

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**

**ESCUELA DE DERECHO**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO**

**“LA PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LOS  
ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL, ANTE LA  
FALTA DE SU OPORTUNO EJERCICIO”**

**FRANCISCO JOSÉ DÁVILA CAICEDO**

**DIRECTORA: DRA. ANA MARÍA ROSERO RIVAS**

**QUITO, 2017**

Quito 31 de marzo de 2017

Doctor  
Gonzalo Vaca Dueñas  
**Secretario Facultad de Jurisprudencia**  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador

**De mi consideración:**

En atención de lo solicitado, mediante oficio No. 023-SJG-2017, en el sentido que emita el informe cualitativo con nota, de la Disertación titulada "**LA PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL, ANTE LA FALTA DE SU OPORTUNO EJERCICIO**", desarrollada por el señor **Francisco Dávila Caicedo**, le manifiesto:

El análisis efectuado aborda ordenada y claramente los tópicos necesarios para una comprensión clara y del objeto propuesto.

Se trata de un tema que no pierde actualidad y que no ha sido muy analizado por la doctrina ecuatoriana a la luz de las normas contenidas en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, cuerpo normativo vigente aplicable a la materia investigada.

Adicionalmente en el análisis se consideran, en lo pertinente, normas del proyecto de Código Orgánico Administrativo que se encuentra en discusión y se hace referencia a normativa y jurisprudencia internacionales que siempre constituyen un valor agregado importante.

En cuanto a su forma, el trabajo reúne los requisitos exigidos para este tipo de investigaciones y considero que la bibliografía utilizada es bastante extensa y acertada.

Por lo expuesto, la disertación revisada merece la nota de **10/10 (diez sobre diez)**.

Atentamente,

  
Wladimir Garcia Vinuesa.

*Recibido 3/31/2017*

Quito, 03 de abril de 2017

Señor Doctor  
Iñigo Salvador Crespo  
**DECANO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR**  
En su despacho.-

De mi consideración:

Cumpliendo con la designación de Profesor Informante de la disertación previa a la obtención del título de abogado intitulada **"LA PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL, ANTE LA FALTA DE SU OPORTUNO EJERCICIO"**, elaborada por el señor Francisco José Dávila Caicedo, me permito presentar el siguiente informe:

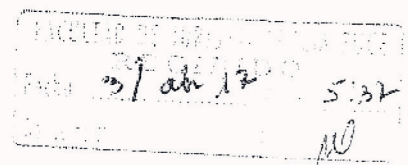
Dentro de un estado de derechos y justicia, es necesario conocer los plazos o términos legales que tienen que transcurrir para que prescriba el ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de la administración pública central, tanto para la determinación de infracciones como para su ejecución, y de este modo cumplir con el debido proceso, por lo que la investigación del Sr. Francisco Dávila adquiere especial interés.

En el trabajo realizado por el estudiante, en primer lugar, se realiza una síntesis sobre el origen de la potestad sancionadora de la Administración Pública Central, la definición y los principios que conforman el procedimiento administrativo sancionador; a continuación se desarrolla el tema de la prescripción y caducidad de las potestades administrativas sancionadoras; luego, analiza lo relacionado a la prescripción de la potestad sancionadora ante la falta de su oportuno ejercicio; para finalmente determinar las conclusiones y recomendaciones dentro del tema investigado.

En la tesis el autor incluye varias conclusiones de interés, sin que pueda coincidir totalmente con estos criterios, tema que será discutido en la instancia académica en la que el estudiante emita su disertación sobre el tema realizado.

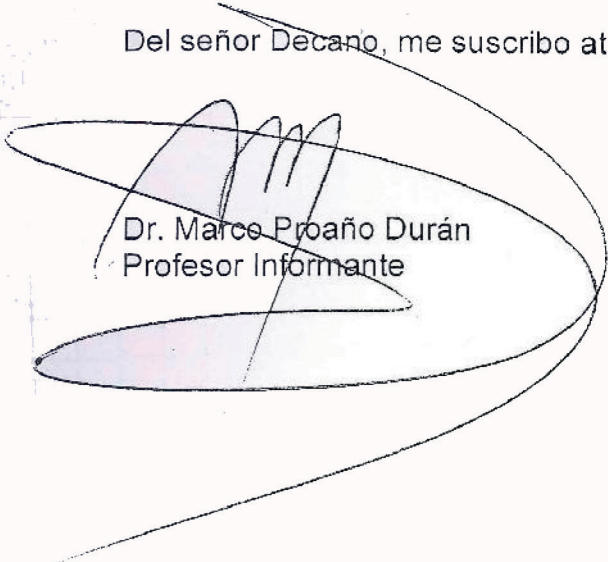
Considero que la disertación intitulada **"LA PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LOS ÓRGANOS DE LA**

*Recibido 3/6/2017*



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL, ANTE LA FALTA DE SU OPORTUNO EJERCICIO", elaborada por el señor Francisco José Dávila Caicedo debe ser calificada con la nota de DIEZ (10) en orden a la obtención del título de abogado.

