

**Comentarios al Reglamento de sanciones a las máximas autoridades  
de las entidades del sistema de educación superior,  
expedido por el Consejo de Educación Superior, (CES)**

JORGE MORENO YANES

**Síntesis:** se reflexiona en torno al Reglamento de sanciones a las máximas autoridades de las entidades del sistema de educación superior, a la luz de la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Educación Superior y la Doctrina. Se cuestiona la validez constitucional y legal del Reglamento y se concluye “que el ámbito que se analiza del Reglamento de sanciones, sería nulo.”

**Palabras Clave:** sanciones, máximas autoridades, educación superior, Constitución de la República, LOES, CES, GAD.

El Consejo de Educación Superior -en adelante CES- con fecha marzo 21 del 2012, mediante Resolución N° RPC-SO-10 N° 041-2012, expide el Reglamento de Sanciones a ser impuesto por dicho órgano de control de tutela, a los órganos colegiados académicos y rectores de las universidades y escuelas politécnicas públicas y privadas del Ecuador. Sobre esta facultad de colaboración normativa me permito parcialmente hacer el siguiente comentario.

El problema jurídico que enfrentan los centros de educación superior, está en saber si el reglamento de sanciones, es constitucional y legal, o no lo es.

Para dilucidar la situación del régimen sancionatorio, debemos remitirnos a la Constitución de la República -CR-, Ley Orgánica de Educación Superior -LOES-, Reglamento<sup>1</sup> y doctrina<sup>2</sup>. Analicemos.

### **1. Constitución de la República:**

#### **1.1. Introducción**

La Constitución de la República en su amplio catálogo de derechos consagra los Derechos de Protección entre ellos, el “debido proceso”, incluyendo en las garantías básicas -principio de legalidad-, concretamente en el Artículo 76.3, lo siguiente:

“Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”.

Asimismo el artículo 132 -principio de reserva de ley- consagra en la parte final del apartado primero que “.Se requerirá de ley en los siguientes casos:

2.- Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”.

---

<sup>1</sup> No abordaré el procedimiento que se consagra en el Reglamento.

<sup>2</sup> En este campo se remiten varios autores a la jurisprudencia -España-.

## **1.2. Reserva de Ley y Legalidad<sup>3</sup>**

En las normas constitucionales citadas se establece que la reserva legal exige la existencia de una norma jurídica previa, reguladora de infracciones y sanciones.

A su vez la legalidad -ambiguo- por eso denominado principio, requiere en esta área “reserva legal” y mandato de tipificación.

Pues bien, de la simple lectura de las normas consagradas en la Constitución -transcritas- se podría sostener que la potestad de tipificar infracciones y establecer sanciones, procede única y exclusivamente en una ley formal; a este argumento podría agregarse como otra razón, su articulación al principio democrático, derechos de protección y reserva de ley.

A lo expuesto en párrafo anterior, desde la versión inicial<sup>4</sup>, la reserva de ley, comporta un doble contenido. Las materias reservadas a la ley deben ser reguladas exclusivamente por ley formal; y, la ley, únicamente es la ley formal.

Esta teoría ha variado, pues como veremos más adelante, han aparecido colaboraciones legales de origen administrativo, para citar entre varios argumentos: Por el modelo constitucional –Ecuador- ya sea de distribuciones de funciones vía las esferas jurídicas -potestades-; vía el principio de la plurinacionalidad, justicia indígena y derecho propio; por la organización territorial -GAD- y autonomías por el servicio y económicas; porque el legislador no puede agotar en detalle los ámbitos administrativos. Causas que admiten la colaboración reglamentaria<sup>5</sup>.

## **1.3. Modelo Constitucional en el Ecuador<sup>6</sup>**

### **1.3.1. Ecuador Estado Plurinacional**

El Art. 1 CR., consagra los elementos o caracteres básicos del Ecuador, entre ellos, es un Estado Plurinacional, significa por tanto que en el Ecuador se reconocen y coexisten varias nacionalidades, bajo la concepción de nación cultural -Art. 6 párrafo II CR.-, de tal suerte que las nacionalidades, comunidades y pueblos indígenas cuentan con derechos colectivos consagrados en el Art. 57 CR, concretamente en el numeral 10, se faculta contar con su derecho propio, transcribo su contenido:

“Art. 57.- Se reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

---

<sup>3</sup> Sostiene Nieto García haciendo referencia a FOIS, que estos dos principios en la doctrina no son uniformes, van desde la separación hasta su identificación, cita la democracia parlamentaria, donde el principio de legalidad absorbe a la reserva. Ver obra del autor, pág. 218.

