



*Estudio de los vacíos y conflictos normativos entre la ley orgánica de educación intercultural y su reglamento respecto a las sanciones disciplinarias en el ámbito estudiantil*

*Study of the gaps and regulatory conflicts between the Organic Law on Intercultural Education and its regulations regarding disciplinary sanctions in the student sphere*

*Estudo das lacunas e conflitos normativos entre a Lei Orgânica da Educação Intercultural e a sua regulamentação relativa às sanções disciplinares no âmbito estudiantil*

Samantha Carolina Zambrano Peñafiel <sup>I</sup>

[e1315904621@live.uleam.edu.ec](mailto:e1315904621@live.uleam.edu.ec)

<https://orcid.org/0009-0004-8383-2650>

Carmen María Delgado Alcívar <sup>II</sup>

[carmen.delgado@uleam.edu.ec](mailto:carmen.delgado@uleam.edu.ec)

<https://orcid.org/0009-0006-0166-4361>

**Correspondencia:** [e1315904621@live.uleam.edu.ec](mailto:e1315904621@live.uleam.edu.ec)

Ciencias de la Educación

Artículo de Investigación

\* **Recibido:** 26 de junio de 2025 \***Aceptado:** 29 de julio de 2025 \* **Publicado:** 07 de agosto de 2025

- I. Investigadora Independiente, Manta, Ecuador.
- II. Doctora en Ciencias Jurídicas, Magíster en Derecho Notarial y Registral, Abogada de los Juzgados y Tribunales de la República, Licenciada en Ciencias de la Educación Especialidad Comercio y Administración, Profesora de Segunda Enseñanza en la Especialidad de Comercio y Administración, Docente de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Manta, Ecuador, Docente en Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Manta, Ecuador.

## Resumen

Este ensayo examina los vacíos y conflictos normativos en las sanciones disciplinarias estudiantiles en Ecuador, comparando la LOEI (2011) y su Reglamento (2012) con la LOEI Codificada (2024) y el Reglamento reformado (2023). Se destaca que, a pesar de la evolución hacia un modelo más garantista y pedagógico, persiste un vacío significativo en la taxatividad de la clasificación de las faltas. Esta generalidad genera inconsistencias, falta de predictibilidad y un aumento de la discrecionalidad en la aplicación, afectando la seguridad jurídica y el debido proceso. También se analizan los desafíos en los procedimientos y las medidas restaurativas. El ensayo concluye con propuestas para una mayor precisión normativa, capacitación del personal educativo y el fomento de un enfoque preventivo-restaurativo, buscando consolidar un sistema disciplinario más justo y efectivo.

**Palabras Clave:** ley orgánica de educación intercultural; reglamento general; sanciones disciplinarias estudiantiles; vacíos normativos; conflictos normativos; debido proceso; seguridad jurídica; tipificación de faltas; justicia restaurativa; derecho educativo.

## Abstract

This essay examines the normative gaps and conflicts in student disciplinary sanctions in Ecuador, comparing the LOEI (2011) and its Regulations (2012) with the Codified LOEI (2024) and the reformed Regulations (2023). It highlights that, despite the evolution towards a more guarantee-based and pedagogical model, a significant gap persists in the specificity of the classification of offenses. This generality generates inconsistencies, a lack of predictability, and an increase in discretion in application, affecting legal certainty and due process. The challenges in procedures and restorative measures are also analyzed. The essay concludes with proposals for greater normative precision, training of educational personnel, and the promotion of a preventive-restorative approach, seeking to consolidate a more just and effective disciplinary system.

**Keywords:** Organic Law on Intercultural Education; general regulations; student disciplinary sanctions; regulatory gaps; regulatory conflicts; due process; legal certainty; classification of offenses; restorative justice; educational law.

## Resumo

Este ensaio examina as lacunas e os conflitos normativos nas sanções disciplinares dos estudantes no Equador, comparando a LOEI (2011) e o seu Regulamento (2012) com a LOEI Codificada (2024) e o Regulamento reformado (2023). Destaca que, apesar da evolução para um modelo mais assente em garantias e pedagógico, persiste uma lacuna significativa na especificidade da classificação das contraordenações. Esta generalidade gera incoerências, falta de previsibilidade e aumento da discricionariedade na aplicação, afetando a segurança jurídica e o devido processo legal. Os desafios nos procedimentos e medidas restaurativas são também analisados. O ensaio conclui com propostas para uma maior precisão normativa, formação do pessoal educativo e promoção de uma abordagem preventiva-restaurativa, procurando consolidar um sistema disciplinar mais justo e eficaz.

**Palavras-chave:** Lei Orgânica da Educação Intercultural; regulamentos gerais; sanções disciplinares aos alunos; lacunas regulatórias; conflitos regulatórios; devido processo legal; segurança jurídica; classificação das infrações; justiça restaurativa; direito educativo.

## Introducción

El sistema educativo ecuatoriano, pilar fundamental para el desarrollo social y personal de la nación, se erige sobre un marco normativo dinámico y complejo, cuya piedra angular es la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI). Esta legislación, de carácter orgánico, no solo establece los principios rectores y los derechos inherentes al proceso educativo, sino que también demarca las obligaciones de los actores y el régimen general que gobierna todo el sistema educativo nacional. No obstante, la mera existencia de una ley no garantiza su aplicación efectiva; su operatividad se concreta a través de su Reglamento General, una norma de carácter secundario que, en su función de desarrollo y especificación, busca traducir los mandatos legales abstractos en directrices concretas y aplicables en el día a día de las instituciones educativas.