Del señor Decano, me suscribo atentamente,



Dr. Marco Proaño Durán  
Profesor Informante

## **DEDICATORIA**

A mis padres, por haber sembrado en mí todo lo que soy y lo que siempre seré. Sin ustedes y su ejemplo, nada de esto sería posible.

A mi hermano, por guiar mis pasos y demostrarme que con trabajo y esfuerzo, todo es posible.

A mi novia, por ese amor incondicional que fue mi alegría e inspiración durante toda mi carrera. Gracias por siempre estar pendiente y preocupada de mí.

## RESUMEN

La potestad sancionadora en manos de los órganos de la Administración Pública Central (en adelante, “APC”), ha abierto un debate cuyo planteamiento ya estaba en MONTESQUIEU, respecto a los fundamentos de existencia de esta potestad y su distinción con el poder punitivo del cual se encuentran investidos los jueces y tribunales penales (GARRIDO FALLA, PALOMAR OLMEDA, & GONZÁLEZ, 2006, pág. 193).

El objetivo del presente trabajo de investigación, es brindar al lector la posibilidad de conocer: ¿cuál es el plazo o término legal que tiene que transcurrir para que prescriba el ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de la APC, tanto para la determinación de infracciones como para la ejecución de sanciones?

Esta problemática nos lleva a analizar varias figuras e instituciones del Derecho Administrativo y Procesal Administrativo, tales como: el poder público; la potestad sancionadora; el procedimiento administrativo sancionador; y, la prescripción y caducidad de las potestades administrativas sancionadoras. Todo esto incluyendo un análisis de la normativa y jurisprudencia nacional e internacional, a más de un detallado análisis procesal y doctrinario.

En el primer capítulo se abordará el estudio del origen de la potestad sancionadora de los órganos de la APC, a partir del concepto de poder público como uno de los elementos principales del Estado. Luego, se analizará la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo sancionador, empezando con el estudio de su definición y los principios que lo informan, para posteriormente examinar la forma en la cual se encuentra regulado en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (en adelante, “ERJAFE” o “Estatuto”). En último lugar, se estudiarán las fases del procedimiento administrativo sancionador.

En el segundo capítulo nos introduciremos al estudio de la prescripción y caducidad de las potestades administrativas sancionadoras, como formas de concluir un procedimiento sancionador. Para esto, analizaremos la definición, elementos, tipos –si hubiere– y efectos de estas instituciones jurídicas con la finalidad de diferenciarlas.

Después, se examinará la forma en la cual se encuentran reguladas en el ERJAFE, con el objeto de evidenciar que en la normativa vigente, existe una ausencia de regulación del tiempo de prescripción de la potestad sancionadora de los órganos de la APC, ante la falta de su oportuno ejercicio.

En el tercer capítulo, una vez evidenciada esta problemática, se investigará: ¿qué debe hacer el órgano sancionador, cuando se enfrente a esta ausencia de regulación? Para dar contestación a esta pregunta, analizaremos los siguientes aspectos: (i) la procedencia de la figura de la prescripción, ante la falta de oportuno ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de la APC; (ii) la forma de enfrentar la ausencia de regulación objeto de análisis –como se define adelante–; y, (iii) la posibilidad de aplicar el tiempo de prescripción de las acciones contravencionales incluidas en el COIP, y el tiempo de prescripción de las penas restrictivas del derecho a la propiedad incluidas en el mismo cuerpo legal, para llenar la laguna normativa objeto de análisis –como se define adelante–.

## ABSTRACT

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal, brindar al lector la posibilidad de conocer: ¿cuál es el plazo o término legal que tiene que transcurrir para que prescriba el ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de la APC, tanto para la determinación de infracciones como para la ejecución de sanciones?

La metodología empleada para la consecución del objetivo planteado, versa básicamente en dos grandes procesos: (i) Analizar en la doctrina qué se ha escrito al respecto; y, (ii) un análisis de la normativa y jurisprudencia nacional e internacional.

Por lo tanto, la investigación será esencialmente cualitativa, porque se espera conocer cuál el plazo o término legal que tiene que transcurrir para que prescriba el ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de la APC. Inductiva para el análisis de la normativa y jurisprudencia nacional e internacional, puntualizando en los siguientes aspectos:

- a) La procedencia de la figura de la prescripción, ante la falta de oportuno ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de la APC;
- b) La forma de enfrentar la ausencia de regulación objeto de análisis –como se define adelante–; y,
- c) La posibilidad de aplicar el tiempo de prescripción de las acciones contravencionales incluidas en el COIP, y el tiempo de prescripción de las penas restrictivas del derecho a la propiedad incluidas en el mismo cuerpo legal, para llenar la laguna normativa objeto de análisis –como se define adelante–

Y deductiva en las conclusiones, para dar una respuesta clara y concreta al objetivo planteado.