<sup>4</sup> José Araujo Juárez, Derecho Administrativo Parte General, pág. 140. 1era. Reimpresión Caracas-Venezuela 2008. Ed. Paredes.

<sup>5</sup> Lo enfocan por el modelo constitucional, Nieto García, obra citada. Antonio Morales P. Instituciones del Derecho Administrativo en la Jurisprudencia, Tomo IV -Jurisprudencia en España-.

<sup>6</sup> Sostiene Nieto García haciendo referencia a FOIS, que estos dos principios en la doctrina no son uniformes, van desde la separación hasta su identificación, cita la democracia parlamentaria, donde el principio de legalidad absorbe a la reserva. Ver obra del autor, pág. 218.

10.- Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derechos propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes”.

Derecho colectivo que guarda armonía con el Art. 171 CR, que reconoce la “justicia indígena”, donde se faculta a las autoridades indígenas a ejercer funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su territorio. Autoridades facultadas para aplicar normas y procedimientos propios para solucionar sus conflictos internos que no sean contrarios a la Constitución y derechos humanos; decisiones que el Estado ecuatoriano está obligado a hacerlas respetar, resoluciones que únicamente pueden impugnarse ante la Corte Constitucional -vulneración de derechos-. En cuanto al legislador ordinario, lo que le está permitido es dictar la Ley que determine los mecanismos de coordinación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria, tales como: conflictos de competencia, quien dirime.

Obsérvese que en el caso de la justicia indígena, el legislador ordinario -electo democráticamente- no tiene injerencia en el derecho indígena, se regulan éstos por sus costumbres y normas propias, garantizando el constituyente como es obvio, los derechos humanos. En definitiva bajo el principio de la plurinacionalidad, consignamos una de las garantías, cuál es, la justicia indígena y su propio derecho, este último que no emana del legislador ordinario, ni tiene formalmente categoría de ley; siendo así el derecho indígena no se acopla al contenido de los artículos, 76.3 y 132.2, regulación por ley y tipificación de infracciones y sanciones.

### **1.3.2. Gobiernos Autónomos Descentralizados -GAD-**

Los GAD, son entidades autónomas por el territorio, cuentan con sus propias competencias exclusivas y otras por la concurrencia y transferidas de manera obligatoria y progresiva por el Sistema Nacional de Competencias, excepción de los GAD parroquiales rurales, los demás están atribuidos de la facultad normativa -Art. 240CR-.

Esto significa que los GAD regionales<sup>7</sup>, provinciales, cantonales, distritos metropolitanos<sup>8</sup>, dentro de sus competencias dictan sus propias normas denominadas, ordenanzas regionales y ordenanzas.

El Código Orgánico Territorial Autonomía y Descentralización -COOTAD-, afirma el principio de legalidad -Art. 382- así como el procedimiento administrativo sancionador -Arts. 395 al 403-, vale al respecto consignar el contenido del Art. 395, que al respecto dice:

“Potestad sancionadora.- Los funcionarios de los gobiernos autónomos descentralizados, encargados del juzgamiento de infracciones a la normativa expedida por cada nivel de gobierno, ejercen la potestad sancionadora en materia administrativa.

Los gobiernos autónomos descentralizados tienen plena competencia establecer sanciones administrativas mediante acto normativo, para su juzgamiento y para hacer cumplir la resolución dictada en ejercicio de la potestad sancionadora, siempre en el ámbito de sus competencias y respetando las garantías del debido proceso contempladas en la Constitución de la República.

---

<sup>7</sup> No se constituyen hasta la fecha.

<sup>8</sup> Regímenes especiales.