La interacción entre estas dos fuentes normativas –la ley y su reglamento– es constante, interdependiente y de vital importancia, especialmente en el ámbito de las sanciones disciplinarias estudiantiles. En este delicado terreno, la claridad, la coherencia y la pertinencia del marco jurídico inciden directamente en la garantía de derechos fundamentales como el debido proceso, la seguridad jurídica y la protección efectiva de los derechos de los estudiantes. La disciplina en el ámbito educativo, lejos de ser un concepto estático, ha experimentado una profunda evolución. De

ser un mero instrumento de control y castigo, ha transitado hacia una herramienta pedagógica y formativa, en consonancia con los principios del derecho de la niñez y adolescencia y el enfoque de derechos humanos que permea el constitucionalismo moderno. Este cambio paradigmático, impulsado de manera decisiva por la Constitución de 2008 en Ecuador, ha exigido una constante adaptación y refinamiento de la normativa secundaria.

### **Metodología**

El presente ensayo se fundamenta en una metodología de investigación jurídica de tipo documental-bibliográfica. Se realizó un análisis crítico-comparativo de las fuentes primarias (la Ley Orgánica de Educación Intercultural en sus versiones de 2011 y Codificada 2024, y su Reglamento General en sus versiones de 2012 y reformado 2023) y de fuentes secundarias, incluyendo doctrina especializada en derecho administrativo, derecho constitucional, derecho educativo y derechos de la niñez y adolescencia, con especial atención a publicaciones entre 2018 y 2024. La investigación se centró en la identificación y análisis de los vacíos y conflictos normativos, así como en las implicaciones prácticas y jurídicas derivadas de la aplicación de estas normativas.

### **Contexto de la Evolución Normativa en la Disciplina Educativa Ecuatoriana**

La trayectoria de la legislación educativa en Ecuador es un fiel reflejo de las transformaciones sociales, políticas y constitucionales que ha experimentado el país a lo largo de las décadas. Antes de la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural en 2011, el régimen disciplinario en el ámbito educativo se encontraba principalmente regulado por la Ley de Educación de 1982 y sus reglamentos derivados. Este marco normativo, si bien cumplía la función de mantener el orden y la convivencia escolar, a menudo se caracterizaba por un enfoque predominantemente punitivo. Las sanciones eran concebidas, en gran medida, como un castigo directo y retributivo por la transgresión de normas, con una limitada consideración por el componente pedagógico, formativo o restaurativo. La rigidez en la aplicación de las sanciones, la escasa o nula participación de los estudiantes en los procesos disciplinarios y la ausencia de mecanismos efectivos de mediación o reparación eran características comunes de este modelo. El debido proceso, aunque un principio constitucionalmente reconocido, no siempre se encontraba desarrollado con la minuciosidad y las garantías procedimentales que hoy se exigen, dejando un margen considerable a la discrecionalidad

de las autoridades institucionales, lo que en ocasiones derivaba en decisiones arbitrarias (Vergara, 2008; Salazar, 2015). La visión de la disciplina era, en esencia, vertical y autoritaria, enfocada en la obediencia y la imposición de consecuencias negativas, más que en el aprendizaje de la responsabilidad y la convivencia.

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 marcó un punto de inflexión trascendental en la concepción del derecho en el país. Al consagrar el Estado constitucional de derechos y justicia, y al reconocer de manera explícita el interés superior del niño y adolescente como principio rector de toda normativa y acción estatal, se sentaron las bases para una transformación profunda en todas las ramas del derecho, incluyendo el educativo. Autores como Ávila (2011) resaltan cómo este "neoconstitucionalismo", caracterizado por la supremacía de la Constitución, la aplicación directa de los derechos y la fuerza vinculante de los principios constitucionales, exigió un cambio radical en la regulación de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, y entre las instituciones y los individuos, permeando la concepción misma de la disciplina. El enfoque pasó de ser meramente legalista a uno fundamentado en los derechos humanos y la dignidad de la persona.

En este nuevo contexto constitucional, la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural en 2011 (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011) representó un cambio de paradigma fundamental en el ámbito educativo. Esta ley buscó transformar la disciplina de un mero instrumento de castigo a una herramienta formativa y restaurativa. Se introdujeron conceptos innovadores como la convivencia armónica, la resolución pacífica de conflictos, la mediación y la necesidad ineludible de que las sanciones tuvieran un carácter pedagógico y reparador, buscando la reintegración del estudiante y el aprendizaje de la responsabilidad. Este giro conceptual implicó una mayor complejidad en la regulación, al requerir no solo la tipificación de faltas y sanciones, sino también la articulación de procedimientos que salvaguardaran plenamente el debido proceso, la proporcionalidad de la sanción, el derecho a la defensa, la presunción de inocencia y el principio de no doble sanción. La LOEI original ya categorizaba las faltas en leves, graves y muy graves, y establecía los principios generales que debían regir el procedimiento sancionador, sentando las bases para un sistema más justo y equitativo.

Sin embargo, la implementación y la experiencia en la aplicación de la LOEI y su Reglamento iniciales (2012), así como la evolución constante de las necesidades educativas y sociales (incluyendo la emergencia de fenómenos como el ciberacoso y nuevas formas de violencia escolar), llevaron a importantes procesos de reforma y codificación. La Ley Orgánica Reformatoria a la Ley

Orgánica de Educación Intercultural de 2021 (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021) introdujo cambios sustanciales en diversos ámbitos, incluyendo el disciplinario, adaptándose a nuevas realidades y a la necesidad de fortalecer la protección integral de los estudiantes. Posteriormente, la LOEI fue objeto de una codificación el 22 de noviembre de 2024, integrando todas las reformas que se habían producido hasta esa fecha en un solo cuerpo normativo consolidado. Este proceso de codificación busca brindar mayor seguridad jurídica, facilitar la consulta y la aplicación de la ley, y consolidar un marco legal coherente y actualizado. Paralelamente, el Reglamento General a la LOEI fue objeto de una reforma significativa en 2023 (Presidencia de la República del Ecuador, 2023), buscando armonizar sus disposiciones con los cambios de la ley y optimizar su operatividad en el día a día de las instituciones educativas. Es en este contexto de constante evolución y adaptación normativa que se hace pertinente un análisis comparativo de las versiones normativas, para comprender los avances logrados y los desafíos persistentes en el régimen disciplinario estudiantil, especialmente en lo que respecta a la clasificación de las faltas y sus implicaciones.

