

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v4i4.1195>

La proporcionalidad en sanciones disciplinarias a docentes sometidos a la Ley Orgánica de Educación Intercultural

Proportionality in disciplinary sanctions for teachers subject to the Organic Law of Intercultural Education

Kleber David Quishpe Mosquera

kleber.quishpe@educacion.gob.ec

klevidpc@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3014-5898>

Universidad Indoamérica / Unidad Educativa de Fuerzas Armadas Liceo Naval Quito
Quito – Ecuador

José Antonio Ruiz Bautista

joseruiz@uti.edu.ec

joseantoniorb94@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7115-4387>

Universidad Indoamérica

Quito – Ecuador

Artículo recibido: 17 de septiembre de 2023. Aceptado para publicación: 02 de octubre de 2023.
Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen


La proporcionalidad constituye una garantía del derecho al debido proceso previsto en la carta constitucional ecuatoriana a favor de todos los ciudadanos sometidos a procedimientos judiciales y administrativos. En este contexto el problema radica en que la Ley Orgánica de Educación Intercultural no prevé parámetros de proporcionalidad para el caso de sanciones disciplinarias a docentes, lo que ha conllevado a la vulneración de dicha garantía. Por ello el objetivo de la investigación es determinar cómo la ausencia de parámetros de proporcionalidad en la Ley Orgánica de Educación Intercultural vulnera el derecho de servidores públicos sometidos a procedimientos administrativos disciplinarios. Para esto, se realiza un estudio de carácter bibliográfico documental, de orden cualitativo y descriptivo, con un apoyo en el método deductivo. Como conclusión se obtiene que en el proceso administrativo disciplinario se violenta el derecho del docente a recibir una sanción proporcional a la falta cometida y que la Ley Orgánica de Educación Intercultural no desarrolla como norma especial parámetros de proporcionalidad.

Palabras clave: administración pública, derecho administrativo, proporcionalidad, procedimiento administrativo disciplinario

Abstract

Proportionality is a guarantee of the right to due process enshrined in the Ecuadorian constitutional charter in favor of all citizens subjected to judicial and administrative procedures. In this context, the problem lies in the fact that the Organic Law of Intercultural Education does not provide proportionality parameters for the case of disciplinary sanctions against teachers, which has led to the violation of this guarantee. Therefore, the objective of the research is to determine how the absence of proportionality parameters in the Organic Law of Intercultural Education violates the right of public servants subjected to administrative disciplinary procedures. For this, a bibliographic and documentary study of a qualitative and descriptive nature is carried out, with support from the deductive method. As a conclusion, it is obtained that in the administrative disciplinary process the right of the teacher to receive a sanction proportional to the offense committed is violated and that the Organic Law of Intercultural Education does not develop proportionality parameters as a special norm.

Keywords: public administration, administrative law, proportionality, administrative disciplinary procedure

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons . 

Como citar: Quishpe Mosquera, K. D. & Ruiz Bautista, J. A. (2023). La proporcionalidad en sanciones disciplinarias a docentes sometidos a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 4(4), 21–37.
<https://doi.org/10.56712/latam.v4i4.1195>

INTRODUCCIÓN

El artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador establece que en todos los procedimientos en los que se determinen derechos y obligaciones se debe asegurar el debido procedimiento, el cual incluye la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones administrativas como garantía básica, con ello se busca que la aplicación del poder punitivo del estado no se exagere ni se vulneren los derechos del procesado.

El régimen disciplinario es un procedimiento que ha sido creado para regular la conducta y adecuar los comportamientos de quienes ejercen las funciones públicas y garantizar la correcta marcha de las actividades administrativas del Estado. Por ello es la potestad pública que ostenta el Estado para imponer sanciones por acciones u omisiones a los servidores públicos en el ejercicio de sus deberes y obligaciones funcionales -potestad disciplinaria-, ya que dichos comportamientos transgreden el objetivo del servicio público de satisfacer las necesidades de los administrados y asegurar la provisión de servicios de calidad del Estado.

Esta responsabilidad es la de carácter subjetiva que se halla desarrollada en el artículo 233 de la Constitución del Ecuador que señala que todo servidor público es responsable por las actuaciones realizadas en el ejercicio de sus funciones, y que deben ejercer exclusivamente las competencias y facultades que le han sido atribuidas por normativa expresa en la Constitución y las Leyes.

En este sentido, los servidores públicos pueden ser sancionados por las acciones u omisiones establecidas en la Ley y una vez concluido el procedimiento disciplinario correspondiente. El régimen disciplinario para los servidores públicos se encuentra normado en la Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP 2010, que define a la responsabilidad administrativa como el incumplimiento de las disposiciones normativas y cuya consecuencia es la sanción disciplinaria en proporcionalidad al grado de falta disciplinaria, pudiendo ser: leve, por acciones u omisiones que no perjudiquen el normal desarrollo del servicio público; y graves, por hechos que alteren gravemente el orden institucional. Las faltas leves son sancionadas con amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa o multa, mientras que las faltas graves son sancionadas con suspensión o destitución.

Respecto de la responsabilidad administrativa para el caso de los docentes de primaria y secundaria, la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI, 2021) determina:

Se consideran infracciones en el ámbito educativo, aquellas acciones, omisiones o prohibiciones expresamente tipificadas en la presente Ley.

