe ser adecuada para alcanzar el fin que se persigue, que en este caso era proteger la integridad física y emocional de la estudiante; la necesidad, por medio de la cual, la sanción debe ser necesaria para alcanzar el fin que se persigue, es decir, que no haya otra sanción menos restrictiva de los derechos del profesor que pueda lograr el mismo objetivo y la proporcionalidad en sentido estricto, que establece que la sanción debe ser proporcionada a la gravedad de la infracción, que en este caso fue calificada como leve.

Esta sentencia es importante porque establece que la sanción de destitución no es la única medida posible para sancionar el acoso sexual leve. En estos casos, las autoridades competentes deben valorar otros factores, como la gravedad de la infracción, los antecedentes del agresor y la posibilidad de que la sanción sea proporcionada a los derechos del agresor. Además un hecho relevante es que este principio se refuerza a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y otras instancias judiciales, que analizan casos específicos para asegurar que las actuaciones de la administración se ajusten a los estándares de proporcionalidad.

De esta manera, la Sentencia 376-20-JP/21 de la Corte Constitucional de Ecuador es un importante precedente en la aplicación del principio de proporcionalidad en el ámbito del acoso sexual. Esta sentencia establece que la sanción de destitución no es la única medida posible para sancionar el acoso sexual leve, y que

las autoridades competentes deben valorar otros factores, como la gravedad de la infracción, los antecedentes del agresor y la posibilidad de que la sanción sea proporcionada a los derechos del agresor.

El código orgánico administrativo y su relación con la proporcionalidad

En general, la proporcionalidad en el ámbito administrativo ecuatoriano se basa en el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos y en la legalidad de las actuaciones gubernamentales. Las autoridades administrativas deben garantizar que las sanciones impuestas sean proporcionadas a la gravedad de la falta cometida y que las medidas adoptadas no sean excesivas ni arbitrarias.

El principio de proporcionalidad en la legislación ecuatoriana es un concepto fundamental que busca equilibrar los intereses del Estado con los derechos individuales de los ciudadanos. Este principio implica que las medidas adoptadas por el Estado deben ser proporcionales a la finalidad perseguida, evitando excesos que puedan afectar injustamente a los ciudadanos. En la legislación ecuatoriana, el principio de proporcionalidad se encuentra arraigado en la Constitución y se manifiesta en diversas normativas para asegurar un sistema legal justo y equitativo.

La Constitución de la República del Ecuador establece a lo largo de su contenido que la protección de los derechos se efectuará de manera prioritaria, respetando las garantías judiciales, como el derecho al debido proceso y la tutela efectiva. Este principio se vincula estrechamente con la proporcionalidad, ya que implica que las restricciones impuestas a los derechos individuales deben ser proporcionadas y justificadas. Además, el artículo 76 reconoce el principio de proporcionalidad como un límite a la actuación del Estado, garantizando así la protección de los derechos fundamentales.

En el ámbito administrativo sancionador, el principio de proporcionalidad cobra especial relevancia. La legislación ecuatoriana busca

que las penas y sanciones impuestas sean proporcionales a la gravedad de las infracciones cometidas. Esto implica que se deben evitar sanciones excesivas que puedan constituir un castigo desproporcionado, garantizando así el respeto a la dignidad humana y evitando la aplicación de medidas arbitrarias.

En el ejercicio de sus funciones, la Administración Pública también está sujeta al principio de proporcionalidad. Las medidas administrativas, como sanciones o restricciones, deben guardar una relación equitativa con los objetivos perseguidos. Este enfoque asegura que las decisiones de la Administración no sean arbitrarias y que se respeten los derechos de los administrados.

El control administrativo, judicial y constitucional desempeña un papel crucial en la aplicación del principio de proporcionalidad. Los órganos de la administración pública, el poder judicial y los órganos constitucionales ecuatorianos tienen la responsabilidad de evaluar la proporcionalidad de las medidas adoptadas por el Estado, garantizando que no se vulneren derechos de manera injustificada. Estas formas de control contribuyen a la protección de la legalidad y la justicia en el sistema legal ecuatoriano.