### **1. El Marco Normativo de la Disciplina Estudiantil: Versiones Originales vs. Actuales**

Para comprender a cabalidad los vacíos y conflictos que se manifiestan en la actualidad, es imperativo establecer una clara distinción y un análisis detallado entre las versiones normativas que son objeto de este estudio comparativo.

LOEI (2011) y Reglamento (2012): El Punto de Partida (Versiones Derogadas para este Análisis Comparativo)

La Ley Orgánica de Educación Intercultural de 2011 (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011) representó la primera ley orgánica que reguló de manera integral el sistema educativo ecuatoriano bajo el nuevo paradigma constitucional. En materia disciplinaria, esta ley estableció las bases para un régimen moderno, diferenciándose de la legislación anterior por su explícito enfoque en derechos y su carácter pedagógico. Sus artículos clave en disciplina categorizaban las faltas en tres niveles de gravedad:

- Faltas leves: Definidas genéricamente como aquellas conductas que alteran la convivencia armónica de manera puntual y de menor impacto, sin generar un daño significativo. Ejemplos implícitos podrían ser el incumplimiento menor de horarios o la falta de respeto a normas de convivencia básicas.

- Faltas graves: Aquellas que afectan significativamente la convivencia, el normal desarrollo de las actividades educativas o la integridad física o psicológica de los miembros de la comunidad educativa. Aquí se contemplaban acciones con un impacto más considerable.
- Faltas muy graves: Aquellas que atentan de manera grave y directa contra los derechos fundamentales, la integridad física o psicológica, la seguridad de la comunidad educativa, o que implican conductas de alta peligrosidad o deshonestidad académica severa.

La LOEI de 2011 también enunció los principios generales que debían regir el procedimiento disciplinario, tales como el debido proceso, la proporcionalidad de la sanción respecto a la falta cometida, el derecho irrenunciable a la defensa del estudiante, la presunción de inocencia y la necesidad ineludible de que las sanciones tuvieran un carácter pedagógico y formativo, buscando la enmienda y el aprendizaje más allá del castigo.

El Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural de 2012 (Presidencia de la República del Ecuador, 2012) fue la norma encargada de desarrollar y operativizar las disposiciones generales de la LOEI de 2011. En sus Artículos 330 y subsiguientes, el Reglamento de 2012 intentó detallar las conductas específicas que, a su juicio, se enmarcaban en cada tipo de falta. Por ejemplo, describía las faltas leves como "el incumplimiento de las normas de convivencia", las graves como "la falta de respeto a los miembros de la comunidad educativa" y las muy graves como "el fraude o deshonestidad académica". Si bien ofrecía ejemplos y descripciones que pretendían orientar la aplicación, la tipificación no era exhaustiva ni taxativa para cada subcategoría de falta. Esto significaba que, aunque se daban pautas generales, el listado de conductas no era cerrado ni limitativo, dejando un margen considerable de interpretación para las instituciones educativas al momento de clasificar una acción específica dentro de una categoría. Este enfoque, si bien representaba un avance en detalle y en la incorporación de principios garantistas respecto a la Ley de 1982, ya presentaba cierta generalidad en la descripción de las faltas, lo que, como se analizará, generaría desafíos significativos en su aplicación práctica y en la garantía de la seguridad jurídica.

## **2. LOEI (Codificada 2024) y Reglamento (Reformado 2023): El Marco Actual y Vigente**

La Ley Orgánica de Educación Intercultural Codificada del 22 de noviembre de 2024 representa la versión consolidada y actualmente vigente de la LOEI. Esta codificación integra de manera sistemática todas las reformas que se han producido desde 2011 hasta esa fecha, incluyendo la importante Ley Orgánica Reformatoria de 2021. Esta versión codificada mantiene la estructura

fundamental de categorización de faltas (leves, graves, muy graves) y los principios generales del régimen disciplinario, pero con una redacción que busca mayor coherencia y claridad tras las diversas modificaciones. Su objetivo principal es la sistematización y facilidad de consulta del cuerpo legal, brindando mayor seguridad jurídica a través de un texto unificado y actualizado.

El Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural reformado en 2023 (Presidencia de la República del Ecuador, 2023) es la norma reglamentaria actualmente en vigor y la que rige la aplicación de la LOEI Codificada. Esta reforma buscó armonizar el Reglamento con los cambios introducidos en la LOEI (especialmente los de 2021) y afinar la operatividad del sistema disciplinario. El Reglamento de 2023 mantiene la estructura de clasificación de faltas, pero ha revisado y ampliado las descripciones de las conductas, incorporando nuevos escenarios de convivencia y tipos de faltas que no estaban explícitamente contemplados en la versión de 2012. Esto incluye, de manera destacada, faltas relacionadas con el uso indebido de tecnologías (como el ciberacoso, la difusión de información personal sin consentimiento o la suplantación de identidad en entornos digitales), la violencia digital, y una mayor especificidad en temas como el acoso escolar o la discriminación. La intención clara de esta reforma es adaptar la normativa a la realidad contemporánea del ámbito educativo, que ha visto emerger nuevas formas de interacción social y, por ende, de conflictos disciplinarios que requieren una respuesta legal adecuada y actualizada.

### **3. Análisis Comparativo: Vacíos y Conflictos en la Clasificación de Faltas**

La comparación entre las versiones "derogadas" (LOEI 2011 y Reglamento 2012) y las "actuales" (LOEI Codificada 2024 y Reglamento Reformado 2023) revela una evolución en la búsqueda de precisión y adaptación a nuevas realidades. Sin embargo, también se observa la persistencia o incluso el surgimiento de nuevos vacíos y conflictos, particularmente en la clasificación de las faltas, un aspecto central para la seguridad jurídica y la aplicación efectiva del derecho disciplinario.