Se obtuvo como principal resultado que, la forma de enfrentar la ausencia de regulación objeto de análisis, es mediante la aplicación del tiempo prescripción de las acciones contravencionales incluidas en el COIP, y el tiempo de prescripción de las penas restrictivas del derecho a la propiedad incluidas en el mismo cuerpo legal.

## TABLA DE CONTENIDOS

**Tema:** La prescripción de la potestad sancionadora de los órganos de la Administración Pública Central, ante la falta de su oportuno ejercicio

### **I. Primer Capítulo:** Introducción al Procedimiento Administrativo Sancionador

- 1.1. Origen de la potestad sancionadora de los órganos de la Administración Pública Central
  - 1.1.1. Poder Público
  - 1.1.2. Potestad Sancionadora
- 1.2. Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo sancionador y su regulación en el ERJAFE
  - 1.2.1. Definición
  - 1.2.2. Principios de aplicación del procedimiento administrativo sancionador
  - 1.2.3. Regulación en el ERJAFE
- 1.3. Fases del procedimiento administrativo sancionador en el ERJAFE
  - 1.3.1. Iniciación
  - 1.3.2. Instrucción
  - 1.3.3. Terminación del procedimiento

### **II. Segundo Capítulo:** La prescripción y caducidad de las potestades administrativas sancionadoras

- 2.1. La prescripción de las potestades administrativas sancionadoras
  - 2.1.1. Prescripción de la infracción
  - 2.1.2. Prescripción de la sanción
- 2.2. La caducidad de las potestades administrativas sancionadoras
- 2.3. Regulación de las figuras jurídicas de la prescripción y caducidad de las potestades administrativas sancionadoras en el ERJAFE
  - 2.3.1. Prescripción
  - 2.3.2. Caducidad

### **III. Tercer Capítulo:** La prescripción de la potestad sancionadora ante la falta de su oportuno ejercicio

- 3.1. Procedencia de la figura de la prescripción, ante la falta de oportuno ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de la APC
- 3.2. Formas de enfrentar la laguna normativa objeto de análisis
  - 3.2.1. Lagunas normativas y sus formas de producción
  - 3.2.2. Modos de enfrentar las lagunas normativas
- 3.3. Aplicación del tiempo de prescripción de las acciones contravencionales incluidas en el COIP, y de las penas restrictivas del derecho a la propiedad incluidas en el mismo cuerpo legal, para llenar la laguna normativa objeto de análisis
  - 3.3.1. El Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal

3.3.2. Prescripción de la potestad sancionadora administrativa y del poder punitivo penal

3.4. La prescripción en el Proyecto de Código Orgánico Administrativo

#### **IV. Conclusiones y Recomendaciones**

#### **V. Bibliografía**

5.1. Libros y artículos

5.2. Normativa nacional

5.3. Normativa internacional

5.4. Jurisprudencia nacional

5.5. Jurisprudencia internacional

## **I. Primer Capítulo: Introducción al Procedimiento Administrativo Sancionador**

### **1.1. Origen de la potestad sancionadora de los órganos de la Administración Pública Central**

El presente epígrafe abordará el estudio del origen de la potestad sancionadora de los órganos de la APC, a partir del concepto de poder público como uno de los elementos principales del Estado<sup>1</sup>. Sin embargo, es preciso aclarar que únicamente nos referiremos al poder público administrativo y no al jurisdiccional, al no ser el segundo materia de esta disertación.

Dentro de este concepto abarcaremos, principalmente, la definición, formación y finalidad del poder público; la subordinación del mismo al derecho; y, la forma en la cual se encuentran divididas sus funciones para evitar su concentración absoluta. Posteriormente, una vez entendido el alcance e importancia de este concepto, iniciaremos con el análisis de la definición de potestad sancionadora, enfocándonos en el origen en el tiempo y su ejercicio a través de los órganos de la APC.

#### **1.1.1. Poder Público<sup>2</sup>**

Fue KELSEN (1969, pág. 302) quien postuló que: “el poder del Estado a que el pueblo se encuentra sujeto, no es sino la validez<sup>3</sup> y eficacia<sup>4</sup> del orden jurídico, de cuya unidad deriva la del territorio y la del pueblo. El “poder” del Estado tiene que ser la

---

<sup>1</sup> Conforme lo reconoce KELSEN (1969, págs. 246-247), el poder es uno de los tres elementos estatales, conjuntamente con la población y el territorio: “La doctrina tradicional distingue tres “elementos” estatales: El territorio, la población y el poder.”

<sup>2</sup> CARRÉ DE MALBERG (1998, págs. 80-81), al publicar su Teoría General del Estado, integra como elemento fundamental del Estado, atributo esencial y característica de él, al poder social, que es el que permite la existencia de la sociedad al asegurar su funcionamiento. Este autor, además de reconocer que el poder es un elemento fundamental del Estado, introduce una interesante función del mismo, siendo esta, ser un mecanismo para permitir la existencia y asegurar el funcionamiento de la sociedad.