El principio de proporcionalidad actúa como una garantía de los derechos fundamentales en el sistema jurídico ecuatoriano. A través de este principio, se busca equilibrar la eficacia de las acciones estatales con la preservación de los derechos individuales, promoviendo así un sistema legal que respete la dignidad de las personas.

A pesar de la importancia del principio de proporcionalidad, su aplicación puede enfrentar desafíos en la práctica. La claridad en la definición de criterios para evaluar la proporcionalidad y la capacitación de los operadores jurídicos son aspectos cruciales para fortalecer la implementación efectiva de este principio en la legislación ecuatoriana. Además, la adaptación constante a los cambios sociales presenta desafíos adicionales que requieren

una revisión constante de las normativas para asegurar su pertinencia y aplicabilidad en el contexto actual.

Por su parte, el Código Orgánico Administrativo de Ecuador (COA) establece el principio de proporcionalidad como uno de los principios rectores de la actuación administrativa. Este principio establece que las decisiones administrativas deben ser adecuadas, necesarias y proporcionadas a los fines que persiguen, en línea con lo que se ha determinado dentro de la doctrina administrativa. En concreto el artículo 16 del COA prescribe lo siguiente:

Art. 16.- Principio de proporcionalidad. 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 (Código Orgánico Administrativo, 2017).

El artículo 16 del COA establece que las decisiones administrativas deben ser “adecuadas al fin previsto en el ordenamiento jurídico y se adoptan en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses. Esto implica que la Administración debe adoptar las medidas que sean más adecuadas para alcanzar sus objetivos, teniendo en cuenta los intereses públicos y privados que se encuentran en juego.

El COA garantiza que las decisiones administrativas deben ser necesarias para alcanzar el fin que se persigue, de modo que la Administración debe optar por la medida que sea menos restrictiva de los derechos y libertades de los particulares, siempre que sea posible, ya que tales decisiones deben ser proporcionadas a los sacrificios que imponen a los derechos y libertades de los particulares, por lo que no deben superar los sacrificios que impone a los derechos y libertades de los particulares (Moreta, 2019).

Sanciones administrativas

La sanción administrativa consiste en un mal o castigo, por tener efectos angustiantes, de alcance general y potencialmente futuro, impuesta por la Administración Pública, materialmente considerada, por un ente o por corporaciones de derecho público, a un agente público administrado, jurisdiccional, persona natural o jurídica, sujeta o no a relaciones especiales de sujeción con el Estado, como consecuencia de una conducta ilícita, tipificada en una norma prohibitiva, con carácter represivo o disciplinaria, en el ámbito de aplicación formal y material del Derecho Administrativo (Casino & Nieto, 2018).

Las sanciones administrativas son medidas coercitivas que las autoridades gubernamentales imponen como respuesta a conductas que violan normativas o regulaciones establecidas en el ámbito administrativo. Estas medidas tienen como objetivo corregir o prevenir comportamientos no deseados y garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos. A diferencia de las sanciones penales, las administrativas se centran en aspectos no criminales, como infracciones a normas tributarias, ambientales, comerciales o de otra índole, y generalmente no conllevan penas de privación de libertad, sino más bien multas, suspensiones, revocaciones de licencias, entre otras (Cuadra, 2020).

Las sanciones administrativas se aplican en el contexto de la potestad sancionadora que poseen las entidades gubernamentales para mantener el orden y proteger el interés público. Estas medidas pueden derivar de procedimientos administrativos en los que se garantiza el derecho a la defensa y a un debido proceso. La imposición de sanciones administrativas busca no solo corregir el comportamiento infractor, sino también disuadir a otros de incurrir en conductas similares, promoviendo así el cumplimiento de las normativas y contribuyendo a la eficacia de la administración pública. La proporcionalidad y la razonabilidad son principios fundamentales en la aplicación de sanciones administrativas para evitar medidas excesivas y asegurar que estén en consonancia con la gravedad de la infracción.