Toda infracción será tramitada y resuelta en el ámbito administrativo sin perjuicio de derivarse a los otros ámbitos jurisdiccionales, de ser el caso. En todo procedimiento sancionador se garantizará el derecho a la defensa y la observancia del debido proceso. (Art. 133)

En este contexto durante la sustanciación de procedimientos administrativos disciplinarios se garantizará el derecho a la defensa y la observancia del debido proceso. Dentro de estas garantías tenemos la proporcionalidad. Para Cárdenas Gracia (2013), el principio de proporcionalidad permite determinar hasta dónde la ley supone una intervención indebida a los derechos fundamentales en caso de existir, o bien, hasta dónde la ausencia de ley afecta de manera indebida a los derechos. (p. 21)

Para Tobar, J. A., & Ruiz Bautista, J. A. (2022):

La proporcionalidad es una noción íntimamente ligada a la de justicia, si se trata de un criterio ponderativo que se identifica con lo razonable o se establece de acuerdo a opiniones públicas o

sentimientos populistas de acuerdo a la legitimidad de una pena o sanción para un determinado delito que el infractor haya cometido. (p.120)

En el caso que nos ocupa nos centraremos en la proporcionalidad, la cual es una garantía del debido procedimiento que tiene como fin regular las sanciones dentro de un marco del justo equilibrio evitando imposiciones que resulten desmedidas. Dicha garantía se analizará dentro de las infracciones graves de los profesionales de educación de las instituciones educativas públicas y fiscomisionales del Ecuador.

Es importante indicar que la proporcionalidad se encuentra vinculada a la potestad sancionadora como resultado del procedimiento de sumario administrativo que se activa para determinar o no el cometimiento de las faltas disciplinarias por parte de los docentes como servidores públicos del estado.

Sin embargo, en el marco de la normativa ecuatoriana refiriéndonos la Ley Orgánica de Educación Intercultural cuya última reforma es del 19 de abril del 2021, y al Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural del 22 de febrero del 2023, no desarrolla parámetros respecto de la proporcionalidad para el establecimiento de sanciones a docentes, hecho que puede trastocar derechos constitucionales.

Por lo expuesto, el objetivo de la presente investigación es determinar cómo la ausencia de parámetros de proporcionalidad en la Ley Orgánica de Educación Intercultural vulnera el derecho de servidores públicos sometidos a procedimientos administrativos disciplinarios.

METODOLOGÍA

La presente investigación se realiza un estudio de carácter bibliográfico documental, de orden cualitativo y descriptivo, con un apoyo en el método deductivo, a través de los cuales se permite analizar los derechos de los ciudadanos, frente a la actividad de la administración pública y el procedimiento administrativo generado cuando se activan peticiones en sede administrativa.

A través del método deductivo se puede analizar las etapas y fases del procedimiento administrativo, desde su génesis con la formulación y presentación de una petición hasta la terminación del procedimiento que puede ir desde la terminación por un acto administrativo, hasta las demás formas de terminación del procedimiento.

Para esto también nos apoyaremos en bibliografía y documentos, respecto de los cuales se realiza una investigación documental, con la compilación de información referente al derecho de petición desde la esfera de los derechos y cómo puede afectarse este derecho a los ciudadanos cuando la norma no se halla construida correctamente.

RESULTADOS

El régimen disciplinario en la administración pública

Potestad pública y derecho disciplinario

El Derecho disciplinario es una modalidad del derecho sancionatorio, por ello, se aplican los principios del derecho sancionador y penal ya que la particular consagración de garantías sustanciales y procesales se mantienen en favor del investigado, que para el caso del régimen disciplinario es el servidor público.

A través del derecho disciplinario se establecen las garantías mínimas del procedimiento en aras del respeto a los derechos fundamentales del servidor público investigado para delimitar y controlar la potestad sancionadora del Estado, evitando de esta forma actuaciones arbitrarias y tendientes a la vulneración de derechos.

En este contexto el derecho administrativo disciplinario identifica tres elementos que guardan armonía entre sí, estos son, primero los sujetos del procedimiento, que para el caso son activo (administración pública) y pasivo (servidor público); segundo, el objeto, que delimita la conducta disciplinaria y la infracción administrativa, así como el procedimiento para la determinación de responsabilidad; tercero, la obligatoriedad de que las infracciones y procedimientos se encuentren debidamente normados.

Régimen disciplinario

El régimen disciplinario hace referencia al conjunto de normas, procedimientos y principios que regulan la conducta y responsabilidad de los empleados públicos, así como la aplicación de medidas disciplinarias en caso de incumplimiento de las obligaciones y deberes establecidos. Es decir "El régimen disciplinario es el conjunto de normas jurídicas y procedimientos administrativos que regulan la conducta y responsabilidad de los empleados públicos, así como la aplicación de medidas disciplinarias en caso de incumplimiento de las obligaciones y deberes establecidos". (Jiménez, 2017, p. 117).

Para Casanueva (2012) el régimen disciplinario es un sistema de normas, procedimientos y principios que tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los funcionarios públicos, fomentar la conducta ética y sancionar eficazmente las infracciones cometidas. En el mismo sentido Acosta (2019), sostiene que el régimen disciplinario es el conjunto de medidas, normas y procedimientos que establece el Estado para garantizar el correcto funcionamiento de la administración pública, sancionando las faltas de los funcionarios públicos que afecten el servicio o la confianza que se tiene en la institución.

El objetivo del régimen disciplinario es asegurar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los funcionarios públicos, fomentar la conducta ética y sancionar eficazmente las infracciones cometidas. En otras palabras, el régimen disciplinario es un sistema que tiene como finalidad garantizar el correcto funcionamiento de la administración pública, sancionando a los funcionarios públicos que cometan faltas que afecten el servicio o la confianza que se tiene en la institución. Es importante mencionar que este sistema debe respetar los derechos y garantías de los funcionarios públicos, así como establecer el debido procedimiento antes de la aplicación de sanciones disciplinarias.

Orígenes y evolución en el Ecuador

El régimen disciplinario en la administración de la República del Ecuador tiene sus orígenes en el Código de Procedimiento Administrativo de 1945 que estableció los principios y normas para el régimen disciplinario. El objetivo de este código era imponer sanciones a los funcionarios públicos que cometieron infracciones según las disposiciones legales. Durante las décadas de 1960 y 1970, se promulgaron varios decretos y resoluciones que regulan el régimen disciplinario en la administración pública.

