



Proporcionalidad de sanciones administrativas en agentes penitenciarios

Proportionality of administrative sanctions in penitentiary agents

Proporcionalidade de sanções administrativas em agentes penitenciários

ARTÍCULO ORIGINAL

 **Luis Fernando Lascano Quito**
lflascano@ube.edu.ec

 **Holger Geovanny García Segarra**
hggarcias@ube.edu.ec



Universidad Bolivariana del Ecuador. Quito, Ecuador

Escanea en tu dispositivo móvil
o revisa este artículo en:

<https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i31.411>

Artículo recibido: 5 de junio 2025 / Arbitrado: 17 de julio 2025 / Publicado: 16 de octubre 2025

RESUMEN

El principio de proporcionalidad constituye una garantía fundamental del debido proceso en procedimientos administrativos sancionadores. Esta investigación analiza la aplicación de este principio en las sanciones administrativas por faltas muy graves impuestas a agentes de seguridad penitenciaria, regulados por el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP). Se desarrolló un estudio cualitativo mediante análisis de casos de seis sumarios administrativos tramitados en 2023. Los resultados evidenciaron disparidades en la aplicación del principio de proporcionalidad, con casos de destitución por objetos de menor riesgo comparado con casos similares archivados por falta de certeza. Se concluye que existe necesidad de mejorar los criterios de aplicación del principio de proporcionalidad en el sistema disciplinario penitenciario.

Palabras clave: Administración disciplinaria; Debido proceso; Derecho administrativo; Proporcionalidad; Seguridad penitenciaria

ABSTRACT

The principle of proportionality constitutes a fundamental guarantee of due process in administrative sanctioning procedures. This research analyzes the application of this principle in administrative sanctions for very serious offenses imposed on penitentiary security agents, regulated by the Organic Code of Citizen Security and Public Order Entities (COESCOP). A qualitative study was developed through case analysis of six administrative summaries processed in 2023. Results showed disparities in the application of the proportionality principle, with cases of dismissal for lower-risk objects compared to similar cases archived due to lack of certainty. It is concluded that there is a need to improve the application criteria of the proportionality principle in the penitentiary disciplinary system.

Key words: Administrative discipline; Administrative law; Due process; Penitentiary security; Proportionality

RESUMO

O princípio da proporcionalidade constitui uma garantia fundamental do devido processo em procedimentos sancionadores administrativos. Esta pesquisa analisa a aplicação deste princípio em sanções administrativas por faltas muito graves impostas a agentes de segurança penitenciária, regulados pelo Código Orgânico de Entidades de Segurança Cidadã e Ordem Pública (COESCOP). Desenvolveu-se um estudo qualitativo mediante análise de casos de seis sumários administrativos tramitados em 2023. Os resultados evidenciaram disparidades na aplicação do princípio de proporcionalidade, com casos de destituição por objetos de menor risco comparado com casos similares arquivados por falta de certeza. Conclui-se que existe necessidade de melhorar os critérios de aplicação do princípio de proporcionalidade no sistema disciplinar penitenciário.

Palavras-chave: Administração disciplinar; Direito administrativo; Due processo; Segurança penitenciária; Proporcionalidade

INTRODUCCIÓN

El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas constituye una garantía fundamental del debido proceso que exige que la severidad de la sanción guarde relación adecuada con la gravedad de la infracción cometida (Cordero, 2020). Este principio, arraigado en las constituciones modernas y desarrollado extensamente por la doctrina jurídica contemporánea, opera como un límite constitucional al poder sancionador del Estado, protegiendo a los individuos contra castigos excesivos y arbitrarios.

En el ámbito del derecho administrativo disciplinario, este principio adquiere particular relevancia cuando se trata de funcionarios públicos que ejercen funciones críticas de seguridad y vigilancia en centros de privación de libertad. La naturaleza especial de estas funciones, vinculadas directamente con la seguridad pública, la protección de personas privadas de libertad, y el mantenimiento del orden institucional, requiere que cualquier decisión sancionadora sea cuidadosamente ponderada y proporcional al riesgo real que representa la conducta sancionada.

La evolución del derecho administrativo sancionador en América Latina ha reconocido progresivamente la importancia del principio de proporcionalidad como elemento diferenciador entre un poder punitivo arbitrario y una potestad sancionadora conforme a los estándares constitucionales. El desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de las cortes constitucionales nacionales han establecido criterios claros para la aplicación de este principio, requiriendo que toda sanción administrativa sea idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto (Aguas y Molina, 2024).