<sup>3</sup> Conforme lo señala BOBBIO (2007, pág. 21), “Validez jurídica de una norma equivale a existencia de esa norma como norma jurídica” complementando que “para decidir si una norma es válida (esto es, si existe como regla jurídica a determinado sistema) con frecuencia es necesario realizar tres operaciones: 1. Determinar si la autoridad que la promulgó tenía el poder legítimo para expedir normas jurídicas. (...) 2. Comprobar si no ha sido derogada (...) 3. Comprobar que no sea incompatible con otras normas del sistema”.

<sup>4</sup> BOBBIO (2007, pág. 22), respecto a la eficacia de una norma, postula “El problema de la *eficacia* de una norma es el problema de si la norma es o no cumplida por las personas a quienes se dirige (los llamados destinatarios de la norma jurídica) y, en el caso de ser violada, que se la haga valer por medios coercitivos por la autoridad que la ha impuesto”.

validez y eficacia del orden jurídico nacional, si la soberanía ha de considerarse como una cualidad de tal poder”. En esta definición, encontramos tres importantes elementos del concepto poder, o poder público, los cuales son: el primero, el poder como uno de los tres elementos estatales; el segundo, el poder como validez y eficacia del orden jurídico; y, el tercero, la soberanía como una cualidad de tal poder.

Ahora, conforme fue introducido, el poder como uno de los elementos principales del Estado, emana de la soberanía que radica en los individuos, quienes en ejercicio de sus voluntades individuales, deciden, explícita o implícitamente, dotar de ciertas facultades a órganos públicos. De esta forma, buscan hacer viable la seguridad, el bienestar y la tutela indispensable de sus derechos en su entorno vivencial. En palabras de OSSA ARBELAEZ (2009, pág. 125), “El ciudadano recibe con agrado esta intervención, ya que no está en capacidad física ni jurídica de controlar, vigilar y efectivizar la inspección real de toda actividad que lo rodea y de la cual requiere”. Por tanto, resulta necesario acudir a la protección de las autoridades estatales.

Hemos anotado que los individuos, en ejercicio de su soberanía, deciden, explícita o implícitamente, dotar de facultades a órganos públicos. Para esto, es preciso aclarar que los individuos deciden explícitamente dotar de facultades a órganos públicos, cuando en ejercicio de su derecho constitucional al voto<sup>5</sup>, eligen a los mandatarios a quienes les encomiendan la función de crear leyes; o, de controlar, vigilar, sancionar y fiscalizar sus actividades cotidianas. Por otra parte, esta atribución es implícita, cuando los mandatarios a quienes les encomienda esta función, crean leyes que de forma coercitiva regulan sus actividades habituales.

Sin embargo, es necesario señalar que no es la voluntad de los mandatarios la que manda, sino la ley que estos crean –que se expide por los órganos estatales<sup>6</sup>–, pues esta ley establecerá los límites del poder y de las actuaciones de los funcionarios –y de los

---

<sup>5</sup> Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 de fecha 20 de octubre de 2008 (en adelante, “CRE”): “Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos (...).”

<sup>6</sup> Conforme lo dispone el Artículo 120 de la CRE, la Asamblea Nacional del Ecuador es la encargada de expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio: “Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: (...)6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”.

administrados–, estableciendo una sumisión de las mismas al marco constitucional y legal.

En consonancia con lo descrito, TOBAR DONOSO (1981, pág. 180) sostuvo que: “El poder está necesariamente subordinado al derecho, y constituye el principio de la unidad social, porque cada individuo tiende a buscar su propio bien”. Se observa como este autor reconoce de manera expresa que el poder está necesariamente subordinado y se ejerce sujeto al Derecho.

El poder al cual hemos hecho referencia, es uno solo, el cual es dividido en funciones para evitar una concentración absoluta<sup>7</sup>. ZAVALA EGAS (2011, pág. 233) se adhiere a la opinión según la cual: “No es dable entremezclar o confundir el Poder público del Estado con el Poder público de la Administración, pues, mientras el primero, en cuanto *soberano*, es independiente de cualquier otra voluntad que no sea la del mismo Estado, incluso para autolimitarse; el segundo está sometido a la Constitución de la República en virtud de la actuación del poder constituyente; y, por tanto, sujeto al Ordenamiento Jurídico”.

Según la doctrina, las funciones en las cuales se encuentra dividido el poder<sup>8</sup> son tres<sup>9</sup>. La primera, la ejecutiva<sup>10</sup>, la cual está encargada de controlar, vigilar, fiscalizar y

---

<sup>7</sup> Conforme lo reconocen TOBAR DONOSO y SALGADO PESANTEZ (citados por (OYARTE, 2014, pág. 115)), la división o separación de poderes se configura como una de las garantías principales de los derechos fundamentales de la persona humana, si no es la principal, pues mediante esta técnica se establece el sistema de frenos y contrapesos que tienden a evitar la desviación y abuso del poder.

<sup>8</sup> Conforme lo reconoce DROMI (1973, pág. 39), “para que el poder se adecue como medio en la consecución del fin, necesita hacer uso de su *potestad organizativa*, jurídicamente distributiva de funciones propias y de imposiciones coercitivas”.