Uno de los hitos importantes en la evolución del régimen disciplinario en Ecuador fue la Constitución de 1979, que estableció que los servidores públicos tenían la obligación de cumplir con sus funciones con eficacia, eficiencia, honestidad y lealtad a sus superiores. Además, estableció que el Estado podía sancionar los incumplimientos mediante el régimen disciplinario. Posteriormente, en 1984 fue promulgada la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que estableció el régimen disciplinario como pilar fundamental del sistema de carrera administrativa.

La Constitución de 1998 reforzó la importancia del régimen disciplinario en la administración pública y estableció la responsabilidad administrativa objetiva por parte de los servidores públicos, garantizando el derecho de las personas al acceso a los servicios públicos de calidad. Con la promulgación de la Ley Orgánica de Servicio Público en 2010, se estableció un nuevo

régimen disciplinario para la administración pública, que establece los procedimientos y sanciones aplicables a los servidores públicos que incurran en faltas graves, muy graves o leves. Es por ello que cabe indicar que, el régimen disciplinario ha evolucionado a lo largo de los años, consolidándose como un pilar importante del funcionamiento de la administración pública en la República del Ecuador.

Deberes y obligaciones de los servidores públicos

Los servidores públicos son aquellos que trabajan de manera remunerada en instituciones del Estado, sean estas a nivel nacional, provincial o municipal. El artículo 223 de la Constitución de la República del Ecuador define a los servidores públicos como "todas las personas que de manera permanente o temporal prestan servicios remunerados en la Administración Pública y en sus instituciones" (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Cumplir con las leyes, reglamentos y normativas que rigen su actividad administrativa. En este sentido, la Constitución de la República del Ecuador establece que los servidores públicos deben "obedecer y cumplir las leyes, preservar el patrimonio público, realizar las acciones necesarias para garantizar el bienestar general y proteger los derechos de la ciudadanía" (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 233).

Servir con eficiencia, eficacia, transparencia y calidad. Los servidores públicos, según lo establecido en la Ley Orgánica de Servicio Público, deben "brindar servicios de calidad, eficientes y eficaces, en beneficio de la ciudadanía, y proteger los derechos de las personas usuarias de los servicios" (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010, art. 2).

Además, los servidores públicos en Ecuador están sujetos a un régimen de responsabilidad que incluye, entre otras cosas, la obligación de actuar con honestidad, lealtad y transparencia en el desempeño de sus funciones, el respeto de los derechos humanos y las garantías constitucionales de los ciudadanos, la preservación de la confidencialidad y seguridad de la información que manejan y la aplicación de normas y protocolos en caso de conflictos de interés (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

Actuar de manera ética y responsable. Los servidores públicos tienen la obligación de actuar de manera ética y responsable en su desempeño profesional, preservando siempre los intereses del Estado y de la ciudadanía. Esto significa mantener una conducta honesta, imparcial y responsable en el desempeño de sus actividades, evitando cualquier conflicto de interés (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010, art. 2).

Para Tobar, J. A., & Ruiz Bautista, J. A. (2022):

Por lo tanto, todos los actos que ejecuten las entidades de la administración pública y aquellos relacionados a una sanción estarán enfocados en principios y garantías. Con el fin de que avalen una seguridad al administrado y que el mismo ejerza efectivamente las garantías del debido proceso, se entiende que el procedimiento actúa como una garantía para la defensa. (p. 122)

Procedimiento disciplinario

El procedimiento administrativo disciplinario, es el mecanismo para la determinación de responsabilidad administrativa para corregir la conducta de los servidores públicos y retornar a la legalidad las actuaciones administrativas, a través de la imposición de sanciones. El procedimiento administrativo disciplinario se caracteriza por el establecimiento de sanciones a servidores públicos que han adecuado su conducta a infracciones administrativas previstas en el ordenamiento jurídico como tales.

Los procedimientos disciplinarios se llevan a cabo en varias etapas. En primer lugar, el procedimiento disciplinario comienza con la notificación de la existencia de una posible infracción por parte del servidor público, lo que obliga a la autoridad competente a abrir un procedimiento de investigación para determinar si efectivamente hubo algún tipo de irregularidad en el desempeño de sus funciones. Posteriormente, se realiza una investigación preliminar en la que se recopilan pruebas y se elabora un informe que permita establecer la existencia o no de una infracción administrativa. Una vez concluida esta etapa y de existir culpabilidad por parte del servidor público, se inicia el procedimiento disciplinario en sí mismo, en el que se llevan a cabo las audiencias y se establecen las sanciones.

Es importante destacar que, durante todo el procedimiento disciplinario administrativo, el servidor público tiene derecho a que se le garantice el debido procedimiento y que la sanción guarde los principios de legalidad y proporcionalidad. Las sanciones establecidas por el procedimiento disciplinario pueden ser apeladas ante el Consejo de la Judicatura, lo que garantiza un procedimiento justo y equitativo para todos los servidores públicos.

Para el caso de investigación el procedimiento disciplinario se encuentra previsto en el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural desde el artículo 345 a 352, definiendo etapas marcadas y claras, que van desde la etapa previa, de instrucción y resolución con sus respectivas fases.

Tipos de faltas

Los servidores públicos están, por ley, obligados a cumplir con sus funciones de manera eficiente, ética y transparente. El incumplimiento de estas obligaciones se considera una falta la cual puede ser sancionada disciplinariamente las cuales se clasifican en tres categorías: leves, graves y muy graves. Dentro de cada categoría, existe una serie de faltas especificadas que se consideran infracciones administrativas.

Las faltas leves son aquellas que no implican un daño considerable a la administración pública. Algunos ejemplos de faltas leves son: la falta de puntualidad, la falta de cuidado en la presentación personal y la no actualización del archivo personal.

Las faltas graves son aquellas que implican un daño o perjuicio a la administración pública. Entre las faltas graves se encuentran: la realización inadecuada de funciones, el incumplimiento de horarios de trabajo y el uso indebido de recursos, entre otros.