#### **1. La Generalidad en la Tipificación: Una Constante Evolutiva y su Impacto en la Seguridad Jurídica**

Una característica distintiva que ha persistido a través de las diferentes versiones del Reglamento de la LOEI (tanto el de 2012 como el de 2023), es la adopción de un modelo de tipificación que define las categorías de faltas (leves, graves, muy graves) mediante descripciones generales y la provisión de ejemplos ilustrativos, en lugar de un listado taxativo y exhaustivo de cada conducta específica. Este enfoque se aleja significativamente de la metodología empleada en reglamentos

educativos anteriores a la LOEI, que solían ofrecer catálogos mucho más pormenorizados y cerrados de cada infracción y su correspondiente clasificación (Vergara, 2008).

En las descripciones de faltas, en el Reglamento General derogado (2012) eran notoriamente amplias, por ejemplo, la categoría de incumplir las normas de convivencia, era una definición genérica que abarcaba una vasta gama de comportamientos, desde acciones triviales como tirar basura en el aula hasta otras de mayor impacto, pero aún consideradas leves. Esta amplitud, aunque se argumentaba que proporcionaba flexibilidad para adaptarse a diversas situaciones, generaba un margen considerable para la interpretación institucional. La falta de especificidad en la norma delegaba en las autoridades educativas la tarea de definir, en la práctica, qué conductas exactas correspondían a cada categoría, lo que podía llevar a inconsistencias.

En el Reglamento actual (2023) ha realizado esfuerzos notables para subsanar algunas de estas generalidades, incorporando nuevas conductas o especificando otras, especialmente aquellas relacionadas con el entorno digital y la convivencia escolar. Por ejemplo, las faltas muy graves ahora pueden incluir explícitamente el ciberacoso, la difusión de contenido íntimo sin consentimiento o la suplantación de identidad en plataformas digitales, reflejando una necesaria actualización frente a los desafíos de la era digital. Sin embargo, la esencia del modelo de tipificación por categorías generales con ejemplos se mantiene. Si bien se ha ganado en adaptabilidad a situaciones emergentes y en la inclusión de nuevas formas de transgresión, se sigue careciendo de la exhaustividad que algunos operadores jurídicos y educativos desearían para reducir la discrecionalidad y fortalecer la seguridad jurídica. Esta situación, como señala Nieto (2018), en el ámbito del derecho administrativo sancionador, puede generar incertidumbre, pues el principio de legalidad exige la predeterminación normativa de las conductas típicas, de modo que los ciudadanos puedan conocer de antemano las consecuencias de sus actos. La ambigüedad en la descripción de las faltas puede llevar a que una misma conducta sea valorada de forma diferente en distintas instituciones o por distintos actores, afectando la equidad y la uniformidad del sistema.

## **2. El Vacío de la Taxatividad y sus Implicaciones: Un Desafío Persistente y Multi-Dimensional**

El principal vacío, que persiste en ambas versiones del Reglamento (2012 y 2023) en comparación con reglamentos de épocas anteriores a la LOEI (como el de 1982), es la ausencia de una enumeración taxativa y pormenorizada de todas y cada una de las conductas específicas que constituyen faltas leves, graves y muy graves. Mientras que el Reglamento de 1982, por ejemplo,

podría haber listado explícitamente "fumar dentro de la institución" como falta grave o "copiar en un examen" como falta muy grave, los reglamentos post-LOEI (tanto el de 2012 como el de 2023) optan por descripciones más amplias como "cometer actos de deshonestidad académica" o "consumir sustancias prohibidas en el establecimiento". Esta diferencia no es menor y tiene profundas implicaciones jurídicas y prácticas.

Esta elección normativa, si bien busca una mayor flexibilidad y un enfoque pedagógico que se adapte a la diversidad de situaciones y a la evolución de las conductas juveniles, genera varios conflictos prácticos que impactan directamente en la seguridad jurídica y la efectividad del debido proceso:

1. Inconsistencia en la Aplicación: La interpretación de qué conducta específica encaja en una categoría general, por ejemplo, "incumplir las normas de convivencia" o "atentar contra la integridad de otros", puede variar significativamente entre instituciones educativas o incluso entre docentes y directivos dentro de una misma institución. Esto afecta la equidad y la uniformidad en el sistema disciplinario. Como señala Cajas (2017), la falta de criterios claros puede derivar en una aplicación "subjetiva y poco predecible" de la norma disciplinaria. Esta situación es advertida por Cassagne (2006), quien subraya que la indeterminación normativa en el ámbito administrativo puede comprometer la igualdad ante la ley y la previsibilidad de las actuaciones estatales. La jurisprudencia administrativa en el Ecuador, en ocasiones, ha tenido que intervenir para unificar criterios ante la disparidad de interpretaciones, lo que demuestra la necesidad de mayor claridad en la norma reglamentaria (Consejo de la Judicatura, 2020). La ausencia de un listado cerrado obliga a cada institución a desarrollar sus propios códigos de convivencia, que, si bien son fundamentales, no siempre logran la uniformidad necesaria a nivel nacional, generando disparidades en el tratamiento de faltas similares (García & López, 2018).
2. Falta de Predictibilidad y Seguridad Jurídica: Los estudiantes y sus representantes pueden carecer de una certeza absoluta sobre las consecuencias disciplinarias exactas de sus acciones, ya que la tipificación no es tan explícita como en modelos anteriores. Esto puede dificultar la prevención y el autocontrol, y generar una sensación de arbitrariedad, contraviniendo el principio de tipicidad que rige el derecho sancionador (García de Enterría & Fernández, 2006). Carbonell (2003) enfatiza que la seguridad jurídica exige que las

normas sean claras, precisas y predecibles, un requisito que se debilita ante la generalidad excesiva en la tipificación de las faltas.

Carbonell (2020) reitera que la certeza en el derecho es un pilar fundamental para la convivencia social, y su ausencia en el ámbito sancionatorio, incluso en el educativo, puede minar la confianza en el sistema jurídico en su conjunto. La falta de un catálogo exhaustivo, aunque se justifique por la dinámica escolar, puede generar un vacío que el operador jurídico debe llenar con interpretación, lo cual no siempre es óptimo para la garantía de derechos (Rebollo Puig, 2019). Esta situación es particularmente preocupante en el ámbito educativo, donde los destinatarios de la norma son niños, niñas y adolescentes, quienes requieren de un marco jurídico claro y comprensible para ejercer su autonomía y responsabilidad (UNICEF, 1989). La ambigüedad puede incluso disuadir a los estudiantes de participar plenamente en la vida escolar por temor a consecuencias inciertas (Martínez, 2020).