En el gobierno parroquial rural, corresponde la potestad sancionadora al presidente o presidenta de la junta parroquial rural”.

Obsérvese en el caso de los GAD, una gradación de la potestad normativa y sancionadora, en este caso los GAD, que tienen competencia para establecer sanciones administrativas a través de sus Ordenanzas, realizar el juzgamiento de las mismas y exigir el cumplimiento de dichas resoluciones -actos administrativos ejecutivos y ejecutorios-, lógicamente que las sanciones a establecer por el órgano legislativo de los GAD, debe corresponder al ámbito de sus competencias.

De lo expuesto, tanto el constituyente -vía el principio de autonomía y competencias que les atribuye-, como el legislador ordinario, respetando dicho principio, faculta a través del COOTAD, para que los GAD, consagren sanciones<sup>9</sup>.

### **1.3.3. Entidades de Regulación y Control**

Existen entidades autónomas por la función, facultados para dictar normas de carácter general en el ámbito de sus competencias y materias propias por mandato constitucional -control y regulación<sup>10</sup>-. En estos casos, dichas entidades están facultadas constitucionalmente para expedir disposiciones generales -reglamentarias-, donde se consignent infracciones y sanciones administrativas, pero siempre que el legislador ordinario, lo faculte, sean parte de sus atribuciones -por la materia- y estén al menos consignados los elementos esenciales de la conducta antijurídica como la naturaleza y límites de las sanciones a imponerse<sup>11</sup>.

### **1.3.4. Entidades Autónomas por el Servicio**

Son personas jurídicas creadas ya sea por la Constitución<sup>12</sup> o la ley<sup>13</sup>, para la prestación de un servicio que siendo propio del Estado, sin embargo por la eficiencia, agilidad y técnica, se ve obligado a través de la descentralización a crear Entidades Autónomas. En este caso, estas entidades especialmente las de educación superior, cuentan con personalidad jurídica propia, competencias, patrimonio -propio, mixto- y por tanto llamados a prestar un servicio, facultados asimismo a dictar normas -para citar: Estatuto<sup>14</sup> y otras normas reglamentarias-, como es obvio en el marco de sus atribuciones que la Constitución establece<sup>15</sup> y que tanto la Ley como los “Reglamentos” no se aparten o pretendan vaciarlo de su contenido.

---

<sup>9</sup> Uno de los fuertes argumentos que puede enunciarse en este caso, es que sus autoridades, son electos democráticamente por sus vecinos, amén que son verdaderas entidades autónomas y gobiernos territoriales, cuentan con funciones de legislación, ejecutivas e inclusive de participación ciudadana. Como se dice, verdaderos espejos del Estado central.

<sup>10</sup> Art. 132.6CR, para citar, Contraloría General del Estado. Superintendencias.

<sup>11</sup> Vale aclarar que el legislador puede regular en la propia Ley formal, tanto infracciones como sanciones en detalle.

<sup>12</sup> Vale citar: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social,

<sup>13</sup> Universidades.

<sup>14</sup> Es la LOES la que habilita la creación de los Estatutos, pero vale aclarar que los Estatutos no son normas dictadas en su desarrollo, son Reglamentos Autónomos, donde se consagra la potestad de auto-ordenación de las Universidades. Ver obra, Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales, pág. 464, Francisco Rubio Llorente. Ed. Ariel, 2da. Reimpresión 2006.

<sup>15</sup> La autonomía de las universidades es la dimensión institucional de la libertad académica.

Debemos reconocer que tanto las universidades como las escuelas politécnicas gozan de autonomía, sin embargo están sujetos al control de tutela<sup>16</sup>, que para el caso materia de este comentario, es el Consejo de Educación Superior -CES<sup>17</sup>-, órgano facultado para dictar reglamentos y resoluciones, respetando el principio de autonomía de estos entes.

## **2. Ley Orgánica de Educación Superior:**

Si nos remitimos al contenido del Art. 169 de la LOES, en ella se consagran las atribuciones y deberes<sup>18</sup> del Consejo de Educación Superior, comienza la norma jurídica señalando que:

“Atribuciones y deberes.- Son atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior, en el ámbito de esta Ley:

Literal p) Imponer sanciones a las máximas autoridades del Sistema de Educación Superior, que transgredan la Ley y sus Reglamentos<sup>19</sup>, previo el trámite correspondiente.