La problemática investigada surge de la necesidad urgente de garantizar que la potestad sancionadora del Estado, ejercida a través de las autoridades administrativas, se limite conforme a los principios constitucionales que protegen los derechos fundamentales de los administrados. Especialmente relevante resulta esta exigencia en el contexto de las entidades complementarias de seguridad, donde el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria opera bajo un régimen disciplinario especial establecido en el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), que contempla faltas específicas y un sistema sancionatorio con particulares características.

El presente estudio se centra en analizar cómo se ha aplicado el principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas por faltas muy graves impuestas a agentes de seguridad penitenciaria,

específicamente en casos donde se imputa el ingreso de objetos prohibidos a centros de privación de libertad. Esta investigación resulta particularmente pertinente por múltiples razones: las decisiones disciplinarias afectan no solo la carrera profesional de los servidores públicos, sino también sus derechos constitucionales fundamentales, particularmente el derecho al debido proceso y la presunción de inocencia; además, estas decisiones impactan directamente en la legitimidad del sistema disciplinario y en la percepción pública de justicia administrativa.

El contexto ecuatoriano presenta particularidades significativas que justifican esta investigación. El Sistema Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), creado para modernizar el sistema penitenciario nacional, opera bajo un marco normativo específico que establece procedimientos disciplinarios únicos para el personal de seguridad penitenciaria. Durante 2023, se registraron 774 sumarios administrativos, de los cuales 117 resultaron en destituciones, representando un 13% del personal del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, cifra que sugiere la necesidad de examinar críticamente la aplicación de los principios rectores del procedimiento administrativo sancionador.

El objetivo principal de esta investigación consiste en analizar la aplicación del principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas por faltas muy graves a través de los procedimientos sumarios administrativos disciplinarios seguidos contra agentes de seguridad penitenciaria, regulados bajo el régimen especial del COESCOP y su Reglamento, con el propósito específico de evaluar la coherencia, equidad y legalidad del sistema sancionatorio, garantizando así la protección de los derechos fundamentales de los sumariados.

Los objetivos específicos incluyen: examinar detalladamente la normativa aplicable al régimen disciplinario de los agentes de seguridad penitenciaria; analizar la jurisprudencia constitucional sobre proporcionalidad en sanciones administrativas; identificar patrones de aplicación del principio de proporcionalidad en las resoluciones administrativas; evaluar la correspondencia entre las decisiones administrativas y los estándares jurisprudenciales constitucionales; y proponer recomendaciones específicas para mejorar la aplicación de este principio en el sistema disciplinario penitenciario.

La justificación de esta investigación trasciende el ámbito académico, teniendo implicaciones prácticas significativas para la mejora del sistema de administración pública y la protección de los derechos constitucionales. Los resultados esperados contribuirán al desarrollo de criterios más claros y uniformes

para la aplicación del principio de proporcionalidad, fortaleciendo así la legitimidad del sistema disciplinario y la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

MÉTODO

Esta investigación se desarrolló mediante un enfoque cualitativo de tipo descriptivo-analítico, utilizando el método de estudio de casos como estrategia metodológica principal. Se seleccionó esta aproximación metodológica dado que permite analizar en profundidad situaciones particulares y generar conocimiento sobre fenómenos específicos mediante la comparación sistemática de casos similares, proporcionando una comprensión rica y contextualizada de los procesos administrativos sancionadores.

El diseño metodológico adoptado responde a las características específicas del objeto de estudio, que requiere un análisis detallado de decisiones administrativas particulares en su contexto real de aplicación. El estudio de casos permite examinar las decisiones disciplinarias no solo desde una perspectiva normativa abstracta, sino en su manifestación práctica, identificando patrones de aplicación del principio de proporcionalidad y posibles discrepancias entre los criterios teóricos y su implementación efectiva.

La población de estudio estuvo constituida por los sumarios administrativos tramitados durante el año 2023 por las Comisiones de Administración Disciplinaria del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), en contra de servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria por la comisión de faltas muy graves tipificadas en el artículo 293 del COESCOPE. Esta población representa un universo de 774 sumarios administrativos iniciados durante el período de estudio, de los cuales 117 resultaron en destituciones, evidenciando la magnitud del problema investigado.

El muestreo fue intencional, seleccionando seis expedientes que cumplieron los siguientes criterios específicos de inclusión: (1) correspondencia con faltas muy graves del artículo 293 numeral 5 del COESCOPE (ingreso de objetos ilícitos o prohibidos), (2) haber sido resueltos definitivamente durante el año 2023, (3) disponibilidad completa de la resolución administrativa y expediente sumario, (4) imposición de la sanción de destitución o resolución de archivo del proceso, y (5) diversidad en los tipos de objetos encontrados para asegurar representatividad en la muestra.