La rama jurídica sancionadora del Derecho Administrativo no sólo protege las actividades procesales de la Administración Pública, sino también los bienes jurídicos de los que trata principalmente la propia Constitución de la República del Ecuador, como es el caso de la función pública.

Otro aspecto conceptual de la sanción administrativa se refiere al elemento angustioso de la medida. Las interpretaciones económicas de la ley no eliminan la carga necesaria de la pena. Ésta es una técnica interpretativa de la regla, una de las técnicas posibles. No se trata aquí de discutir si la pena tiene o no un carácter esencialmente retributivo o, por el contrario, como sostienen los partidarios de la teoría funcionalista normativa, su finalidad sería únicamente la prevención general positiva y la protección de las expectativas institucionalizadas en normas, sino que en todo caso, una característica central para su reconocimiento es la presencia de un efecto angustiante objetivamente perceptible.

Por su carácter restrictivo de derechos, es claro que la finalidad de la sanción administrativa no es otorgar un beneficio al administrado. Su efecto es restringir la esfera de derechos de quienes sufren su imposición, precisamente por la incursión (de alguien) en conductas típicas, antijurídicas y reprobables. Por tanto, se podría considerar que su finalidad (o, al menos, una de ellas) es siempre castigar. Por otro lado, toda sanción, obviamente, debe tener calidad y cantidad (adecuación, razonabilidad y proporcionalidad) compatibles con la reprobabilidad de la conducta típica y antijurídica de sus efectos.

En relación a los efectos de la sanción administrativa, Cuadra (2020) señala que, el ejercicio de la prerrogativa sancionadora mediante la aplicación de la sanción se le reconocen los efectos: represión del infractor, recomposición de la legalidad y prevención de las infracciones, dado el efecto simbólico de la sanción para la sociedad. Precisamente por eso, se argumenta que la sanción administrativa tiene como objetivo desalentar conductas reprobables en este ámbito.

Potestad sancionadora

Rebollo (2020) enseña que el Derecho Administrativo Sancionador es la rama del Derecho Administrativo y del Derecho Punitivo encargada de investigar y aplicar las sanciones administrativas. En este contexto, el acto punitivo, regulado por la Ley Sancionatoria Administrativa, tendría como finalidad principal aplicar la sanción administrativa, la cual, a su vez, tiene como finalidad principal sancionar al infractor, lo que, sin embargo, no excluye este acto de tener también otros alcances, como el disciplinario o el pedagógico.

En este punto, también hay que señalar que el origen del derecho administrativo sancionador radica precisamente en el poder disciplinario de la Administración Pública. En efecto, dicho poder puede entenderse, según la lección de Gómez y Sanz (2023), como la capacidad de sancionar internamente las infracciones administrativas de los funcionarios públicos y de otras personas sujetas a la disciplina de los órganos y servicios de la Administración. Es una supremacía especial que el Estado ejerce sobre todos aquellos que están vinculados a la Administración a través de relaciones de cualquier naturaleza, supeditándose a las reglas de funcionamiento del servicio o establecimiento del que pasan a formar parte definitiva o temporalmente.

Más específicamente, Rojas (2020) afirma que el poder disciplinario es una de las prerrogativas del Poder Público, ejercida sobre quien mantiene algún vínculo con la Administración Pública a través de una relación de cualquier naturaleza. El citado autor también afirma que el poder disciplinario puede ejercerse sobre cualquier persona física que mantenga con la Administración Pública una relación jurídica específica de carácter estatutario o contractual, por ejemplo el contrato administrativo.

Pues bien, esta potestad disciplinaria es entendida por Montana y Rincón (2018) como discrecional, dado que el Administrador Público no está obligado por la definición previa de la ley sobre la infracción funcional y la respectiva sanción. En este punto, existe una aparente

divergencia doctrinal. Rojas (2020) afirma que el poder disciplinario es un poder-deber de la Administración Pública, considerando que las infracciones administrativas son obligatorias para la investigación y sanción por parte del Poder Público. En efecto, Marín (2019) habla de un deber de sancionar porque, una vez identificada la ocurrencia de una infracción administrativa, la autoridad no puede dejar de aplicar la sanción, so pena incluso de cometer un acto **típico**.