Literal u) Aprobar la normativa reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus competencias”.

A su vez el Art. 204 LOES, consagra las sanciones a las Instituciones del Sistema de Educación Superior, expresa la parte pertinente de la disposición legal lo siguiente:

“Sanciones a Instituciones del Sistema de Educación Superior.- El incumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente Ley por parte de las instituciones de educación superior, y cuando no constituyan causales para la intervención de la institución, dará lugar, previo el proceso administrativo correspondiente, a la imposición de las siguientes sanciones por parte del Consejo de Educación Superior:

a.- Amonestación, sanción económica o suspensión de hasta 60 días sin remuneración, a las autoridades de las instituciones que violen o atenten contra los derechos y disposiciones establecidos en la Ley, su reglamento y más normativa que rige al Sistema de Educación Superior.

b.- Sanción económica a las instituciones que violen o atenten contra los derechos de la Ley, su reglamento y más normativa que rige al sistema de educación superior.

c.- Las demás que disponga el Consejo de Educación Superior”.

Por lo limitado del espacio, no haré referencia a la potestad sancionadora que el legislador pretende habilitar al CES vía su facultad reglamentaria o las que disponga el CES, toda vez que las mismas, se encasillan en la categoría de normas abiertas o en

---

<sup>16</sup> No voy a pronunciarme sobre la institución de control administrativo por ahora.

<sup>17</sup> Para citar asimismo, CEAACES.

<sup>18</sup> Generalmente conocido como las competencias por la materia.

<sup>19</sup> Las negritas son mías, pretendo señalar que por la limitación del espacio, no haré referencia a esta clase de sanción, sin embargo la misma por ser abierta y genérica carece de validez.

blanco, que están vedadas en la doctrina administrativa, siendo por ende ilegal la creación de sanciones por esta vía si él CES así procedería.

### **3. Reglamento de sanciones:**

Este Reglamento -como se expuso- se expide mediante resolución N° RPC-SO-N° 41 2012 por el Consejo de Educación Superior.

En el Art. 1 se consagra el ámbito de aplicación, regula infracciones cometidas por “instituciones de educación superior” o máximas autoridades de las mismas, por incumplimiento de la LOES, su Reglamento General y demás normativa del sistema de educación superior.

En el Art. 2 se detallan las infracciones siendo éstas: Por incumplimiento de la LOES, leves, graves y muy graves. Por el incumplimiento de las resoluciones del CES, no tipificadas como reincidencia, infracción grave.

El Art. 3, determina las infracciones de las instituciones de educación superior, estableciendo que pueden ser leves, graves y muy graves, la sanción en todos los casos, es económica, va desde veinte salarios básicos unificados, hasta quinientos.

En el caso de los rectores, consagra asimismo infracciones leves –la sanción, amonestación escrita-, infracciones graves y muy graves, éstas últimas la sanción económica va desde seis salarios básicos unificados hasta veinte y cinco; y, la suspensión que se aplicará a los casos previstos en los artículos 5 y 6 del reglamento. La multa se fija por la gravedad.

El Art. 4 se refiere a la sanción a los cuerpos colegiados -órgano académico superior-, la sanción se impone a todos y cada uno de los integrantes que contribuyeron con su voto a la decisión que haya vulnerado la LOES.

El Art. 5 consagra las sanciones por incumplimiento de las obligaciones de hacer. En este caso impone el CES la sanción y establece un plazo para que el obligado cumpla, de no hacerlo, se considera reincidencia -leves o graves-, si persiste el obligado en el incumplimiento, el CES seguirá confiriendo plazos para el cumplimiento, al vencimiento impone una multa equivalente al doble de la impuesta con anterioridad. El máximo de la multa para rectores será de cincuenta salarios básicos unificados y quinientas para las instituciones. De llegarse a los límites, o el número de reincidencias por faltas muy graves fuere superior a dos, el CES puede disponer la intervención<sup>20</sup> de la institución -letra a) Art. 199 LOES-.