Finalmente, tenemos las faltas muy graves que son aquellas que afectan gravemente el funcionamiento de la administración pública y las políticas públicas del Estado. Entre estas se encuentran: el uso indebido del poder, el incumplimiento grave de las obligaciones, el abandono de funciones y la conducta delictiva.

Respecto de la responsabilidad administrativa para el caso de los docentes de primaria y secundaria, la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI, 2021) determina:

De las sanciones: Las infracciones imputables a los representantes legales, directivos y docentes del Sistema Nacional de Educación Pública, municipal y fiscomisional de promotor público, se sancionarán, previo sumario administrativo, de la siguiente manera:

- Multa equivalente al diez por ciento de su remuneración, para las catalogadas como leves, cuya imposición estará a cargo del Rector o Director de la institución educativa, a quienes incurran en las infracciones contempladas en el artículo precedente, no especificadas en los incisos siguientes.

En caso de reincidencia, el infractor será sancionado con suspensión sin sueldo por treinta días.

- Suspensión sin sueldo de entre treinta y un y sesenta días, para las catalogadas como graves, y su imposición estará a cargo del Director Distrital de la jurisdicción correspondiente.

En caso de reincidencia, el infractor será sancionado con destitución del cargo.

- Destitución a quienes incurran en las infracciones catalogadas como muy graves, así como a las relacionadas con actos o delitos de violencia sexual previstos en el artículo precedente, si la institución educativa pertenece al sistema nacional de educación pública, y su imposición estará a cargo de la Autoridad Nominadora de la Autoridad Educativa Nacional.

Las acciones y sanciones previstas en este artículo no sustituyen ni limitan otras acciones administrativas o penales a las que hubiere lugar. La Autoridad Educativa Nacional tendrá la obligación de asegurar y proveer toda la información y demás requerimientos, de la Función Judicial y sus funcionarios. (Art. 133)

Sumario Administrativo

El sumario disciplinario tiene por objeto establecer si se han configurado todos los elementos de una de las infracciones disciplinarias determinadas en la norma y su nexos causal con la responsabilidad administrativa del servidor público, determinando en aquellos casos que así lo permitan, el resultado dañoso causado por la acción u omisión de la o el servidor sumariado

El sumario administrativo es un procedimiento administrativo destinado a la investigación y determinación de responsabilidad administrativa de los servidores públicos cuando han adecuado su conducta por acción u omisión a un ilícito administrativo previsto como tal en el ordenamiento jurídico a través de un procedimiento en el que se respeten las garantías mínimas a un debido proceso.

En caso de que no se determine culpabilidad del servidor público en el cometimiento de alguna infracción sujeta a sanción se archiva el expediente, por el contrario, si se determina la culpabilidad, se procede a la aplicación de una sanción, la cual puede ser desde una amonestación escrita hasta la destitución del cargo. Cabe mencionar que todas las sanciones impuestas en el marco del Sumario Administrativo pueden ser impugnadas ante los tribunales correspondientes.

La proporcionalidad en el ámbito sancionador

Definición doctrinaria

“La proporcionalidad en materia sancionadora es un principio jurídico que exige que la sanción impuesta a un infractor sea proporcional a la gravedad de la infracción, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto” (Hernández, 2011). Esto significa que la sanción debe ser adecuada y proporcionada al daño causado o a la falta cometida, evitando imponer penas excesivas o insuficientes. En el mismo sentido Álvarez, (2018) señala que la proporcionalidad en el ámbito sancionador implica que la sanción impuesta debe ser adecuada, necesaria, eficaz y equitativa, y estar en consonancia con el fin perseguido por la norma sancionadora, mientras que para Campos, (2017) la proporcionalidad en el contexto sancionador implica que la sanción debe guardar una relación de correspondencia con la gravedad de la infracción, teniendo en cuenta las circunstancias personales del infractor, la finalidad de la sanción y los efectos producidos por la infracción.

Estas definiciones enfatizan la importancia de que las sanciones se apliquen de forma proporcionada a la gravedad de la infracción y a las circunstancias individuales del infractor. Esto

significa que la sanción debe ser suficiente para cumplir con la función punitiva, pero proporcional y justa para evitar la afectación innecesaria a los derechos y garantías de las personas.

Características de la proporcionalidad

Entre las características fundamentales de la proporcionalidad en el ámbito sancionador está su carácter flexible y dinámico, que permite adaptar la sanción al caso concreto con el fin de lograr una solución justa y equilibrada. Como bien lo explica Verdejo (2012), "la proporcionalidad implica la aplicación de criterios flexibles y dinámicos que permitan mantener un equilibrio entre la gravedad de la infracción, las circunstancias del infractor, la finalidad de la sanción y los efectos que esta produce. Esto implica que, en la medida de lo posible, la sanción debe ser proporcionada al caso concreto, evitando soluciones rígidas y estereotipadas que no tengan en cuenta las particularidades del caso".

Estas características de flexibilidad y dinamismo son esenciales en el ámbito sancionador, pues permite que la sanción se ajuste a las particularidades de cada caso, sea justa y equilibrada. De esta manera, se logra una aplicación adecuada de la sanción, evitando soluciones rígidas y estereotipadas que no tomen en cuenta las circunstancias individuales de cada infractor. Es por ello que la proporcionalidad permite un equilibrio en la aplicación de sanciones, garantizando su adecuación, necesidad y eficacia.

La proporcionalidad como principio y garantía

La proporcionalidad como principio en el ámbito sancionador es esencial para garantizar que las sanciones impuestas a los infractores sean justas y equilibradas. La proporcionalidad implica que la sanción debe estar en proporción a la gravedad de la infracción y a las circunstancias del caso concreto.