3. Aumento de la Discrecionalidad y Potencial Arbitrariedad: Aunque la LOEI promueve un enfoque garantista y busca limitar la arbitrariedad, la ambigüedad en la tipificación puede, paradójicamente, aumentar la discrecionalidad de las autoridades al clasificar una falta. Si esta discrecionalidad no se acompaña de sólidos protocolos internos, capacitación constante y criterios unificados a nivel ministerial, puede degenerar en arbitrariedad, afectando el derecho a una buena administración y a la defensa (Gordillo, 2010).

Ferrajoli (1995) postula que el principio de estricta legalidad es una garantía fundamental contra el arbitrio, aplicable no solo al derecho penal sino a todo el derecho sancionador, incluyendo el administrativo disciplinario. La discrecionalidad debe ser reglada y motivada, un desafío cuando la norma base es genérica (Canosa, 2018). La ausencia de límites claros en la interpretación puede llevar a que faltas similares reciban tratamientos dispares, minando la confianza en el sistema y generando un ambiente de injusticia percibida (Silva, 2023). Moya (2019) profundiza en cómo la discrecionalidad, si bien necesaria en la administración, debe estar siempre sujeta a límites racionales y a la motivación de los actos, para evitar que se convierta en una fuente de abuso de poder, un riesgo latente en la aplicación de sanciones disciplinarias con tipificaciones amplias.

4. Desafíos para el Enfoque Restaurativo y Pedagógico: La generalidad en la tipificación también puede dificultar la implementación efectiva de un enfoque restaurativo. Si las faltas no están claramente definidas en sus componentes esenciales, es más complejo diseñar

medidas pedagógicas y reparadoras específicas que se ajusten a la naturaleza y el impacto de la infracción.

Beloff (2009) argumenta que, en el ámbito de los derechos de la niñez y adolescencia, la claridad normativa es crucial para asegurar que las intervenciones disciplinarias sean educativas y no meramente punitivas, y que respeten la dignidad del estudiante. La falta de especificidad puede llevar a que las sanciones se apliquen de manera descontextualizada, sin un verdadero propósito formativo, debilitando el objetivo de la LOEI de promover una cultura de paz y resolución de conflictos (Zehr, 2015).

La justicia restaurativa, para ser efectiva, requiere una comprensión clara de la ofensa y sus consecuencias, lo cual se ve obstaculizado por la ambigüedad en la tipificación. La falta de un marco claro para las acciones restaurativas puede llevar a que se prioricen las sanciones punitivas por su facilidad de aplicación, desvirtuando el espíritu de la ley (Pérez, 2018). Pérez, L. (2021) enfatiza que para que la justicia restaurativa sea una realidad en las escuelas, no basta con la intención; se requiere un diseño normativo y procedimental que especifique las fases, los actores y las herramientas para la mediación y la reparación, elementos que aún se encuentran en un estado incipiente en la regulación ecuatoriana.

### **3. Procedimientos Sancionadores: Avances y Desafíos Persistentes**

En cuanto a los procedimientos disciplinarios, la LOEI (tanto en su versión de 2011 como en la Codificada de 2024) y sus reglamentos (2012 y 2023) han consolidado el principio del debido proceso de manera más robusta y explícita que la legislación anterior a 2011. Sin embargo, persisten desafíos que, aunque se han intentado mitigar con las últimas reformas, requieren atención continua y una implementación rigurosa:

**Claridad de Plazos y Competencias:** Aunque el Reglamento de 2023 ha intentado mejorar la claridad en los plazos y la determinación de las autoridades competentes para cada etapa del proceso disciplinario (investigación, audiencia, resolución, apelación), aún pueden existir vacíos o ambigüedades que ralenticen o compliquen la aplicación efectiva del procedimiento. Como afirma Dromi (2007), la eficacia del procedimiento administrativo depende en gran medida de la precisión en la asignación de competencias y el establecimiento de plazos perentorios. Ayala Corao (2005) enfatiza que la observancia de los plazos y la claridad en las competencias son componentes esenciales del debido proceso en el ámbito del derecho administrativo sancionador, garantizando la celeridad, la transparencia y la seguridad jurídica para todas las partes. La falta de claridad en

estos aspectos puede generar nulidades procesales, dilaciones innecesarias y, en última instancia, impunidad o injusticia, afectando la celeridad de la justicia (Ortega, 2022). La complejidad de las estructuras educativas y la diversidad de situaciones pueden hacer que la aplicación de los plazos sea un reto, pero la norma debe ser lo suficientemente clara para evitar interpretaciones contradictorias y asegurar la eficiencia del proceso (Vargas, 2024).

1. Medidas de Acompañamiento y Enfoque Restaurativo: Una Promesa Incompleta: La LOEI (2011 y Codificada 2024) enfatiza el carácter formativo de las sanciones y la importancia de la justicia restaurativa como un pilar del nuevo modelo disciplinario. No obstante, ambos reglamentos (2012 y 2023) han sido criticados por no desarrollar suficientemente las medidas de acompañamiento pedagógico y reparación. Se centran, en la práctica, más en el aspecto punitivo (amonestaciones, suspensiones, separaciones) y dejan a las instituciones con poca guía clara y detallada sobre cómo implementar acciones restaurativas efectivas que vayan más allá de la mera sanción. Esta carencia debilita el espíritu restaurativo que la LOEI busca imprimir en la disciplina (Pérez, 2018). La implementación de la justicia restaurativa en el ámbito educativo no es solo un mandato legal, sino una necesidad pedagógica que requiere herramientas, protocolos claros y una capacitación profunda para su aplicación efectiva (Wachtel, 2016). La mera mención de medidas de acompañamiento sin un desarrollo procedimental y metodológico claro en el reglamento las convierte en letra muerta, limitando su impacto transformador en la vida de los estudiantes y en la cultura escolar. La falta de un marco operativo robusto para la justicia restaurativa es un vacío que impide que el sistema disciplinario cumpla plenamente su función formativa y de construcción de paz (Ramírez, 2021).