La muestra seleccionada incluyó los siguientes casos paradigmáticos que permiten un análisis comprehensivo de los diferentes niveles de aplicación del principio de proporcionalidad: casos con aplicación adecuada del principio, casos con aplicación parcial, y casos con aplicación inadecuada. Esta selección estratégica asegura que el análisis capture no solo las prácticas normativas correctas, sino también las posibles desviaciones que requieren corrección.

La técnica de recolección de datos fue el análisis documental exhaustivo de las resoluciones administrativas emitidas por las Comisiones de Administración Disciplinaria. Esta técnica resulta apropiada dado que las decisiones administrativas constituyen fuentes primarias que reflejan los criterios aplicados por los funcionarios encargados del procedimiento sancionador, proporcionando acceso directo a los argumentos jurídicos utilizados y a la justificación de las decisiones adoptadas.

Los instrumentos de análisis incluyeron matrices de sistematización estructuradas que permitieron identificar y categorizar los siguientes elementos críticos: los hechos imputados y su descripción detallada, los objetos encontrados y su clasificación según el nivel de riesgo, el procedimiento seguido y su conformidad con el debido proceso, los argumentos jurídicos utilizados en la resolución, la sanción impuesta y su fundamentación, y el nivel de aplicación del principio de proporcionalidad según los criterios jurisprudenciales establecidos.

La validez del análisis se aseguró mediante la triangulación de fuentes, contrastando las decisiones administrativas con los estándares normativos y jurisprudenciales aplicables. Se utilizaron como referencias normativas la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico Administrativo, el COESOP, y como referencias jurisprudenciales las sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador sobre proporcionalidad en sanciones administrativas.

El análisis se desarrolló mediante la comparación sistemática de los casos, identificando patrones consistentes, inconsistencias significativas y niveles diferenciados de aplicación del principio de proporcionalidad. Cada caso fue analizado individualmente considerando las circunstancias específicas del hecho imputado, los argumentos presentados por la defensa, las pruebas actuadas, y la fundamentación jurídica de la resolución.

Los casos fueron posteriormente comparados entre sí para identificar patrones de aplicación del principio de proporcionalidad y establecer tipologías de decisiones administrativas. Se contrastaron los criterios utilizados en cada resolución con los estándares jurisprudenciales establecidos por la

Corte Constitucional del Ecuador sobre el principio de proporcionalidad en sanciones administrativas, específicamente las sentencias No. 10-18-IN/21 y No. 3-21-OP/21.

Las limitaciones del estudio incluyen: la disponibilidad limitada de acceso a expedientes completos, la variabilidad en el nivel de detalle de las resoluciones administrativas, y la imposibilidad de conocer las circunstancias específicas no documentadas que pudieron influir en las decisiones. Sin embargo, estas limitaciones no afectan significativamente la validez de los hallazgos, ya que el análisis se basó en la información disponible y las decisiones administrativas efectivamente adoptadas.

Consideraciones éticas: se garantizó la confidencialidad de los datos personales de los funcionarios involucrados, utilizando únicamente información disponible en las resoluciones administrativas públicas. Se respetó el principio de anonimización, utilizando iniciales para identificar a los servidores y centros de privación de libertad.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Del análisis exhaustivo de los seis expedientes seleccionados se identificaron patrones significativos y preocupantes en la aplicación del principio de proporcionalidad por parte de las Comisiones de Administración Disciplinaria del SNAI. Los casos analizados corresponden a funcionarios del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria sancionados por ingresar objetos prohibidos a centros de privación de libertad, específicamente bajo el tipo penal del artículo 293 numeral 5 del COESCOP, estableciendo un grupo homogéneo que permite comparaciones directas en la aplicación de criterios sancionadores.

En el primer caso (ASP Mendoza Velásquez Dany Daniel), resuelto por la Segunda Comisión de Administración Disciplinaria en 2023, se impuso la sanción máxima de destitución por ingresar objetos considerados de alto riesgo para la seguridad penitenciaria. Los objetos encontrados incluían preservativos marca Eros (144 unidades), cargadores marca Alcatel (2 unidades), un pendrive USB de 8GB, tres relojes, cables USB (2 unidades), chips de telefonía móvil (3 unidades), un rollo de luces LED con control, y un cargador de luces LED con adaptador. La resolución analizó específicamente el potencial de estos objetos para facilitar comunicaciones no autorizadas y actividades delictivas internas, aplicando correctamente los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto establecidos por la jurisprudencia constitucional.

La aplicación del principio de proporcionalidad en este caso resultó adecuada por múltiples razones: primero, se realizó un análisis específico del riesgo que representaba cada tipo de objeto encontrado; segundo, se consideró el contexto de seguridad penitenciaria y el potencial de daño a la integridad del sistema; y tercero, se fundamentó la decisión en criterios objetivos relacionados con la protección del interés público. Esta resolución ejemplifica el estándar que deberían seguir las demás comisiones administrativas al momento de evaluar la proporcionalidad de las sanciones.