<sup>9</sup> En la República del Ecuador, conforme lo dispone el numeral 1 del Artículo 225 de la CRE, el poder público se encuentra dividido en cinco funciones: (i) Ejecutiva; (ii) Legislativa; (iii) Judicial; (iv) Transparencia y Control Social; y, (v) Electoral: “Art. 225.- *El sector público comprende: 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social(...)*”

<sup>10</sup> Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 2428 y publicado en el Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo de 2002: “Art. 2.- AMBITO.- Este estatuto es aplicable principalmente a la Función Ejecutiva. Para sus efectos, la Función Ejecutiva comprende: a) La Presidencia y la Vicepresidencia de la República y los órganos dependientes o adscritos a ellas; b) Los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos; c) Las personas jurídicas del sector público adscritas a la Presidencia de la República, a la Vicepresidencia de la República o a los ministerios de Estado; y, ch) Las personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en la mitad o más por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integran la Administración Pública Central. Los órganos comprendidos en los literales a) y b) conforman la Administración Pública Central y las personas jurídicas del sector público”

sancionar las actuaciones de los administrados, de acuerdo a lo dispuesto en las normas objetivas. La segunda, la legislativa, la cual crea normas generales de interés común. La tercera, la judicial, mediante la cual se administra justicia, a través de los órganos establecidos por la CRE y la ley. En esta disertación, únicamente nos enfocaremos en el análisis del poder público del cual se encuentran investidos los órganos de la función ejecutiva, a través de la APC.

Sin desviarnos de la línea argumentativa que hemos manejado, es indispensable acotar brevemente que la APC, como una persona jurídica de derecho público<sup>11</sup>, posee dos elementos esenciales. El primero, el objetivo o material, también conocido como el servicio público; y, el segundo, el subjetivo o formal, que es el poder público. Consideramos interesante esta división de elementos, pues se fundamenta en el hecho de que la APC, al ser una persona jurídica de derecho público, es capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones –a través de sus órganos–, siendo uno de sus atributos, ser la titular de la potestad administrativa –poder público juridificado–; y, su obligación, imponer correctivos en ejercicio de esta potestad. Para realizar esta segunda actividad, los órganos de la APC deberán basarse en las normas del debido proceso<sup>12</sup>.

En síntesis, una vez estudiada la definición, formación y finalidad del poder público; la subordinación del mismo al derecho; y, la forma en la cual se encuentran divididas sus funciones para evitar su concentración absoluta; procederemos a estudiar una de las diversas manifestaciones del poder público cuando este es juridificado<sup>13</sup>, siendo esta, la potestad sancionadora.

---

señaladas en los demás literales conforman la Administración Pública Institucional de la Función Ejecutiva.” (el subrayado nos pertenece).

<sup>11</sup> El art. 9 del ERJAFE confiere el carácter de persona jurídica a la Administración Pública Central: “Art. 9.- PERSONALIDAD JURIDICA.- La Administración Pública Central se constituye por órganos jerárquicamente ordenados y en su actividad tiene personalidad jurídica única. Las entidades de la Administración Institucional de la Función Ejecutiva gozan de personalidad jurídica propia para el ejercicio de sus competencias.”

<sup>12</sup> Como bien lo señala Rafael OYARTE (2016, pág. 32), “las normas del debido proceso deben ser observadas, valga la redundancia, en *todo* proceso, cuestión que si bien en la actualidad queda claro por expresa disposición constitucional (Art. 76, No. 1, CE), no fue siempre así” En concordancia con lo señalado por OYARTE, el numeral 1 del art. 76 de la CRE dispone: “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (...)”.

<sup>13</sup> Para DROMI (1973, pág. 39), la juridización del poder se debe a una doble razón. En primer lugar, porque es la forma de garantizar un orden: el natural, y en segundo lugar, crear o generar otro: el jurídico.

### 1.1.2. Potestad Sancionadora

Antes de empezar este análisis, es necesario introducirnos de forma somera, al origen en el tiempo de la potestad<sup>14</sup> sancionadora. Sin embargo, para cumplir con ésta tarea, será preciso mostrar que la potestad sancionadora, encuentra su origen en la denominada –policía<sup>15</sup> administrativa–. Por lo que, a continuación se procederá a estudiar el origen y evolución histórica de la policía administrativa, como inicio de la potestad sancionadora.

La policía administrativa, a decir de GARRIDO FALLA, PALOMAR OLMEDA y LOSADA GONZÁLEZ (2006, pág. 164), es: “Aquella actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, por razones de interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos y con la finalidad de garantizar el normal ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos”<sup>16</sup>.