2. Implicaciones Jurídicas y Prácticas:

Estos vacíos y conflictos, tanto en la clasificación de las faltas como en la operatividad de los procedimientos disciplinarios, tienen serias y multifacéticas implicaciones en el día a día de la comunidad educativa y en la efectividad del sistema jurídico en su conjunto.

En primer lugar, afectan de manera directa la seguridad jurídica, generando un ambiente de incertidumbre y desconfianza para todos los actores involucrados: estudiantes, padres de familia, docentes y autoridades educativas. La falta de claridad sobre qué conducta específica es sancionable, cómo se aplicará la sanción, cuáles son los criterios para su graduación y qué recursos existen para impugnarla, puede propiciar decisiones arbitrarias y minar la confianza en la

imparcialidad y justicia del sistema. Como señala Guastini (2011), la indeterminación de las normas es una fuente primaria de inseguridad jurídica, ya que dificulta a los ciudadanos prever con razonable certeza las consecuencias legales de sus actos. En el ámbito educativo, donde los sujetos de derecho son niños y adolescentes, esta inseguridad es aún más grave, pues afecta su desarrollo integral, su percepción de justicia y su capacidad para comprender las normas de convivencia. La falta de un marco predecible puede generar un "efecto paralizante" en la conducta estudiantil, donde el temor a una sanción incierta limita la espontaneidad y la participación (Vázquez, 2019).

En segundo lugar, comprometen de forma sustancial el debido proceso. Si los procedimientos disciplinarios no están claramente definidos en todas sus etapas, si los plazos para ejercer la defensa son ambiguos, o si la clasificación de las faltas es excesivamente subjetiva, se vulnera la garantía fundamental de todo ciudadano a ser juzgado conforme a la ley y con todas las garantías constitucionales y legales. Esto es particularmente delicado en el ámbito educativo, donde las sanciones pueden tener un impacto significativo y duradero en la trayectoria académica del estudiante (afectando su rendimiento, su historial disciplinario, e incluso su acceso a otras instituciones), su bienestar emocional y su futuro personal.

Como subraya Bidart Campos (2007), el debido proceso es una garantía ineludible en cualquier procedimiento que pueda afectar derechos fundamentales, y su inobservancia puede acarrear la nulidad de los actos administrativos, generando inestabilidad jurídica. La Convención sobre los Derechos del Niño (UNICEF, 1989), ratificada por Ecuador, exige que en todo procedimiento que afecte a un niño se respeten sus derechos fundamentales, incluyendo el derecho a ser oído, a presentar pruebas, a ser asistido y a la defensa, lo cual requiere un marco procedimental claro y sin ambigüedades (Gómez, 2018).

En tercer lugar, estos vacíos y conflictos pueden generar una litigiosidad innecesaria y, consecuentemente, una sobrecarga del sistema judicial y administrativo. Ante la falta de claridad normativa, la percepción de injusticia en la aplicación de las sanciones, o la vulneración de derechos procesales, las partes afectadas (estudiantes y sus representantes) se ven compelidas a recurrir a instancias superiores, tanto administrativas (recursos de apelación, quejas ante autoridades educativas superiores) como judiciales (acciones de protección, recursos contencioso-administrativos). Esta situación no solo satura el sistema judicial y administrativo, ralentizando la resolución de casos y generando costos adicionales, sino que también desvía recursos humanos y económicos que podrían destinarse a la mejora de la calidad educativa, la prevención de conflictos

y la implementación de programas formativos. La judicialización de los conflictos escolares es, en muchos casos, un síntoma de un marco normativo que no logra resolver eficazmente las controversias en su propio ámbito interno (Sánchez, 2021). Esto genera una carga adicional para las familias y las instituciones, que se ven inmersas en procesos largos y complejos.

Finalmente, la ambigüedad en la tipificación de las faltas y la debilidad en el desarrollo de las medidas restaurativas pueden socavar de manera profunda el objetivo pedagógico y transformador de la disciplina. Si la sanción se percibe por el estudiante y su entorno como un mero castigo sin un componente formativo claro, sin una oportunidad para la reflexión, la reparación del daño o el aprendizaje de la responsabilidad, pierde su potencial para educar en valores, promover la convivencia y fomentar el desarrollo integral. La disciplina, en el marco de la LOEI, debe ser una oportunidad para el aprendizaje y la reparación, no solo para la represión (Pérez, 2018). Cuando la norma no facilita este enfoque, se corre el riesgo de perpetuar un modelo punitivo que no contribuye a la formación de ciudadanos responsables y conscientes de sus actos, sino que puede generar resentimiento y exclusión.

#### 4. Propuestas y Recomendaciones

Para abordar los desafíos identificados y fortalecer el régimen disciplinario estudiantil en el Ecuador, es imperativo adoptar un enfoque integral que combine la mejora normativa, la capacitación y la promoción de una cultura institucional basada en la prevención y la restauración. Se proponen las siguientes líneas de acción:

1. **Mayor Precisión y Complementariedad Normativa:** Desarrollo de Guías y Protocolos Ministeriales Detallados: Si bien el Reglamento General a la LOEI (2023) ha avanzado en la especificación de algunas faltas, es fundamental que el Ministerio de Educación elabore y difunda guías o protocolos ministeriales detallados y de carácter vinculante. Estos documentos técnicos no deberían buscar la exhaustividad taxativa de cada conducta (lo cual podría ser inviable dada la dinámica escolar), sino ofrecer un catálogo más específico de ejemplos de conductas que se consideran faltas leves, graves y muy graves, con criterios claros y unificados para su clasificación y graduación en diferentes contextos. Esto dotaría de mayor predictibilidad y seguridad jurídica a la aplicación de la norma, sin necesidad de reformar constantemente el Reglamento. Estos protocolos podrían incluir matrices de valoración de la gravedad de la falta, considerando factores como la intencionalidad, la

reincidencia, el impacto en la comunidad educativa y la edad del estudiante, proporcionando un marco de referencia objetivo (García & López, 2018).