El segundo caso (ASP Simbaña Barrionuevo Pamela Yadira) presenta la aplicación más cuestionable del principio de proporcionalidad en toda la muestra analizada. La Segunda Comisión de Administración Disciplinaria impuso destitución por ingresar una cantimplora adherida al cinto de dotación que contenía líquido presumiblemente alcohólico. Esta resolución presenta múltiples deficiencias en la aplicación del principio de proporcionalidad: la ausencia total de pericia técnica para determinar la naturaleza del líquido, la falta de análisis del daño efectivamente causado por el hecho imputado, y la imposición de la sanción máxima sin consideración de las circunstancias específicas del caso.

La resolución carece del análisis del daño efectivamente causado y las circunstancias específicas del supuesto infractor, establecidos por la Corte Constitucional como criterios indispensables para la aplicación proporcional de sanciones. Este caso representa un ejemplo paradigmático de aplicación inadecuada del principio, donde se extralimitó la potestad sancionadora sin justificación adecuada, vulnerando los derechos constitucionales del funcionario sancionada y estableciendo un precedente potencialmente arbitrario que podría repetirse en casos similares.

El tercer caso (ASP Pila Shuguli Gonzalo Rigoberto), resuelto por la Primera Comisión de Administración Disciplinaria en 2022, ejemplifica una aplicación apropiada del principio de proporcionalidad que demuestra el estándar deseable. Se impuso destitución por ingresar cigarrillos (140 unidades de marca Lark) y billetes falsificados ocultos en la vestimenta del funcionario, específicamente adheridos a la prenda a la altura de la entrepierna. La resolución analizó correctamente que estos objetos representaban riesgos significativos para la seguridad penitenciaria, considerando que el tabaco y el alcohol son sustancias cuyo ingreso está prohibidamente prohibido y que pueden facilitar actividades delictivas internas o facilitar el consumo de sustancias sujetas a fiscalización.

La aplicación del principio resultó adecuada porque se demostró claramente el riesgo real que representaban los objetos encontrados, se consideró la intención clara de ocultamiento, y se fundamentó la decisión en criterios objetivos relacionados con la protección de la seguridad institucional. Este caso ilustra cómo debería aplicarse sistemáticamente el análisis de proporcionalidad en todos los procedimientos administrativos sancionadores.

El cuarto caso (ASP Narváez Irrua Darwin Alfredo) muestra una aplicación parcialmente adecuada del principio de proporcionalidad que, aunque impone una sanción correcta en términos generales, presenta deficiencias en el análisis específico requerido por la jurisprudencia constitucional. Se impuso destitución por ingresar un teléfono celular marca VIVO 1935 color azul con una tarjeta SIM de la operadora Claro, encontrado en el chaleco antibalas del funcionario. Aunque el objeto es claramente prohibido y de alto riesgo para la seguridad penitenciaria, la resolución no desarrolló un análisis completo de las circunstancias específicas del caso.

Particularmente preocupante en esta resolución fue la ausencia de análisis sobre la posibilidad de que el objeto hubiera sido colocado intencionalmente por terceros para causar daño al funcionario, circunstancias que debieron haberse considerado al momento de resolver la destitución. Esta deficiencia en el análisis de proporcionalidad ejemplifica la aplicación parcial del principio, donde se cumple con los requisitos formales, pero se falla en desarrollar el análisis sustancial requerido por la jurisprudencia constitucional.

El quinto caso (ASP Suasnavas Angos Nathaly Carolina) demuestra una aplicación correcta y ejemplar del principio de proporcionalidad por parte de la Segunda Comisión de Administración Disciplinaria. No se impuso sanción debido a la falta de certeza absoluta sobre el contenido de las botellas encontradas (cinco botellas de vidrio etiquetadas como anís cartujo, Jack Daniels Honey y Buchanan's Deluxe) dentro de una funda plástica. Esta resolución respetó integralmente el principio de proporcionalidad al considerar que, sin certeza técnica sobre la naturaleza del contenido de las botellas, no se podía determinar un daño efectivo que justificara la imposición de una sanción administrativa.

La decisión demostró particular claridad en el análisis de proporcionalidad al reconocer que, ante la duda razonable sobre la naturaleza del contenido, prevalecía el principio de favorabilidad y la presunción de inocencia. Esta resolución constituye un ejemplo de buenas prácticas administrativas que deberían replicarse en casos similares, priorizando la certeza probatoria sobre presunciones no fundamentadas.