En el caso de los rectores, si el incumplimiento se mantiene, luego de la sanción por infracción muy grave, la sanción es la suspensión de hasta sesenta días sin remuneración.

---

<sup>20</sup> La figura de la intervención es muy compleja, debe ser la misma reglada y ponderada, caso contrario se pueden vulnerar derechos de los estudiantes, servidores públicos de dichas entidades y por el derecho reflejo de otras personas, conforme lo prevé la Constitución Art. 354 párrafo IV- debe ser regulado a través de Ley formal. Merecería por supuesto un comentario especial.

El Art. 6 señala cuando ocurre la reincidencia. El Art. 7 de la concurrencia de infracciones.

El Art. 8 la concurrencia de sanciones.

En el capítulo II, artículos 9 al 13 se establecen las infracciones de las “instituciones de educación superior”, diferenciándolas en leves (Art. 9); graves (Art. 10); incumplimiento por no asignación en el presupuesto de las instituciones de educación superior de al menos el 6% del mismo para publicaciones indexadas, becas de postgrado, la sanción, equivalente al doble del valor no invertido, considera falta grave; el Art. 12 para las instituciones de educación superior particulares que no destinen los excedentes del cobro de aranceles a sus estudiantes para incrementar el patrimonio institucional -entre ellas áreas como investigación, becas, capacitación-, la sanción multa equivalente al doble del valor destinado a fines distintos de los que correspondían, considera falta grave. El Art. 13 consagra las infracciones muy graves.

El Capítulo III, contempla las infracciones cometidas por los rectores de las instituciones de educación superior, así. El Art. 14 infracciones leves; el Art. 15 infracciones graves; y el Art. 16 infracciones muy graves.

#### **La pregunta o duda que se genera**

**¿Es constitucional y legal la facultad conferida al CES,** de consagrar infracciones, clasificar las mismas, así como estandarizar y fijar los montos máximos y mínimos de las sanciones?

#### **4. Doctrina:**

##### **4.1. Diferencias y semejanzas entre Ley y Reglamento**

En la obra “Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, pág. 167, se define al Reglamento como “toda norma escrita dictada por la administración”<sup>21</sup>. En definitiva se trata de un cuerpo normativo general, abstracto y vinculante, pero se diferencia de la Ley, porque esta última es la manifestación de la voluntad popular -Asamblea Nacional-, en tanto que el Reglamento carece de dicha expresión; como dicen los autores citados -García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, la Ley es la norma originaria por excelencia, dispone desde sí misma, el Reglamento es una regla técnica, es norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la Ley, obra de la administración, ésta que se encuentra al servicio de la colectividad. En cuanto a la afinidad entre la ley y el reglamento a su vez, es que son normas que se disponen por escrito<sup>22</sup>.

##### **4.2. Reglamentos Ejecutivos**

En el modelo de organización política del Ecuador podemos enumerar los reglamentos: autónomos, organización y ejecutivos.

Los primeros se caracterizan porque no requieren de Ley formal para su existencia o porque es la Ley la que habilita la creación de los Estatutos en tanto en cuanto consagren la potestad de auto-ordenación. Podemos citar el Estatuto de Régimen

---

<sup>21</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández.

<sup>22</sup> Ver págs. 167-168 obra citada.

Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva -Art. 147.5CR-, los Estatutos de las Universidades.

Los reglamentos de organización, se expiden por los órganos de la administración -que cuentan con esta facultad- con la finalidad de establecer su propia organización, misma que puede venir dispuesta por la Ley formal, situación del todo normal<sup>23</sup>.

Los reglamentos ejecutivos surgen por mandato de la Ley formal, al facultarse a la administración que vía reglamento desarrolle o complete la actuación administrativa, pues se considera que la actividad técnica es propia de la administración y el legislador lo desconoce, y, el desarrollo reglamentario es con mayor detalle y precisión y susceptible de adaptaciones rápidas y ordinarias.

Esta clase de reglamentos, pueden consagrar las denominadas “remisiones normativas” de la Ley al reglamento<sup>24</sup>.