Según Herrero (2015), el principio de proporcionalidad "tiene como finalidad controlar la discrecionalidad que el órgano sancionador tiene para imponer la sanción y como consecuencia garantizar que el castigo sea justo y equitativo". La proporcionalidad implica que la sanción debe ser adecuada, necesaria y efectiva, es decir, que debe cumplir con el fin perseguido sin ser excesiva.

En el mismo sentido, Alquileres y Amador (2021) señalan que la proporcionalidad "implica la obligatoriedad del Estado de adaptar la medida a la gravedad de la infracción y a los efectos que esta puede producir, con respeto a los derechos fundamentales y la legalidad establecida". Esto significa que no se puede aplicar la misma sanción a todas las infracciones, sino que debe haber una relación entre la sanción y la naturaleza y gravedad de la infracción.

Cabe indicar que la proporcionalidad como principio en el ámbito sancionador es fundamental para garantizar la justicia en la aplicación del derecho sancionador. La proporcionalidad implica que la sanción debe estar en proporción a la gravedad de la infracción y a las circunstancias del caso concreto, y que debe ser adecuada, necesaria y efectiva.

La proporcionalidad como garantía en el ámbito sancionador implica que toda sanción impuesta debe guardar una relación de correspondencia con la gravedad de la infracción y las circunstancias del caso concreto, a fin de evitar sanciones excesivas o desproporcionadas que vulneren los derechos fundamentales.

Según González (2017), la proporcionalidad se presenta como una "garantía constitucional frente a quien ejercita el poder sancionador, en la que se implica la necesidad de respetar los derechos fundamentales del sujeto sancionado, y se exige que cualquier medida coercitiva esté en consonancia con la gravedad del acto infractor". Esto significa que la proporcionalidad actúa

como un límite al poder sancionador asegurando que la sanción impuesta no sea desproporcionada.

De igual manera, Aréchaga (2015) señala que la proporcionalidad "es una garantía que permite el cumplimiento del principio de legalidad, el derecho de defensa, el principio de culpabilidad, la presunción de inocencia, y el derecho a la tutela judicial efectiva". Esto significa que la proporcionalidad es una garantía que tiene múltiples funciones, relacionadas con la protección de los derechos fundamentales y la legalidad.

La proporcionalidad actúa como un límite al poder sancionador, asegurando que la sanción impuesta no sea desproporcionada y proteja la legalidad y los derechos fundamentales del servidor público.

En el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva ERJAFE (2002), en el artículo 196 indica dentro del principio de proporcionalidad que salvo lo previsto en la ley, y la normativa del régimen sancionador, para la imposición de sanciones por la Administración Pública Central se debe adecuar la gravedad del hecho constitutivo de infracción y la sanción aplicada, considerándose para ello los siguientes criterios para la graduación: La existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados; y, la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza. (ERJAFE, Art. 196).

Aplicación de las sanciones en el Sistema Educativo Nacional

Ley Orgánica de Educación Intercultural

Según la Ley Orgánica de Educación Intercultural, LOEI (2021), toda infracción será tramitada y resuelta en el ámbito administrativo sin perjuicio de derivarse a los otros ámbitos jurisdiccionales en observancia del debido procedimiento, esto lo recoge el artículo 131 al indicar que se consideran infracciones en el ámbito educativo, aquellas acciones, omisiones o prohibiciones expresamente tipificadas en la Ley.

El artículo 132, 132.1 y 132.2 *ibidem*, se refieren a las infracciones leves, graves y muy graves respectivamente, los cuales se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 1

Infracciones leves, graves y muy graves

Infracciones leves – Art. 132	Infracciones graves – Art. 132.1	Infracciones muy graves – Art. 132.2
Actuar con negligencia	Expedir documentación no cumplan los requisitos de fondo o forma.	Suspender la prestación del servicio educativo.
Incumplir el cronograma escolar	Permitir el uso de medios que atenten a la dignidad de NNA	Desaparecer documentos oficiales.
Retener documentos académicos	Separar a los estudiantes del establecimiento	Cobrar valores sin autorización
Oponerse a la ejecución de las actividades de control	Ordenar la asistencia del personal a actos proselitismo político-partidista.	Evaluar a los estudiantes fuera de los lugares y condiciones establecidas
Permitir fines político-partidistas	Incentivar cualquier manifestación de discriminación	Ejercer violencia escolar, hostigamiento académico.
	Permitir el uso de sustancias sujetas a fiscalización	Incumplir con la obligación de denunciar
		Cometer fraude o deshonestidad académica

Separar a estudiantes por razones de embarazo	Promover actos de apoyo público a personas involucradas en procedimientos administrativos o judiciales
Incumplir medidas de protección	Mantener en los establecimientos educativos a personas que hubieren sido sancionadas administrativa o jurisdiccionalmente.
Alterar documentos oficiales	
Entregar documentos o información falsos	
k. Cometer acciones de revictimización	

Nota: Ley Orgánica de Educación Intercultural

Fuente: elaboración propia.

Luego del sumario administrativo correspondiente, los docentes del sistema público pueden ser sancionados por las infracciones con multa, suspensión del sueldo que puede ir de entre treinta a sesenta días o con la destitución, dependiendo la gravedad de la falta de manera que se detalla en los siguientes párrafos.

Sanción por faltas leves es la imposición de una multa equivalente al diez por ciento de la remuneración percibida por el docente, la misma que está a cargo del Rector o Director de la institución educativa. En caso de reincidencia, el docente infractor puede ser sancionado con suspensión sin sueldo por treinta días.

En cuanto a las sanciones graves, la sanción es la suspensión sin remuneración o sueldo que va de entre treinta y un días, hasta sesenta días, la imposición está a cargo del Director Distrital de la jurisdicción correspondiente; en caso de que exista reincidencia por parte del docente, este docente puede ser sancionado con la destitución definitiva de su cargo.