El sexto caso (ASP Jaya Ataballo Karina Rosario) representa la aplicación más claramente inadecuada del principio de proporcionalidad en toda la muestra analizada. La Segunda Comisión de Administración Disciplinaria impuso destitución por ingresar tres camisas de hombre de varios colores bajo el uniforme oficial. Esta resolución no solo representa una aplicación completamente inadecuada del principio de proporcionalidad, sino que constituye un ejemplo extremo de extralimitación de la potestad sancionadora.

La sanción resulta desproporcional considerando la naturaleza completamente inofensiva de los objetos encontrados, que no representan riesgo alguno para la seguridad penitenciaria. Este caso evidencia que las autoridades sancionadoras aplicaron automáticamente la sanción máxima sin realizar el análisis proporcional requerido por la Constitución, lo que constituye una violación clara de los derechos constitucionales del funcionario y establece un precedente gravemente arbitrario que podría replicarse inadecuadamente en casos similares.

Discusión

Los resultados del análisis evidencian inconsistencias preocupantes y sistemáticas en la aplicación del principio de proporcionalidad por parte de las Comisiones de Administración Disciplinaria del SNAI, revelando patrones que indican la necesidad urgente de implementar criterios más claros y uniformes en el sistema sancionatorio administrativo. Se identificaron claramente tres niveles diferenciados de aplicación del principio: aplicación adecuada, aplicación parcial, y aplicación inadecuada, cada uno con características específicas que reflejan diferentes grados de conformidad con los estándares constitucionales y jurisprudenciales.

La aplicación adecuada del principio de proporcionalidad se observa exclusivamente en los casos primero, tercero y quinto de la muestra analizada, donde las autoridades administrativas desarrollaron un análisis cuidadoso del riesgo real que representaban los objetos ingresados, considerando tanto la naturaleza intrínseca de los objetos como las circunstancias específicas y contextuales del caso particular. Estos casos respetan integralmente los criterios establecidos por la Corte Constitucional en las sentencias No. 10-18-IN/21 y No. 3-21-OP/21, que requieren de manera imperativa analizar el daño efectivamente causado por el hecho imputado, las circunstancias específicas del supuesto infractor, y la necesidad de la sanción impuesta para proteger el interés público.

El análisis comparativo de estos casos exitosos revela patrones consistentes en la aplicación correcta del principio: se realizan estudios específicos del riesgo asociado con cada tipo de objeto encontrado; se consideran las particularidades del contexto de seguridad penitenciaria; se fundamentan las decisiones en criterios objetivos y verificables; y se respeta el principio de presunción de inocencia cuando no existe certeza probatoria suficiente. Estos elementos constituyen los componentes esenciales que deben estar presentes en toda resolución administrativa sancionadora para garantizar la aplicación adecuada del principio de proporcionalidad.

La aplicación parcial del principio de proporcionalidad se presenta en el cuarto caso de la muestra, donde las autoridades administrativas imponen sanciones que son acordes al tipo general de falta cometida, pero no desarrollan un análisis completo de proporcionalidad considerando todas las circunstancias relevantes y específicas del caso particular. Estas resoluciones cumplen parcialmente con los estándares jurisprudenciales constitucionales, pero requieren mayor profundidad y desarrollo en el análisis de proporcionalidad, particularmente en la consideración de circunstancias atenuantes o eximentes que podrían influir en la graduación de la sanción.

Esta aplicación parcial representa un problema significativo porque genera decisiones que, aunque correctas en términos generales, no cumplen completamente con los estándares constitucionales más exigentes de protección de derechos fundamentales. Las comisiones administrativas requieren desarrollar capacidades analíticas más sofisticadas que les permitan considerar todas las circunstancias relevantes del caso específico antes de imponer sanciones administrativas.

La aplicación inadecuada del principio se manifiesta de manera crítica en los casos segundo y sexto de la muestra, donde se impone la sanción máxima de destitución sin realizar el análisis proporcional requerido para el caso concreto, extralimitando manifiestamente la potestad sancionadora y vulnerando sistemáticamente los derechos constitucionales de los sumariados. Estas decisiones contradicen frontalmente los principios establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, particularmente el artículo 76 numeral 6, que establece de manera imperativa la debida proporcionalidad entre infracciones y sanciones, y violan los estándares internacionales de protección de derechos humanos.

El análisis comparativo con estándares internacionales de derechos humanos revela que estos casos presentan niveles de aplicación por debajo de los estándares mínimos requeridos por la Convención

Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La doctrina internacional ha establecido claramente que toda sanción administrativa debe pasar por un test de proporcionalidad que incluya: análisis de idoneidad (la sanción debe ser apropiada para el fin perseguido), análisis de necesidad (no debe existir una sanción menos lesiva igualmente efectiva), y análisis de proporcionalidad en sentido estricto (la sanción debe ser proporcional al daño causado).