Sin embargo, el conflicto se dice evidente porque la discrecionalidad del poder disciplinario es, como cualquier otro, limitada, como observa Rebollo (2020). En este sentido, el citado autor señala que la Administración Pública no puede dejar de sancionar, si tiene conocimiento de una mala conducta administrativa, debiendo iniciar el procedimiento y aplicar la sanción para no incurrir en improbidad administrativa y en una ofensa criminal. Sin embargo, la discrecionalidad aparece dentro del ámbito del Poder Disciplinario debido a la apertura de las normas jurídicas positivas que rigen este instituto, pudiendo la Administración Pública considerar la naturaleza y gravedad de la infracción y el daño que por esta causa al Poder Público al aplicar la sanción, además de poder decidir, según el caso concreto, si un determinado hecho caracteriza o no una determinada infracción administrativa prevista en la ley de forma indeterminada.

Esta potestad disciplinaria también origina otra faceta esencial del derecho administrativo sancionatorio, que es el procedimiento jurídico esencial para la investigación de un presunto ilícito, de manera que ninguna sanción administrativa puede ser aplicada sin observar la contradictoria y amplia defensa, en los términos de la Constitución de la República del Ecuador. En este contexto, cabe destacar que el Derecho Administrativo Sancionador debe observar todos los principios que permean el régimen jurídico administrativo, por ser parte del mismo (Brewer, 2020).

Así Cornejo y Torres (2023) enseña que este poder punitivo de la Administración Pública debe someterse a los principios de legalidad, indisponibilidad y supremacía del interés

público, eficiencia y razonabilidad. Obviamente, el Derecho Administrativo Sancionatorio también debe respetar varios otros principios, dado su carácter también instrumental, como las sanciones administrativas deben aplicarse a través de un proceso administrativo, esta rama del derecho administrativo también debe someterse a los principios de defensa amplia y procedimiento contradictorio o el principio de tipicidad, culpabilidad, la personalidad de la sanción, la presunción de inocencia, la motivación de las decisiones judiciales. **En este sentido, los autores consideran que: “la potestad sancionadora de la Administración Pública se enlaza directamente con los principios que inspiran el Derecho penal, dado que ambas potestades son expresión del ordenamiento jurídico ecuatoriano”** (Cornejo & Torres, 2023, p. 54).

Como enseñan Gómez y Sanz (2023), la aplicación de sanciones por parte de la Administración Pública debe realizarse en favor del interés público, es decir, la Ley Administrativa Sancionadora está vinculada al interés público, que estipula qué conductas deben ser reprimidas. En este contexto, el principio de indisponibilidad prohíbe la omisión administrativa en situaciones de infracción administrativa.

La conexión entre el Derecho Administrativo Sancionador y el principio de legalidad fue bien resumida por Montana y Rincón (2018), quienes explican que en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, no se puede entender la actividad punitiva del Estado sin la cual se previsto por la ley en un sentido formal, ya que la imposición de sanciones administrativas a los individuos significa afectarlos en sus actividades, sus bienes y su patrimonio, restringiendo por tanto los derechos individuales. Pese a esta incisiva posición, los autores reconocen que no existe violación del principio de legalidad cuando los actos normativos secundarios regulan las leyes en un sentido formal de carácter punitivo, siempre que respeten los tipos jurídicos y el principio de razonabilidad, especialmente al establecer el *quantum* sancionador

En este contexto, Rojas (2020) reconoce que el principio de legalidad, en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, está sujeto a flexibilidad, ya que contiene varias facultades discrecionales, a pesar de estar dirigido al interés público, como indicado anteriormente. Así, se puede afirmar que el principio de supremacía e indisponibilidad del interés público requieren esta flexibilización del principio de legalidad en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, ya que los tipos de ilícitos administrativos deben ser más amplios en comparación con los bienes jurídicos tutelados por esta rama del derecho, que son más dinámicas y están en constante cambio social. En este paso, la legalidad del Derecho Administrativo Sancionador se compone de conceptos jurídicos indeterminados, cláusulas generales y principios, que permiten a la autoridad administrativa juzgadora un gran espacio para complementar la ley, a través de la actividad discrecional.