2. **Clarificación y Optimización de Competencias y Plazos:** Es necesario revisar y, si es preciso, reformar los artículos del Reglamento que aún presenten ambigüedad en la asignación de competencias a las diferentes autoridades (docentes, inspectores, miembros del DECE, juntas académicas, etc.) y en el establecimiento de plazos perentorios para cada etapa del procedimiento disciplinario. La claridad en estos aspectos es vital para evitar dilaciones, garantizar el debido proceso y asegurar la celeridad en la resolución de los casos (Ayala Corao, 2005). La definición precisa de roles y responsabilidades evitaría conflictos de competencia y agilizaría la toma de decisiones, contribuyendo a la eficiencia administrativa (Vargas, 2024).
3. **Fortalecimiento de la Capacitación y Profesionalización del Personal Educativo en la Formación Continua y Especializada en Derecho Disciplinario y Derechos de la Niñez:** Es crucial implementar programas de capacitación continua y obligatoria para todos los actores involucrados en la aplicación de la disciplina: directivos, inspectores, docentes y, de manera especial, los miembros de los Departamentos de Consejería Estudiantil (DECE). Esta formación debe abarcar no solo el conocimiento exhaustivo de la LOEI (Codificada 2024) y su Reglamento (2023), sino también los principios fundamentales del derecho administrativo sancionador, el debido proceso, los derechos de la niñez y adolescencia (con énfasis en el interés superior del niño), y las herramientas prácticas de mediación y justicia restaurativa. La capacitación debe ser práctica, con estudios de caso y simulaciones, para desarrollar habilidades de análisis y resolución de conflictos (Gómez, 2018).
4. **Desarrollo de Criterios Unificados y Sensibilidad:** La capacitación debe incluir el desarrollo de criterios unificados para la interpretación y aplicación de las normas disciplinarias, minimizando la subjetividad y garantizando la equidad en todas las instituciones del sistema. Además, es fundamental fomentar la sensibilidad y el enfoque pedagógico en el personal, para que la disciplina sea percibida como una oportunidad de aprendizaje y no como un mero acto punitivo. Esto implica un cambio cultural que priorice el diálogo y la comprensión sobre la mera imposición (Martínez, 2020).
5. **Promoción y Desarrollo del Enfoque Preventivo y Restaurativo:** Crear Protocolos Específicos para Medidas de Acompañamiento y Reparación, ya que en el Reglamento de

2023, aunque menciona las medidas de acompañamiento, no las desarrolla con la profundidad necesaria para su implementación efectiva. Se deben elaborar protocolos específicos y detallados que guíen a las instituciones educativas en el diseño e implementación de medidas pedagógicas y restaurativas efectivas, que vayan más allá de la mera sanción. Esto incluye el diseño de programas de mediación escolar, la implementación de círculos restaurativos, la realización de talleres de reflexión sobre las consecuencias de las acciones, y la promoción de acciones concretas de reparación del daño (material y emocional), con el involucramiento activo de la familia en el proceso (Wachtel, 2016; Zehr, 2015). La participación de la comunidad educativa en el diseño de estas medidas es crucial para su aceptación y éxito (Ramírez, 2021).

6. **Fomento de una Cultura de Convivencia Armónica y Participación:** Es fundamental ir más allá de la aplicación reactiva de sanciones y fomentar activamente una cultura de convivencia armónica en las instituciones educativas. Esto implica la promoción del respeto mutuo, la resolución pacífica de conflictos a través del diálogo, la empatía y la participación activa de los estudiantes en la construcción de las normas de convivencia. La disciplina debe ser vista como una oportunidad para el aprendizaje y el crecimiento personal y colectivo, no solo como un mecanismo de control o represión. La prevención, a través de la educación en valores y habilidades para la vida, es la estrategia más eficaz a largo plazo.

## 5. Conclusión

La Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento General han experimentado una significativa evolución desde sus versiones originales de 2011 y 2012 hasta las actuales (LOEI Codificada 2024 y Reglamento reformado 2023). Este proceso de reforma ha buscado consolidar un modelo disciplinario más garantista, pedagógico y adaptado a las realidades contemporáneas del ámbito educativo, marcando un claro contraste con los enfoques predominantemente punitivos de legislaciones anteriores. Sin embargo, el análisis comparativo exhaustivo revela que, si bien se han logrado avances importantes en la incorporación de principios constitucionales y de derechos humanos, persisten vacíos y conflictos normativos que exigen una atención crítica y soluciones concretas.

El principal desafío identificado radica en la generalidad de la tipificación de las faltas en el Reglamento. A diferencia de reglamentos educativos de épocas anteriores, que ofrecían listados taxativos y pormenorizados de cada conducta, las versiones post-LOEI optan por descripciones

amplias y ejemplos. Esta elección, si bien busca flexibilidad y adaptabilidad a la dinámica escolar, genera inconsistencias en la aplicación de la norma, una notable falta de predictibilidad para los estudiantes y un aumento de la discrecionalidad en las autoridades educativas. Estas consecuencias directas afectan la seguridad jurídica y la efectividad del debido proceso, principios fundamentales en todo Estado de Derecho, como lo han señalado diversos autores doctrinarios. La indeterminación normativa, en este contexto, puede llevar a la arbitrariedad y a la percepción de injusticia, erosionando la confianza en el sistema.

Asimismo, la implementación efectiva de los procedimientos disciplinarios y el desarrollo de las medidas de acompañamiento y el enfoque restaurativo aún presentan debilidades en la normativa actual. La falta de claridad en los plazos, la ambigüedad en la asignación de competencias y la superficialidad en la regulación de las acciones pedagógicas y reparadoras, limitan el potencial transformador de la disciplina. La mera enunciación de principios garantistas en la ley no es suficiente si el reglamento no proporciona las herramientas operativas para su plena realización.