El contexto estadístico añade una dimensión adicional de preocupación a los hallazgos cualitativos. El hecho de que un 13% de los servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria hayan sido destituidos en 2023 por faltas muy graves constituye una tasa que sugiere la necesidad imperativa de revisar críticamente los criterios de aplicación del principio de proporcionalidad para garantizar decisiones administrativas equitativas y respetuosas de los derechos constitucionales. Esta cifra resulta particularmente significativa cuando se considera que la tasa promedio de destituciones en otras entidades públicas ecuatorianas es considerablemente menor.

La comparación con experiencias internacionales en sistemas disciplinarios de seguridad evidencia que el Ecuador presenta desafíos particulares en la aplicación sistemática del principio de proporcionalidad. Estudios comparativos con sistemas disciplinarios de México, Colombia y Perú revelan que estos países han desarrollado protocolos específicos para la aplicación del principio de proporcionalidad en sanciones administrativas de funcionarios de seguridad, incluyendo matrices de evaluación que consideran múltiples factores antes de imponer sanciones.

El análisis de los vacíos normativos identificados en el COESCOP revela limitaciones sistémicas que impiden la aplicación efectiva del principio de proporcionalidad. El hecho de que la normativa contemplé únicamente la sanción de destitución para las faltas muy graves, sin prever mecanismos de graduación o circunstancias atenuantes, representa un obstáculo significativo para la aplicación de sanciones proporcionales. Esta limitación normativa debe ser corregida mediante reformas legislativas que permitan la aplicación de sanciones graduadas según la gravedad específica de cada caso.

Las implicaciones de los hallazgos van más allá del ámbito específico del sistema penitenciario ecuatoriano, teniendo relevancia para todo el sistema de derecho administrativo sancionador nacional. Los patrones identificados evidencian la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de las autoridades administrativas sancionadoras, particularmente en la aplicación de principios

constitucionales complejos como la proporcionalidad. La implementación de protocolos sistemáticos para la aplicación del principio de proporcionalidad podría mejorar significativamente la calidad de las decisiones administrativas en todo el país.

CONCLUSIONES

El análisis integral de la aplicación del principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas por faltas muy graves impuestas a agentes de seguridad penitenciaria revela desafíos significativos en la implementación de este principio fundamental en el sistema disciplinario penitenciario ecuatoriano. Los resultados evidencian de manera clara la existencia de inconsistencias sistemáticas en la interpretación y aplicación del principio de proporcionalidad, generando disparidades preocupantes en las decisiones administrativas que afectan directamente los derechos constitucionales de los servidores públicos y comprometen la legitimidad del sistema sancionatorio.

La investigación identifica tres categorías diferenciadas de aplicación del principio de proporcionalidad que reflejan diferentes niveles de conformidad con los estándares constitucionales y jurisprudenciales. Los casos de aplicación adecuada demuestran que es posible realizar decisiones administrativas que respeten integralmente los derechos fundamentales mientras protegen efectivamente el interés público. Sin embargo, los casos de aplicación parcial e inadecuada evidencian la necesidad urgente de fortalecer las capacidades técnicas de las autoridades administrativas sancionadoras.

Las Comisiones de Administración Disciplinaria requieren desarrollar criterios más claros, sistemáticos y uniformes para la aplicación del principio de proporcionalidad, siguiendo estrictamente los estándares establecidos por la Corte Constitucional del Ecuador. Es fundamental que toda sanción impuesta incorpore un análisis detallado y exhaustivo del daño efectivamente causado por el hecho imputado, las circunstancias específicas y particulares del supuesto infractor, la existencia de circunstancias atenuantes o agravantes, y la necesidad de la sanción impuesta para proteger el interés público.

El marco normativo actual, particularmente el COESCOP, presenta vacíos significativos que limitan la aplicación efectiva del principio de proporcionalidad, específicamente al contemplar únicamente la sanción de destitución para las faltas muy graves sin prever mecanismos de graduación o consideración de circunstancias atenuantes. Esta limitación normativa impide la aplicación de un sistema sancionatorio

gradual y flexible que permita la imposición de sanciones proporcionales a la gravedad específica y las circunstancias particulares de cada caso.

Los hallazgos sugieren la necesidad imperativa de implementar reformas normativas que permitan la aplicación de un sistema sancionatorio más flexible y proporcional. Estas reformas deberían incluir la incorporación de sanciones intermedias para faltas muy graves, la creación de mecanismos claros para la consideración de circunstancias atenuantes, y el establecimiento de protocolos específicos para la aplicación del principio de proporcionalidad en cada caso concreto.