Respecto a su origen y evolución histórica, GORDILLO (2013, pág. 374) (2013, págs. II-9) reconoce que pueden distinguirse, principalmente, tres nociones distintas de este concepto de acuerdo a su contexto histórico-político. En orden cronológico, la primera noción se encuentra en el Estado de Policía<sup>17</sup>, donde el poder era jurídicamente ilimitado de coaccionar y dictar órdenes para realizar lo que se crea conveniente (ANTONIOLLI, 1954, pág. 288); la segunda en el Estado liberal, donde la actividad de policía se reduce a la tutela del orden público, ya que se confía al mercado y a los particulares la ordenación de las relaciones económicas y sociales sin mayor intervención (MORÓN, 2015, pág. 654); y, la tercera en el Estado de Derecho<sup>18</sup>, en donde se excluye el empleo ilimitado de la coacción, pero se mantiene a la policía administrativa como instrumento jurídico (GORDILLO A. , 2013, págs. II-9).

---

<sup>14</sup> Por su definición etimológica, el término potestad deriva del latín *potestas*, *potestatis*, cuya raíz es *pot* y significa poder, potestad, poderío, potencia, facultad, soberanía.

<sup>15</sup> Por su definición etimológica, la palabra policía deriva del latín *politia* y del griego *politeia*, las cuales hacen referencia a lo que es propia en una comunidad política.

<sup>16</sup> Esta definición coincide con la de JORDANA DE POZAS y ENTRENA CUESTA (citados por (GARRIDO FALLA, PALOMAR OLMEDA, & GONZÁLEZ, 2006, pág. 164)).

<sup>17</sup> Parafraseando a GORDILLO (2013, págs. II-2), el Estado de Policía es aquel en el cual se reconoce al soberano un poder ilimitado en cuanto a los fines que podía perseguir y los medios que podía emplear, donde el particular es un objeto del poder estatal y no un sujeto que se relaciona con él.

<sup>18</sup> Según OYARTE (2014, pág. 64), el Estado de Derecho es definido como aquel en el cual todos los hombres, principalmente los gobernantes, someten todos sus actos a la juridicidad.

Interesa a este estudio analizar a detalle la primera noción de policía administrativa, pues es allí donde ésta encuentra su origen. Según GARRIDO FALLA<sup>19</sup>, PALOMAR OLMEDA<sup>20</sup>, LOSADA GONZÁLEZ<sup>21</sup>, OSSA ARBELÁEZ<sup>22</sup> y MARTIN-RETORTILLO<sup>23</sup>, quienes analizan a la policía administrativa desde inicios del siglo XV –Estado de Policía–, afirman que la misma aparece en Francia a principios del siglo XV, para luego pasar a Alemania a fines del mismo siglo. Sin embargo, es unánime entre estos autores reconocer que este concepto ha sufrido una serie de restricciones en el transcurso del tiempo. La primera, que ocasionó que solo los asuntos civiles se vean incluidos en el mismo y no los espirituales; y, a mediados del siglo XVII la segunda, que consiste en la escisión de las competencias entre la Administración y los Tribunales de Justicia –causada en virtud de la división de funciones estatales–.

De igual forma, durante la evolución del concepto tradicional de policía, se observa que el mismo necesariamente debía acomodarse a las exigencias del Estado de Derecho, en donde, con el reconocimiento de derechos subjetivos a los administrados, la policía surge como una facultad excepcional de limitar derechos. Como consecuencia, a decir de ANTONIOLLI (1954, pág. 288), en esta época “Nació el concepto de que la esencia de la policía era luchar contra los peligros mediante el poder coaccionador. En esta etapa de la noción, el objeto de la policía está limitado y precisado”.

Ahora, una vez estudiado de forma somera el origen y evolución histórica de la policía administrativa –como inicio de la potestad sancionadora–, empezaremos con el análisis de la definición del concepto potestad, para luego delimitar las particularidades de la potestad sancionadora.

ZAVALA EGAS (2011, pág. 234), refiriéndose al concepto de potestad de manera general, postula que: “El Poder Público juridificado o *potestad* se define como la fuerza unilateral generadora de obligaciones y derechos con terceros, susceptible de indefinida

---

<sup>19</sup> (GARRIDO FALLA, PALOMAR OLMEDA, & GONZÁLEZ, 2006, pág. 166).

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> (OSSA ARBELÁEZ, 2009, pág. 496).

<sup>23</sup> (L.MARTIN-RETORTILLO, citado por (GARRIDO FALLA, PALOMAR OLMEDA, & GONZÁLEZ, 2006, pág. 166)).

aplicación, es decir, generadora de múltiples relaciones jurídicas concretas”, complementando que “*potestades públicas administrativas*, son esas dosificadas medidas del Poder público, formalmente juridificadas, atribuidas o agregadas a todos los órganos y más entes, sometidos al Derecho Administrativo, para que sean ejercidas en concretas actividades o funciones administrativas, para el cumplimiento de un interés público”. En esta definición, encontramos tres grandes elementos:

- a) Primero, la potestad como una fuerza unilateral generadora de derechos y obligaciones con terceros. Para hacer efectiva esta potestad, los órganos de la APC, basados en las normas del debido proceso, deberán expedir de manera unilateral un acto administrativo<sup>24</sup>. El referido acto administrativo, deberá contener, entre otras cosas, una determinación clara de los derechos u obligaciones de uno o varios administrados;
- b) Segundo, la potestad como una medida dosificada del poder público, juridificada y atribuida o agregada a órganos. De acuerdo a lo antes señalado, el poder público del Estado es dividido en funciones para evitar su concentración absoluta. En nuestro país, esta división de funciones se la realiza a través de la CRE y la ley; y, de esta forma, el poder público dividido se juridifica. Toda vez que el referido poder se juridifica, es atribuido a varios órganos del Estado en base a criterios de especialidad; y,
- c) Tercero, la potestad como un mecanismo para garantizar el interés público. Al explicar este elemento, el citado autor añade que, si el poder público es ejercido sin una justificación en la finalidad pública, éste se torna despótico. Nos permitimos unirnos a este criterio, pues al ser el poder público emanado de la soberanía del pueblo, no puede concebirse otro fin distinto que el de garantizar el interés público.

Todos los elementos antes enunciados, se encuentran inmersos en el concepto de potestad sancionadora, salvo el elemento concerniente a la potestad como una fuerza unilateral generadora de derechos. Teniendo en cuenta que la potestad sancionadora,

---

<sup>24</sup> ERJAFE: “Art. 65.- ACTO ADMINISTRATIVO.- Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa.”

conforme se estudiará adelante, es ejercida por órganos administrativos para *imponer obligaciones* a los administrados, por acciones u omisiones antijurídicas en el marco administrativo, más no para crear derechos.

Por otra parte, ISAZA SERRANO (2009, pág. 24), refiriéndose a la potestad sancionadora de manera específica, señala que: “La potestad administrativa sancionadora constituye un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos”.

Respecto a esta definición, cabe destacar el elemento concerniente a la posibilidad de uso de medios punitivos por parte de la Administración, para conseguir que un administrado, o un propio funcionario, acaten una determinada disposición. En concordancia, los arts. 162<sup>25</sup> y 163<sup>26</sup> del ERJAFE, prevén la posibilidad de que la Administración, previo apercibimiento, pueda proceder a utilizar medios de ejecución forzosa de los actos administrativos que expida.

Así mismo, OSSA ARBELÁEZ (2009, pág. 125), respecto a la función de la potestad sancionadora, expone que: “Está dirigida a reprimir aquellas conductas transgresoras de la normativa propia de la administración y está sujeta, por lo demás, a las limitaciones constitucionales y legales que se establecen en la Carta fundamental y en las disposiciones que la regulan”. Sobre esta definición, cabe hacer énfasis en dos aspectos:

- a) Primero, la potestad sancionadora está sujeta a las limitaciones constitucionales y legales que se establecen en la Carta fundamental y en las disposiciones que la

---

<sup>25</sup> ERJAFE: “Art. 162.- Ejecución forzosa.- La Administración Pública, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los tribunales para efectos de dicha ejecución.”

<sup>26</sup> ERJAFE: “Art. 163.- Medios de ejecución forzosa. 1. La ejecución forzosa por la Administración Pública Central se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, y por los medios previstos en la ley. 2. Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual. 3. Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, la Administración Pública deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.”

regulan. Este elemento ya fue introducido en este epígrafe, sin embargo, es imprescindible acotar algunos aspectos adicionales respecto al mismo, puesto que constituye un pilar *sine qua non*, la potestad sancionadora podría tornarse despótica. El elemento al cual hacemos referencia, es la limitación de la potestad sancionadora al marco constitucional y legal, mandato conocido como principio de legalidad – este principio se encuentra reconocido en el art. 226<sup>27</sup> de la CRE–.

La Corte Constitucional del Ecuador (en adelante, “CCE”), como máximo órgano de control e interpretación constitucional<sup>28</sup> en la República del Ecuador, en la Sentencia No. 007-13-SEP-CC, expedida dentro del Caso No. 1676-11-EP (2013, pág. 3), sobre el principio de legalidad manifestó que:

*“el principio de legalidad garantiza al ciudadano no ser víctima de una actuación estatal ilegal o arbitraria ya sea porque **no se enmarque en los postulados de la ley nacional o se encuentre en contradicción con las normas institucionales o de tratados y convenios internacionales de derechos humanos.** El principio de legalidad emerge cuando **todas las acciones que emanan del poder público, se encuentran en completa armonía con las reglas de derecho.** (El resaltado y la cursiva nos pertenecen)*

De esta cita se desprende que el principio de legalidad garantiza, en lo principal, que las actuaciones de los distintos poderes públicos –quienes se encuentran investidos de poder público– no sean contrarias a las reglas de derecho; caso contrario, dicha actuación será ilegal o arbitraria. Es por esto que el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de los órganos de la APC, deberá ser reglado –no discrecional, pues no es una opción para dichos órganos<sup>29</sup>– y limitado<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> CRE: “Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”

<sup>28</sup> CRE: “Art. 429.- La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de Quito”.