Finalmente, para faltas muy graves y las relacionadas con actos o delitos de violencia sexual la sanción es la destitución. La imposición de esta sanción está a

cargo de la Autoridad Nominadora de la Autoridad Educativa Nacional.

Cabe indicar que las sanciones contempladas en los artículos 132, 132.1 y 132.2 no sustituyen ni restringen la aplicación de otras acciones administrativas o penales.

Junta Distrital de Resolución de Conflictos

La Junta Distrital de Resolución de Conflictos de conformidad a lo que determina el artículo 345 del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y el artículo 66 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, es el órgano administrativo competente para disponer el inicio y la sustanciación del sumario administrativo, así como imponer la sanción al servidor público a través del acto administrativo correspondiente.

DISCUSIÓN

De los resultados del presente trabajo se aprecia que la Constitución de la República del Ecuador (2018), indica que toda Ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones administrativas, penales o de otra naturaleza. Este es un principio Constitucional que indica que debe existir cierta relación coherente entre el grado de vulneración de un derecho y la gravedad de la pena, que se debe respetar los derechos de las personas y en los casos que amerite, ser sancionados mediante procedimientos adversariales, transparentes y justos lo cual concuerda con las posturas de Hernández, (2011) y Álvarez, (2018) quienes indican que el principio de proporcionalidad en el ámbito de las sanciones es un concepto jurídico que establece

que la sanción aplicada a un infractor debe ser proporcional a la gravedad de la infracción, considerando las circunstancias específicas del caso. Esto implica que la sanción debe ser adecuada, necesaria, eficaz y equitativa, y debe estar en consonancia con el propósito establecido por la norma de imponer sanciones.

Según Casanueva (2012), las sanciones disciplinarias son medidas punitivas que se aplican en el ámbito disciplinario para corregir conductas consideradas contrarias a las normas, reglamentos o códigos de conducta establecidos por una determinada institución. Esto concuerda con Acosta (2019) quien afirma que el objetivo de las sanciones disciplinarias es mantener el orden, el respeto y el cumplimiento de las normas procurando el correcto funcionamiento y el ambiente adecuado para el desarrollo de las actividades. Ambos estudios concuerdan con lo que establece la Ley Orgánica que Educación Intercultural LOEI (2021), y la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP (2010) normativas que establecen que las sanciones pueden incluir desde advertencias y amonestaciones verbales hasta suspensiones temporales, expulsiones u otras medidas más severas, dependiendo de la gravedad de la infracción.

Un ejemplo del incumplimiento al debido proceso en la garantía de la proporcionalidad es lo resuelto por la Corte Constitucional el 21 de diciembre de 2021 en el CASO No. 376-20-JP, en el que se analiza la supuesta vulneración de derechos de un profesor de colegio destituido por un presunto acoso sexual. La postura del accionante es que se vulneró su derecho a la proporcionalidad manifestando que “podría adoptarse una represión menos grave como suspensión de funciones... No se ha considerado mis antecedentes laborales, personales, proyecto de vida, así como tampoco mis años de servicio a la Educación...” En síntesis, el fallo determina que la proporcionalidad debe ser entendida como la prohibición de exceso.

Por lo tanto, quien ostenta la potestad disciplinaria 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. También manifiesta que se debe evaluar la relación proporcional entre el hecho y la sanción considerando los criterios de: magnitud del daño, efectos en la víctima y las posibles consecuencias de la sanción para las personas involucradas. La intensidad del daño, tanto físico como emocional, revela la gravedad del mismo. A medida que el daño es mayor, corresponde una sanción más severa.

En casos de infracciones graves, se puede aplicar la destitución como sanción, mientras que en casos menos graves se puede optar por la suspensión, y en infracciones leves, podría ser suficiente un llamado de atención. En el caso en mención, las sentencias, de primera y segunda instancia (Nivel Distrital y Nivel Zonal), no hacen mención alguna al cargo presentado sobre la proporcionalidad, relacionados con los derechos de la persona víctima en el procedimiento administrativo y a las circunstancias relacionadas al objeto del procedimiento administrativo.

La Corte Constitucional concluye que la sanción de destitución impuesta al docente, la cual es la más severa, no fue proporcional al hecho considerado como una infracción, tomando en cuenta el daño causado a la víctima. Aunque se reconoce que hubo un acto que se clasifica como acoso sexual de acuerdo a las normas vigentes y que existe una víctima como resultado de una conducta inapropiada por parte del profesor, el profesor merecía una sanción acorde al hecho, ya que se concluye que el daño ocasionado por el acoso sexual no provocó daño físico ni graves repercusiones en su integridad física o emocional, según las pericias correspondientes. Además, se considera el impacto de la destitución en la vida laboral y social del profesor, lo que lleva a concluir que la sanción de destitución fue excesiva para la infracción investigada. En su lugar, la Corte sugiere aplicar una sanción menos severa que reconozca el daño leve existente, como la suspensión temporal de las funciones docentes. Dado que el profesor ya estuvo suspendido varios meses durante la investigación hasta la imposición de la destitución, se considera que el

tiempo de esa suspensión se considerará como la sanción adecuada y deberá constar en el expediente del profesor. En consecuencia, se concluye que en el proceso administrativo se violó el derecho del docente a recibir sanciones proporcionales.

Por otro lado, un artículo vigente que puede provocar la inobservancia al debido proceso en la garantía de la proporcionalidad se aprecia en lo relacionado a las responsabilidades del docente normado en el artículo 31 del Reglamento a Ley Orgánica de Educación RLOEI(2023), que se refiere a la difusión del procedimiento y de los criterios de evaluación, e indica taxativamente que los docentes obligatoriamente “notificarán a cada estudiante y a sus representantes legales, al inicio del año escolar, cómo serán evaluados las y los estudiantes hasta el término del año escolar”. Este artículo indica que su incumplimiento se considerará como falta grave y será sancionado con el inicio del sumario administrativo (Reglamento a LOEI, artículo 354), y cuya sanción es la suspensión sin sueldo de entre treinta y un y sesenta días (LOEI, artículo 133.b), indica finalmente que en caso de reincidencia, el docente infractor puede ser sancionado con la destitución de su cargo.