Se requiere implementar un sistema integral y continuo de capacitación para las autoridades administrativas sancionadoras, enfocado específicamente en la correcta aplicación del principio de proporcionalidad, los estándares jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional, y las mejores prácticas internacionales en materia de derecho administrativo sancionador. Esta capacitación debe incluir tanto aspectos teóricos como aplicación práctica de los principios, mediante estudios de casos y ejercicios de análisis comparativo.

Es necesario establecer protocolos específicos y detallados que garanticen el análisis proporcional obligatorio en cada caso antes de imponer sanciones administrativas. Estos protocolos deberían incluir matrices de evaluación que consideren múltiples factores: la naturaleza y gravedad de la conducta, el daño potencial o efectivo causado, las circunstancias del infractor, la intención o negligencia, la existencia de antecedentes disciplinarios, y la proporcionalidad de la sanción propuesta en relación con el caso específico.

La investigación evidencia la importancia de implementar mecanismos de control de calidad para las decisiones administrativas sancionadoras. Estos mecanismos podrían incluir la revisión de las resoluciones por parte de un órgano superior especializado, la implementación de sistemas de alerta temprana para casos que puedan presentar problemas de proporcionalidad, y el desarrollo de indicadores específicos para monitorear la aplicación consistente del principio.

La protección efectiva de los derechos constitucionales de los funcionarios públicos del sistema penitenciario debe constituir una prioridad absoluta en la administración pública, garantizando que las sanciones impuestas sean proporcionales, necesarias, adecuadas y justificadas según las circunstancias específicas de cada caso. Esto no solo protege los derechos individuales fundamentales, sino que

fortalece significativamente la legitimidad del sistema disciplinario y la confianza pública en las instituciones de justicia administrativa.

Los hallazgos de esta investigación tienen implicaciones que trascienden el ámbito específico del sistema penitenciario ecuatoriano, teniendo relevancia para todo el sistema de derecho administrativo sancionador nacional. Los patrones identificados evidencian la necesidad crítica de fortalecer las capacidades técnicas de las autoridades administrativas sancionadoras en todo el país, particularmente en la aplicación de principios constitucionales complejos como la proporcionalidad.

Para investigaciones futuras, se recomienda expandir el análisis a otros tipos de faltas disciplinarias, incluir un análisis comparativo con otros sistemas disciplinarios de seguridad a nivel regional, y desarrollar estudios longitudinales que permitan evaluar el impacto de las reformas normativas propuestas en la calidad de las decisiones administrativas sancionadoras.

La implementación de las recomendaciones propuestas podría contribuir significativamente a mejorar la calidad de la justicia administrativa en Ecuador, fortaleciendo el Estado de Derecho y la protección de los derechos fundamentales en el ámbito de la administración pública. Esto resultaría en un sistema más justo, equitativo y respetuoso de los derechos constitucionales, tanto de los servidores públicos como de la ciudadanía en general.

En última instancia, la correcta aplicación del principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas no solo constituye una garantía fundamental del debido proceso, sino que también fortalece la legitimidad y credibilidad de las instituciones públicas, contribuyendo a la construcción de un Estado de Derecho más sólido y respetuoso de los derechos humanos.

CONFLICTO DE INTERESES. Los autores declaran que no existe conflicto de intereses para la publicación del presente artículo científico.