También se destaca la relación del principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo Sancionador. En este sentido, para que se respete el principio de proporcionalidad en la sanción de la actividad administrativa, las sanciones deben aplicarse dentro de los límites y parámetros definidos por la ley, considerando la nocividad y reprobabilidad de la conducta punible y considerando otras sanciones ya aplicadas en situaciones similares (Marín, 2019). Este principio tiene prestigio en el Derecho Administrativo Sancionador desde el momento en que sus reglas se hacen positivas hasta el momento en que estas reglas son aplicadas por la Administración.

Así, Gallardo (2018) afirman que el principio de proporcionalidad tiene una vertiente interna y otra externa en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador. Internamente, es el principio de proporcionalidad dirigido al legislador, quien debe positivizar conductas típicas que, en realidad, representan incumplimiento de los bienes jurídicos que deben protegerse, aunque no detalla cada sanción a aplicar a los administrados, además de establecer sanciones proporcionadas a la gravedad de estas conductas.

Externamente, se puede decir que es el principio de proporcionalidad dirigido a la Administración, al momento de determinar y fijar la sanción, quien debe cumplir con los requisitos de la adecuación de la medida para alcanzar el resultado pretendido, la necesidad de acto sancionador, dada la ausencia de otras medidas más adecuadas y de proporcionalidad, en el sentido más estricto, entre los contratiempos que pueden derivarse de la sanción y los resultados a alcanzar con ella (Enteiche, 2017).

Al respecto, Muñoz (2015) señala que, a pesar de las discusiones doctrinales sobre la pureza de identidad del principio de proporcionalidad, es un hecho que la misma se asume hoy como principio de control ejercido por los Administración sobre la adecuación de los medios administrativos (especialmente coactivos), la búsqueda del alcance y la ponderación concreta de los derechos fundamentales en conflicto. En este sentido, sólo será constitucional, a la luz del principio de proporcionalidad, el acto que, sucesivamente, resulte adecuado, necesario y proporcional. Es decir, un acto que no cuestione las nociones mínimas de racionalidad y razonabilidad admitidas por el sistema social cumplirá con el principio de proporcionalidad.

Respecto a la relación entre el Derecho Administrativo Sancionador y el principio de proporcionalidad, Enteiche (2017) recomienda que, en nombre de este postulado, la Administración Pública podría dejar de investigar e instituir un procedimiento sancionador siempre que se observe, *in limine litis*, que, al final, la sanción no puede ejecutarse, como, por ejemplo, en los casos de prescripción. Finalmente, podemos concluir que el Derecho Administrativo Sancionador constituye el régimen jurídico administrativo, por ser manifestación de la potestad administrativa disciplinaria, y, por tanto, está influido por los más diversos principios administrativos, que no pueden faltar para la validez del acto administrativo sancionador.

Propuesta de solución

La revisión y mejora del principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en Ecuador se presenta como una necesidad imperante para fortalecer la legalidad, equidad y seguridad jurídica del sistema sancionatorio, preservando así los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En tal sentido, para asegurar el cumplimiento efectivo del principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, es imprescindible establecer criterios claros, mecanismos de control efectivos y programas de capacitación para los funcionarios encargados de su aplicación, así como promover políticas de prevención y promoción. De esta manera, se garantizará que las sanciones administrativas sean justas, proporcionales y respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En relación a definir claramente los criterios que determinan la proporcionalidad de una sanción, se considera que los criterios jurisprudenciales constituyen una guía clara y adecuada para aplicar de manera correcta la proporcionalidad en los procesos sancionatorios, no obstante, cualquier criterio adicional que pueda mejorar su aplicación es de gran importancia.