Lo referido en el párrafo anterior no concuerda con lo enunciado en la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP (2010), que indica que las faltas graves son aquellas acciones u omisiones que contraríen de manera grave el ordenamiento jurídico o alteraren gravemente el orden institucional, adecuándose de mejor manera a las faltas leves que se refieren a las acciones u omisiones realizadas por descuidos o desconocimientos leves, siempre que no alteren o perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público (LOSEP, artículo 42). Además que para el correcto cumplimiento de dicha notificación el docente está supeditado a otros factores como: que las autoridades establezcan los espacios y canales formales para la socialización, que el Plan Curricular Institucional regule los criterios de evaluación a ser socializados, que las micro planificaciones hayan sido previamente aprobadas por la Junta Académica o su similar, entre otros.

CONCLUSIONES

Varios autores concuerdan en que el régimen disciplinario es un sistema de normas, procedimientos y principios que establece correcto funcionamiento de la administración pública y que tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los funcionarios públicos, fomentar la conducta ética y sancionar eficazmente las infracciones cometidas, para ello sanciona las faltas de los funcionarios públicos que afecten el servicio o la confianza que se tiene en la institución. En otras palabras, el régimen disciplinario es un sistema que tiene como finalidad garantizar el correcto funcionamiento de la administración pública, sancionando a los funcionarios públicos que cometan faltas que afecten el servicio o la confianza que se tiene en la institución.

El artículo 223 de la Constitución de la República del Ecuador define a los servidores públicos como las personas que de manera permanente o temporal prestan servicios remunerados en la Administración Pública, en este sentido, la misma Constitución establece que los servidores públicos deben obedecer y cumplir las leyes, preservar el patrimonio público, realizar las acciones necesarias para garantizar el bienestar general y proteger los derechos de la ciudadanía. Además, los servidores públicos en Ecuador están sujetos a un régimen de responsabilidad que incluye, entre otras cosas, la obligación de actuar con honestidad, lealtad y transparencia en el desempeño de sus funciones. Los servidores públicos tienen la obligación de actuar de manera ética y responsable en su desempeño profesional, preservando siempre los intereses del Estado y de la ciudadanía.

El procedimiento disciplinario, para el docente servidor público, comienza con la notificación de la existencia de una posible infracción, lo que obliga a la autoridad competente a abrir un

procedimiento de investigación para determinar si efectivamente hubo algún tipo de irregularidad en el desempeño de sus funciones. Una vez concluida esta etapa y de existir culpabilidad por parte del servidor público, se inicia el procedimiento disciplinario en sí mismo, en el que se llevan a cabo las audiencias y se establecen las sanciones. Las sanciones establecidas por el procedimiento disciplinario pueden ser apeladas ante el Consejo de la Judicatura, lo que garantiza un procedimiento justo y equitativo para todos los servidores públicos.

El debido proceso en la garantía de la proporcionalidad se refiere a la relación entre la falta y la sanción, esto significa que la sanción debe ser adecuada y proporcionada al daño causado o a la falta cometida, evitando imponer penas excesivas o insuficientes. Varios autores enfatizan la importancia de que las sanciones se apliquen de forma proporcionada a la gravedad de la infracción y a las circunstancias individuales del infractor. Esto es importante ya que la sanción debe ser suficiente para cumplir con la función punitiva, pero proporcional y justa para evitar la afectación innecesaria a los derechos y garantías de las personas. La proporcionalidad implica la aplicación de criterios de flexibilidad y dinamismo que permiten mantener el sano equilibrio entre la gravedad de la infracción, las circunstancias en las que se realizó la infracción y la finalidad o los efectos que esta produce. Esto implica que se tengan en cuenta las particularidades de cada caso, y que la sanción sea justa y equilibrada, evitando soluciones rígidas y estereotipadas.

La Ley Orgánica de Educación Intercultural en los artículos 132, 132.1 y 132.2 establecen el catálogo de las infracciones, dividiéndolas en faltas leves, graves y muy graves. Los docentes del sistema público pueden ser sancionados por las infracciones con multa, suspensión del sueldo que puede ir de entre treinta a sesenta días o con la destitución, dependiendo la gravedad de la falta. Para las faltas leves la sanción es la multa equivalente al 10% del sueldo y está a cargo del Rector o Director de la institución educativa. Para las faltas graves, la sanción es la suspensión sin remuneración, que va de entre 31 a hasta 60 días, la imposición está a cargo del Director Distrital. Finalmente, para faltas muy graves y las relacionadas con actos o delitos de violencia sexual la sanción es la destitución. La imposición de esta sanción está a cargo de la Autoridad Nominadora de la Autoridad Educativa Nacional. Estas sanciones no restringen la aplicación de otras acciones administrativas o penales que puedan seguirse.

En el CASO No. 376-20-JP la Corte Constitucional indica que 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. Es decir, la proporcionalidad es la prohibición de exceso. Para aplicar una sanción se debe evaluar la relación proporcional entre el hecho y la sanción considerando los criterios de: magnitud del daño, efectos en la víctima y las posibles consecuencias de la sanción para las personas involucradas. La Corte Constitucional concluye que lo actuado a nivel Distrital y Zonal al imponer la sanción de destitución fue excesiva para la infracción investigada. En consecuencia, se concluye que en el proceso administrativo se violó el derecho del docente a recibir una sanción proporcional a la falta cometida.