#### **4.3. ¿Qué busca y cuál es el objeto del derecho administrativo sancionador?**

El tema se enmarca dentro de lo que se conoce en el mundo jurídico moderno como el “derecho administrativo sancionador”, que es parte de nuestro ordenamiento jurídico. En lo que al tema corresponde voy hacer referencia al siguiente comentario del jurista Alejandro García Nieto “...el derecho administrativo sancionador es el derecho administrativo engarzado en el derecho público estatal, que sin menosprecio de las garantías individuales, pasa a primer plano la protección y fomento de los intereses generales y colectivos<sup>25</sup>”.

Se infiere por tanto que la administración pública -cualquiera sea esta- está obligada a respetar y garantizar los derechos fundamentales, reserva de ley, legalidad, tipicidad, seguridad, pero sin descuidar los intereses generales, ponderando como es obvio entre derechos e intereses generales.

#### **4.4. La remisión normativa de la Ley al Reglamento**

Se ha reconocido en la doctrina -mayoritaria- que bien puede el legislador habilitar a través de la Ley formal que la administración pública, complemente la normativa, las razones se han expuesto.

Sin embargo en materia sancionadora, es indispensable que en la Ley quede perfectamente delimitada una esfera jurídica básica, que la doctrina y jurisprudencia<sup>26</sup> para citar, consignan como: elementos esenciales de la conducta antijurídica, naturaleza y límites de las sanciones a imponer.

Es decir, en la Ley debe estar contemplado la exigencia de la conductas infractoras y sanciones respectivas, los preceptos jurídicos que permitan apreciar con suficiente grado de certeza aquellas conductas y así se sepa a qué atenerse en cuanto a responsabilidad y eventual sanción; en consecuencia, las infracciones y sanciones deben tipificarse y establecerse con la correcta graduación o escala de sanciones imponibles que conlleva a

---

<sup>23</sup> Lo podemos observar en los diferentes Ministerios de Estado y otras entidades del sector público.

<sup>24</sup> Caso materia del trabajo, inclusive obsérvese, régimen administrativo sancionador. Sobre la clase de reglamentos, ver Curso de Derecho Administrativo, págs. 197-203.

<sup>25</sup> Derecho Administrativo Sancionador, 2da. Reimpresión 2008, págs. 26 y 27. Ed. Tecnos.

<sup>26</sup> Española.



una correlación entre conductas infractoras y sanciones aplicables a las mismas en Ley formal, siendo por ende fundamental definir con la mayor precisión la acción prohibida y la sanción al caso<sup>27</sup>.

Reitero, en la Ley formal debe constar la tipificación de infracciones, graduación o escala de sanciones imponibles con su respectiva correlación entre ellas, con miras a producir con certeza y objetividad el tipo y grado de sanción. No es aceptable la simple habilitación a la administración de facultades sancionatorias sin contenido propio de la tipificación de infracciones administrativas y establecimiento de sanciones.

#### **4.5. ¿El Legislador cumplió con los requisitos enunciados en párrafo anterior. El Reglamento expedido por el CES, es válido?**

El Art. 76.3 en concordancia con el Art. 132.2 CR., no permiten que vía reglamentaria se consagre una regulación independiente y no subordinada a la ley formal. En consecuencia, las infracciones y sanciones no previstas en la Ley, esto es, las que independientemente consagre el reglamento u otras normas secundarias, diría que carecen de validez.

La LOES en los artículos ya invocados -169 y 204- en forma general habilita al CES a que imponga sanciones a las máximas autoridades del sistema de educación superior, la llamada infracción, cuando se transgrede la ley y los reglamentos<sup>28</sup>.

Cuáles son las infracciones y sanciones que prevé la LOES. En el primer caso, de manera vaga y general consagra la inobservancia de las “disposiciones consagradas en la ley, exclusivamente para las INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR”. Complementa luego, como sanción económica -sin determinar escala entre un máximo y un mínimo- la violación contra derechos de la Ley.

A su vez, las infracciones de las “autoridades de las instituciones”, cuando violen o atenten contra derechos y disposiciones de la Ley, sanciones: amonestación, sanción económica o suspensión de hasta sesenta días sin remuneración.