No obstante, se considera que, además, es crucial establecer mecanismos efectivos para garantizar la aplicación adecuada de este principio, siendo imperativo que las autoridades a cargo de los procedimientos sancionatorios puedan conocer la importancia de este principio y los criterios que lo componen, para que de esta forma puedan evaluar de manera objetiva cada situación y determinar la sanción más adecuada en cada caso. Asimismo, es importante que se mantenga un control judicial efectivo para revisar la proporcionalidad de las sanciones administrativas, asegurando así el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos y evitando posibles abusos por parte de la administración.

Por último, es fundamental promover la capacitación continua de los funcionarios encargados de aplicar sanciones administrativas,

con el fin de garantizar que cuenten con los conocimientos y habilidades necesarios para evaluar correctamente cada caso y aplicar el principio de proporcionalidad de manera adecuada. Además, se deben fomentar políticas de prevención y educación que contribuyan a reducir la incidencia de conductas infractoras y, por ende, la necesidad de imponer sanciones administrativas.

Conclusiones

La revisión del principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano destaca la necesidad imperante de establecer pautas claras y uniformes para su aplicación. La falta de coherencia entre distintas entidades administrativas podría conducir a decisiones dispares, generando inequidades y erosionando la confianza ciudadana en la justicia administrativa.

La importancia de fortalecer el principio de proporcionalidad se traduce en una oportunidad para mejorar las garantías procesales en los procedimientos administrativos. Asegurar un análisis detenido de la gravedad de la falta y la adecuación de las sanciones no solo resguarda los derechos individuales, sino que también contribuye a la transparencia y legitimidad del sistema.

El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas es esencial para garantizar su plena conformidad con los estándares constitucionales en Ecuador. La alineación de las medidas punitivas con los principios democráticos y los derechos fundamentales es crucial para mantener la legalidad y prevenir posibles abusos por parte de la administración.

La consideración y fortalecimiento del principio de proporcionalidad no solo son esenciales desde un punto de vista normativo, sino que también promueven una cultura administrativa basada en la justicia y la equidad. La conciencia y comprensión generalizada de este principio contribuiría a construir la confianza ciudadana en el sistema sancionatorio

y fortalecería los cimientos de una administración pública justa y transparente.

Referencias bibliográficas

- Sentencia No. 376-20-JP/21 , Caso No. 376-20-JP (Corte Constitucional 21 de Diciembre de 2021).
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo* . Registro Oficial Suplemento 31 de 07-jul.-2017.
- Brewer, A. (2020). *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*. Ediciones Olejnik.
- Casino, M., & Nieto, A. (2018). *El concepto constitucional de sanción administrativa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cornejo, J., & Torres, J. (2023). *Proposiciones de derecho administrativo contemporáneo*. Canopus Editorial Digital.
- Cuadra, R. (2020). *La sanción administrativa*. ISOLMA.
- Enteiche, N. (2017). *Las sanciones administrativas: el problema de la proporcionalidad*. Tirant Lo Blanch.
- Gallardo, M. (2018). *Los Principios de la Potestad Sancionadora. Teoría y Práctica*. Sevilla: Portal Derecho.
- Gamboa, J. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Gómez, M., & Sanz, I. (2023). *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*. Arazandi.
- Marín, H. (2019). *El principio de proporcionalidad en el derecho administrativo colombiano*. Universidad Externado de Colombia.
- Montana, A., & Rincón, J. (2018). *El Poder sancionador de la administración pública: Discusión, expansión y construcción*. Universidad Externado de Colombia.
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento administrativo y sancionador en el COA*. Tendencia Legal.

- Muñoz, S. (2015). *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Palomar, A., & Rodríguez, J. (2023). *El estado actual del derecho sancionador*. Arazandi.
- Pérez, A. (2018). *El Principio de Proporcionalidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador*. Bosch.
- Ramírez, D. (2017). *El principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo*. Universidad Externado.
- Rebollo, M. (2020). *Derecho administrativo sancionador*. Lex Nova.
- Rojas, J. (2020). *Derecho administrativo sancionador. Entre el control social y la protección de los derechos fundamentales*. Universidad Externado de Colombia.
- Sánchez, J. (2017). *Criterios de graduación de las sanciones administrativas en el orden social*. Lex Nova.