La necesidad de una mayor precisión normativa a través de instrumentos complementarios (como guías y protocolos ministeriales detallados), junto con una capacitación continua y profunda de las autoridades educativas en el marco jurídico y en las herramientas pedagógicas, y un compromiso real con el desarrollo de un enfoque preventivo y restaurativo, son pasos ineludibles para superar estos desafíos. Solo así se podrá consolidar un sistema educativo que, además de formar académicamente a sus estudiantes, garantice plenamente sus derechos, promueva una convivencia armónica y equitativa, y asegure que la disciplina sea una herramienta genuinamente formativa y no meramente punitiva. En última instancia, la coherencia y la claridad del marco normativo disciplinario son esenciales para la construcción de una sociedad más justa, equitativa y respetuosa de los derechos humanos, comenzando desde las aulas.

## Referencias

1. Asamblea Nacional del Ecuador. (2011). Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro Oficial Suplemento 305.
2. Asamblea Nacional del Ecuador. (2021). Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro Oficial Suplemento 434.
3. Asamblea Nacional del Ecuador. (2024). Ley Orgánica de Educación Intercultural. Codificación. (Publicada el 22 de noviembre de 2024).
4. Ávila, R. (2011). El Neoconstitucionalismo Andino. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición.
5. Ayala Corao, C. (2005). Derecho Procesal Constitucional. Editorial Jurídica Venezolana.
6. Beloff, M. (2009). Los derechos del niño en el sistema interamericano. Editores del Puerto.
7. Bidart Campos, G. J. (2007). Manual de la Constitución Reformada. Ediar.
8. Cajas, J. (2017). El Derecho Disciplinario en el Ámbito Educativo Ecuatoriano: Análisis Crítico de su Aplicación. Tesis de Grado. Universidad Central del Ecuador.
9. Canosa, R. (2018). El Debido Proceso Administrativo Sancionador. Editorial Reus.
10. Carbonell, M. (2003). Constitución, reforma y derechos humanos. Porrúa.
11. Carbonell, M. (2020). La certeza del derecho y la seguridad jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
12. Cassagne, J. C. (2006). El Acto Administrativo. Abeledo-Perrot.
13. Consejo de la Judicatura. (2020). Jurisprudencia Relevante en Materia Contencioso Administrativa. (Publicaciones periódicas del Consejo de la Judicatura).
14. Dromi, R. (2007). Derecho Administrativo. Ciudad Argentina.
15. Ferrajoli, L. (1995). Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal. Trotta.
16. García, M. & López, S. (2018). La Uniformidad en la Aplicación de Sanciones Disciplinarias Escolares. Revista Latinoamericana de Derecho Educativo, 5(1), 30-45.
17. García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2006). Curso de Derecho Administrativo. Civitas.
18. Gómez, A. (2018). El Derecho a la Defensa del Niño en los Procedimientos Disciplinarios Escolares. Revista de Derechos de la Niñez, 12(2), 70-85.
19. Gordillo, A. (2010). Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. Fundación de Derecho Administrativo.

20. Guastini, R. (2011). *Estudios de Teoría Constitucional*. Palestra Editores.
21. Martínez, P. (2020). Impacto de la Inseguridad Jurídica en la Participación Estudiantil. *Cuadernos de Investigación Educativa*, 7(1), 15-28.
22. Moya, J. (2019). *Discrecionalidad Administrativa y Control Judicial*. Editorial Jurídica.
23. Nieto, A. (2018). *Derecho Administrativo Sancionador*. Tecnos.
24. Ortega, R. (2022). La Celeridad en los Procesos Administrativos Sancionadores. *Revista de Derecho Administrativo*, 10(1), 45-60.
25. Pérez, A. (2018). La Justicia Restaurativa en el Ámbito Escolar: Un Enfoque Pedagógico. *Revista de Educación y Cultura*, 25(1), 87-102.
26. Pérez, L. (2021). *Justicia Restaurativa en el Sistema Educativo: Desafíos y Propuestas*. Colección de Estudios Jurídicos.
27. Presidencia de la República del Ecuador. (2012). *Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Registro Oficial Suplemento 755.
28. Presidencia de la República del Ecuador. (2023). *Decreto Ejecutivo No. 755 - Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Registro Oficial Suplemento 376.
29. Ramírez, L. (2021). *Protocolos de Justicia Restaurativa en Contextos Educativos*. Editorial Iberoamericana de Derecho.
30. Rebollo Puig, M. (2019). *El Principio de Tipicidad en el Derecho Sancionador*. Tirant lo Blanch.
31. Rodríguez, M. (2019). *Derecho Educativo y Garantías Constitucionales en el Ecuador*. Editorial Jurídica del Sur.
32. Salazar, J. (2015). Análisis Histórico de la Normativa Educativa en Ecuador. *Cuadernos de Educación*, 8(2), 112-130.
33. Sánchez, L. (2021). La Judicialización de los Conflictos Escolares: Causas y Consecuencias. *Revista Jurídica de la Educación*, 4(1), 78-95.
34. Silva, J. (2023). *Discrecionalidad y Arbitrariedad en el Derecho Administrativo*. Editorial Jurídica del Pacífico.
35. UNICEF. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Naciones Unidas.
36. Vargas, C. (2024). *Eficiencia y Transparencia en los Procedimientos Administrativos*. Editorial Lex.

37. Vergara, P. (2008). Evolución de la Legislación Educativa en el Ecuador: Un Análisis Histórico. *Revista de Ciencias Sociales y Humanísticas*, 15(2), 45-62.
38. Wachtel, T. (2016). *Restorative Justice in Schools: From Discipline to Community*. International Institute for Restorative Practices.
39. Zehr, H. (2015). *The Little Book of Restorative Justice*. Good Books.

© 2025 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).