La Ley Orgánica de Educación Intercultural ni su reglamento subordinado establecen parámetros para graduar o proporcionar una sanción administrativa, situación que a la postre vulnera el derecho al debido proceso de los docentes sometidos a procedimientos administrativos disciplinarios, pues la norma legal y procesal deben desarrollar parámetros mínimos a ser considerados al momento de emitir una decisión por parte de la administración pública, con el fin de buscar un justo equilibrio entre las decisiones adoptadas por parte de los órganos de la administración pública y las actuaciones o conductas de los servidores públicos, con el fin de expulsar por parte del Estado actuaciones excesivas o permisivas, que puedan por un lado afectar los derechos de los servidores públicos o en su defecto violentar el derecho a una buena administración.

Empero, es importante precisar que la administración pública debe tener en cuenta que de conformidad a lo que determina el artículo 11 de la Constitución del Ecuador no puede vulnerarse derechos constitucionales bajo el argumento de ausencia u obscuridad en la norma, además el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en su artículo 196 delimita parámetros que deben ser observados por la administración pública al momento de emitir su decisión, tales como las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad; guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose criterios como la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia. Criterios que en efecto deben ser observados por parte del Estado al momento de ejercer la potestad disciplinaria, con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos.

REFERENCIAS

Acosta, J. (2019). La Responsabilidad Disciplinaria de los Servidores Públicos: Análisis Jurisprudencial y Doctrinario. Editorial Seguridad y Justicia. https://www.google.com/books/edition/La_Responsabilidad_Disciplinaria_de_los_S/bZ6ptwEA CAAJ?hl=en

Alquileres, J. y Amador, D. (2021). El principio de proporcionalidad en el derecho sancionador. Revista de Derecho Público, 25. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/derepub/article/view/10645/9846>

Álvarez, R. (2018). El principio de proporcionalidad en el ámbito sancionador. Revista de Derecho, 6(12), 23-40. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34284840002>

Aréchaga, E. (2015). La función de la proporcionalidad y los derechos fundamentales en la sanción administrativa. IUS Humani: Revista de Derecho, 9, 88-115. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76640687005>

Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449. http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_constitucion.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento. Registro Oficial Suplemento 997. https://www.oecd.org/dac/governance-peace/docs/2010-LEY_ORGANICA_DE_SERVICIO_PUBLICO_Y_SU_%20REGLAMENTO-ECUADOR.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (2017) Ley Orgánica de Educación Intercultural. Reforma 2021 <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Ley-Organica-Educacion-Intercultural-Codificado.pdf>

Casanueva, C. (2012). Manual de Derecho Administrativo. Editorial Aranzadi. https://www.google.com/books/edition/Manual_de_Derecho_Administrativo/rweZbSz_bZ0C?hl=en&gbpv=1&dq=Manual+de+Derecho+Administrativo&printsec=frontcover

Campos, A. (2017). La proporcionalidad como principio limitador en el derecho sancionador. Revista Jurídica de Investigación e Innovación, 3(5), 8-22. <https://www.redjournali.com/index.php/journal/article/view/63>

Cárdenas Gracia, Jaime. (2014). Noción, justificación y críticas al principio de proporcionalidad. Boletín mexicano de derecho comparado, 47(139), 65-100. Recuperado en 26 de mayo de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332014000100003&lng=es&tlng=es.

Código Orgánico Administrativo (2017) <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>

Constitución de la República del Ecuador. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Corte Constitucional (2021). Caso No. 376-20-JP. http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidlYzNkMjBjYS0wMzcZLTQ0Y2Q0tYTY3ZS00OWI5YmUwMzc2OWUucGRmJ30

Espinoza-Guamán, E. E.(2021).El principio de proporcionalidad en la normativa ecuatoriana.RevistaPortaldelaCiencia,2(1),55-65.DOI:<https://doi.org/10.51247/pdlc.v2i1.299>. <https://institutojubones.edu.ec/ojs/index.php/portal/article/view/299/581>

González, C. (2017). La proporcionalidad como garantía en el ámbito sancionador. Cuadernos de Derecho Público, 58, 239-261. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6558613>

Hernández, R. (2011). Principios y garantías en el sistema sancionatorio: análisis sobre la proporcionalidad. Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, 7(15), 11-31. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63021182002>

Herrero, J. (2015). Reflexiones sobre el principio de proporcionalidad en el derecho sancionador. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 30, 191-210. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5813466>

Jiménez, E. (2017). Derecho Disciplinario del Servidor Público en Ecuador. Editorial Legis. https://www.google.com/books/edition/Derecho_Disciplinario_del_Servidor_P%C3%BAB/nrvnDwAAQBAJ?hl=en&gbpv=1&dq=Derecho+Disciplinario+del+Servidor+P%C3%BABlico+en+Ecuador&printsec=frontcover

Ministerio de Trabajo. (2012). Manual de Procedimientos Administrativos Disciplinarios para Servidores y Servidoras Públicos del Ministerio de Trabajo. Quito, Ecuador. <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/AM-MDT-2017-0169.pdf>

Paredes, H. Orozco, M. Jiménez, L. (2021). Historia del derecho disciplinario en Colombia y el ejercicio de la abogacía, un análisis de su unificación normativa <http://www.scielo.org.co/pdf/just/v26n40/0124-7441-just-26-40-188.pdf>

Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2023) https://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/lotaip/2023/Anexos_Marzo_2023/a/RGLOEI.pdf

Trayter, J. (1991) El régimen disciplinario de los funcionarios públicos. <https://www.tdx.cat/handle/10803/1388#page=6>

Tobar, J. A., & Ruiz Bautista, J. A. (2022). La proporcionalidad en sanciones a instituciones educativas en procedimientos sancionatorios. Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas, 5(S1), 118-127. <http://remca.umet.edu.ec/index.php/REMCA/article/view/566/576>

Verdejo, A. (2012). La proporcionalidad en el derecho sancionador: complejidad de un principio básico. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 14-48. Recuperado de <http://criminet.ugr.es/recpc/14/recpc14-02.pdf>

Ley Orgánica de Educación Intercultural (2021) https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2021/04abril/A2/ANEXOS/PROCU_LOEI.pdf