REFERENCIAS

- Aguas, C., y Molina, W. (2024). El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Digital Publisher, 726-740. <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.4.2573>
- Aguilar, M., y Ruiz, J. (2022). The principle of impartiality in the administrative sanctioning procedure. Centro Sur, 72-99. <https://doi.org/10.37955/cs.v7i3.327>
- Bernal Pulido, C. (2007). El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales (3ra ed.). Centro de estudios políticos y constitucionales. <https://www.amazon.com/-/es/principio-proporcionalidad-los-derechos-fundamentales/dp/8425913683>
- Cassagne, J. (2009). Derecho Administrativo. Abeledo-Perrot. <https://www.casadellibro.com/libro-derecho-administrativo-9-ed-2-vol/9789502018911/1659759>
- Código Orgánico Administrativo. (2017). Registro Oficial Suplemento No. 31 de 07 de julio de 2017. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/NORMATIVA/2017/LEYES/COA.pdf>
- Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. (2016). Registro Oficial Suplemento No. 19 de 21 de junio de 2016. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/octubre/coescop-consolidado.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial Suplemento No. 449 de 20 de octubre de 2008. https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Cordero, E. (2020). El plazo en la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas ante el principio de proporcionalidad. Revista chilena de derecho, 359-384. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372020000200359>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021, 29 de septiembre). Sentencia No. 10-18-IN/21. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/investigacion/busqueda-avanzada/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021, 30 de junio). Sentencia No. 3-21-OP/21. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/investigacion/busqueda-avanzada/>
- García de Enterría, E., y Fernández, T. R. (2008). Curso de Derecho Administrativo. Temis. <https://www.amazon.com/-/es/Curso-Derecho-Administrativo-GARCIA-ENTERRIA-FERNANDEZ/dp/B0036U15B4>
- García de Enterría, E., y Fernández, T. R. (2017). Curso de Derecho Administrativo (20ª ed.). Civitas. <https://www.amazon.com/-/es/Curso-Derecho-Administrativo-Papel-book/dp/8411255565>
- Ivars Ruiz, J. (2000). Principio de proporcionalidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de seguridad vial. Revista General de Derecho, 7271-7278. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=34054>
- López de los Mozos Díaz-Madroñero, S. (2019). El principio de proporcionalidad en el derecho administrativo sancionador: análisis jurisprudencial. Revista de Administración de Gobierno, 4(2), 45-67. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9657264.pdf>
- Mogrovejo, A., Erazo, J., Pozo, E., y Narvaez, C. (2020). Aplicación del Principio de proporcionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador. Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas, 91-118. <http://dx.doi.org/10.35381/racji.v5i8.563>
- Ortega, L. (2020). Teoría del principio de proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional ecuatoriana. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 26, 523-548. https://www.fundacionkoinonia.com.ve/ojs/index.php/Iustitia_Socialis/article/view/563?articlesBySameAuthorPage=11
- Petit, J. (2019). La proporcionalidad de las sanciones administrativas. Revista Digital de Derecho Administrativo, 22, 367-397. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2145-956X20190001000367
- Pico y Junoy, J. (2017). El derecho al debido proceso y la garantía de presunción de inocencia en el ámbito administrativo. Revista de Derecho Procesal, 3, 89-115. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37682.pdf>
- Quirós Lobo, J. (1996). Principios del Derecho Sancionador. Comares. <https://www.amazon.com/-/es/PRINCIPIOS-DERECHO-SANCIONADOR-MARIA-QUIROS/dp/8481512761>
- Quishpe Mosquera, K. D. (2023). Proportionality in disciplinary sanctions for teachers subject to the Organic Law of Intercultural Education. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales. <http://doi.org/10.56712/latam.v4i4.1195>
- Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. (2020). Registro Oficial Suplemento No. 366 de 08 de mayo de 2020. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/febrero/Reglamento-Sistema-Nacional-Rehabilitacion-Social.pdf>
- Resolución, ASP Jaya Ataballo Karina Rosario, SNAI-CAD2-2023-0337. (Segunda Comisión de Administración Disciplinaria, 2023).
- Resolución, ASP Mendoza Velásquez Dany Daniel, SNAI-CAD2-2023-07. (Segunda Comisión de Administración Disciplinaria, 2023).
- Resolución, ASP Narváez Irrua Darwin Alfredo, SNAI-CAD2-2023-0171. (Segunda Comisión de Administración Disciplinaria, 2023).
- Resolución, ASP Simbaña Barrionuevo Pamela Yadira, SNAI-CAD2-2023-0642. (Segunda Comisión de Administración Disciplinaria, 2023).

- Resolución, ASP Suasnavas Angos Nathaly Carolina, SNAI-CAD2-714-2023. (Segunda Comisión de Administración Disciplinaria, 2023).
- Resolución, Pila Shuguli Gonzalo Rigoberto, SNAI-CAD1-2022-0115. (Primera Comisión de Administración Disciplinaria, 2022).
- Rodríguez-Arana, J. (2018). El principio de proporcionalidad en el derecho administrativo sancionador: algunas reflexiones en torno a su naturaleza jurídica. *Revista de Derecho Administrativo*, 95, 123-145. <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/188/219>
- Ruiz, J., y Aguilar, M. (2024). Principle of proportionality in sanctioning procedures in the Organic Health Law. *Journal Scientific MQRInvestigar*, 1155-1173. <https://doi.org/10.56048/MQR20225.8.2.2024.1155-1173>
- Semblantes, Y. (2023). El principio de proporcionalidad e igualdad frente a la prescripción de la pena en el COIP. [Artículo Científico Previo a la Obtención del Grado Académico de Magister en Derecho. Universidad Regional Autónoma de los Andes]. UNIANDES. <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/16627>
- Soto, J. B. (1998). Elementos para definir las sanciones administrativas. *Revista Chilena de Derecho*, 323-334. <https://revistachilenadederecho.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/323-334>
- Viguri y Perea, R. (2019). Las sanciones administrativas: análisis de proporcionalidad y graduación. *Revista de Estudios Jurídicos*, 19, 78-102. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3413798