Obsérvese que no se cumple con el requisito básico, de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponerse.

Del Reglamento.- En este cuerpo normativo, se clasifican las infracciones en leves, graves y muy graves<sup>29</sup>; asimismo las sanciones las clasifica en leves, graves y muy graves<sup>30</sup> -no consagra la amonestación verbal-. Esta graduación no le está permitido al CES realizarlo, quien debía realizarlo es el legislador.

Se consagra la infracción al cuerpo colegiado pero la sanción es personalísima a quienes con el voto contribuyeron a la violación de la LOES.

---

<sup>27</sup> Ver pág. 394 obra citada de Rubio Llorente.

<sup>28</sup> Ya señalé que esta facultad sancionadora, es abierta y general, ésta probablemente la razón por la que el CES, no lo consagra en el Reglamento de Sanciones. Además, el precepto legal al ser abierto y general estaría habilitando la imposición de sanciones más allá de la esfera jurídica -atribuciones- que tiene el CES

<sup>29</sup> Situación que tenía que ser considerada en la Ley.

<sup>30</sup> También debía consagrarse en la Ley.

Se contemplan infracciones por incumplimiento de obligaciones de hacer, diversificando las sanciones en función a infracciones, leves, graves o muy graves. Como señalé ya, debía venir en la Ley.

Determina cuales son las infracciones de las instituciones de educación superior, clasificándolas en leves, graves, muy graves. Asimismo regula las infracciones de las máximas autoridades, en leves, graves y muy graves -la atribución es privativa del legislador-.

## **5. Conclusión**

El reglamento de sanciones expedido por el CES, específicamente en lo que ha infracciones y sanciones corresponde, no se adecua a la Constitución -Estado Constitucional de derechos- a principios y reglas como: reserva de ley, tipificación, seguridad jurídica, autonomía<sup>31</sup>.

5.1.- La LOES, no contempla los elementos esenciales de la conducta antijurídica, la naturaleza y límites de las sanciones a imponerse<sup>32</sup>.

5.2.- Es el Reglamento el que clasifica las infracciones en “leves, graves y muy graves”, probablemente la finalidad sea loable e incluso el procedimiento sancionador garantista, pero no estaba contemplado en la Ley.

5.3.- La LOES no consagra la graduación o escala de las infracciones y de las sanciones a imponerse, ni existe la debida correspondencia entre ellas.

5.4.- El monto de las sanciones económicas -hasta quinientos salarios básicos unificados- estaría vulnerando el principio de la proporcionalidad, si se compara simplemente con la sanción de la suspensión de hasta sesenta días sin remuneración.

5.5.- La prescripción de las sanciones consagrado en el Art. 23 del Reglamento -5 años- es desproporcionado<sup>33</sup>.

5.6.- Salvo mejor criterio, considero que el ámbito que se analiza del Reglamento de sanciones, sería nulo.

## **Bibliografía**

Constitución de la República.

Ley Orgánica de Educación Superior

Reglamento de Sanciones

COOTAD

Nieto García, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador, 2da. reimpresión 2008. Ed, Tecnos.

García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, ed. Civitas Madrid. Reimpresión 1998.

---

<sup>31</sup> Los rectores de las universidades y escuelas políticas -con alguna excepción- acceden a dicha función por votación universal, directa y secreta, según lo previsto en el Art. 55 de la LOES, en igual sentido la representación del personal académico en el máximo organismo colegiado -Art. 59 LOES.

<sup>32</sup> Ver al respecto el Art. 207 de la LOES -sanciones a estudiantes, profesores, investigadores de las Universidades y Escuelas Politécnicas-.

<sup>33</sup> Me parece que se pretende consagrar la doctrina alemana de las relaciones especiales de sujeción.

Las Instituciones del Derecho Administrativo en la Jurisprudencia, Tomo IV. Primera edición 2011. Ed. Bosch.

Derecho Administrativo Parte General, José Araujo Juárez, 1era reimpresión, Caracas Venezuela 2008.

Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales, Francisco Rubio Llorente. Ed. Ariel. 2da. Reimpresión 2006.