<sup>29</sup> “De esta forma se garantiza que no exista una desviación del poder” (DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ESPAÑA, 2014, pág. 1).

<sup>30</sup> Conforme lo señala DROMI (1973, pág. 41), “El poder incontrolado no puede tener una buena cualificación ética, pues encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración que revela, como lo dice LOEWENSTEIN, “lo demoníaco del poder”.

- a) Segundo, la potestad sancionadora dirigida a reprimir aquellas conductas transgresoras de la normativa propia de la Administración. Para poder hacer efectiva la finalidad de esta potestad –garantizar el interés público–, la misma se encuentra investida de la posibilidad de imponer sanciones a acciones u omisiones antijurídicas, realizadas por individuos –funcionarios y administrados– quienes transgredieron la normativa propia de la Administración; y, en consecuencia, no cumplieron sus deberes frente al Estado.

Con base en las distintas definiciones antes citadas y analizadas, podemos acotar el siguiente concepto de potestad sancionadora: La potestad sancionadora es el poder público juridificado, dosificado y limitado al marco de la legalidad, del cual se encuentran investidos los distintos órganos de la Administración Pública, para poder imponer obligaciones a los administrados y propios funcionarios, por acciones u omisiones antijurídicas en el marco administrativo, con el fin de garantizar el interés público. Para la consecución de este fin, la Administración Pública podrá utilizar mecanismos de ejecución forzosa.

## **1.2. Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo sancionador y su regulación en el ERJAFE**

En este epígrafe, nos adentraremos en el estudio de la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo sancionador, empezando con el análisis de su definición y los principios que lo informan. Posteriormente, examinaremos la forma en la cual se encuentra regulado en el ERJAFE.

### **1.2.1. Definición**

Es menester iniciar definiendo al procedimiento<sup>31</sup> administrativo, para luego abordar el concepto de procedimiento administrativo sancionador.

---

<sup>31</sup> CASSAGNE (1994, pág. 282), respecto a la distinción entre proceso y procedimiento, señala que: “En efecto, si tanto el proceso como el procedimiento constituyen el medio instrumental para llevar a cabo una función del Estado parece evidente que sus notas adjetivas se hallarán influidas por el tipo de función que materialmente ejerciten en cada caso los órganos estatales. En este sentido, entonces, cobra importancia la distinción para precisar que el procedimiento administrativo constituye la forma o el cauce formal de la

Como acertadamente lo señala ESCUIN PALOP (2005, pág. 217), de una manera general, “toda actividad jurídica de la Administración está sometida a un procedimiento. La Administración sigue un procedimiento para seleccionar al contratista, para preparar el contrato y para contratar; también se somete a un procedimiento cuando suscribe acuerdos y convenios y finalmente se ajusta a un procedimiento preestablecido cuando adopta actos administrativos y aprueba reglamentos o disposiciones administrativas”.

Como complemento de lo anterior, ZAVALA EGAS (2011, pág. 441) añade: “el *procedimiento administrativo*, como la serie ordenada de actos materiales y de formalidades o tareas técnicas, determinada por normas jurídicas y cumplida por los órganos del Estado, comprendiendo los propios de las personas jurídicas estatales; actos instrumentalmente destinados al dictado o la ejecución de un *acto administrativo* final”. Con base en esta definición, hacemos énfasis en las siguientes características del procedimiento administrativo.

- a) Primero, el procedimiento administrativo como una serie ordenada de actos materiales. Pese a que existen varios conceptos de procedimiento administrativo desarrollados por la doctrina (GORDILLO A. , 2013, pág. 456), (PAREJO, 1993, pág. 28), (PALASÍ VILLAR & VILLAR ESCURRA, 1993, pág. 91), podemos con seguridad afirmar que la gran mayoría de ellos, sostiene que el procedimiento, por su esencia, es una serie ordenada de actos.
- b) Segundo, el procedimiento administrativo determinado por normas jurídicas. Al igual que la potestad sancionadora, todo procedimiento administrativo debe ser reglado por normas jurídicas –principio de legalidad–.
- c) Tercero, el procedimiento administrativo cumplido por los órganos del Estado. Es cierto que el procedimiento administrativo es cumplido por los órganos del Estado. Sin embargo, consideramos que es preciso señalar que el procedimiento

---

función administrativa (en el sentido material). El concepto de proceso resulta más adecuado referirlo al cauce formal de la función jurisdiccional, entendida ésta como la solución de controversias (en sentido amplio) con fuerza de verdad legal.”

administrativo se *ejerce* a través de los órganos del Estado; y, durante su ejercicio, deberá ser cumplido por estos.

Ahora, respecto a las finalidades del procedimiento administrativo, consideramos pertinente citar a ESCUIN PALOP (2005, pág. 153), quien señala que sus finalidades son tres:

- “1. Permite que una organización –conjunto de medios materiales y personales – sea capaz de formar y expresar una decisión que sea imputable al conjunto –Administración–;
2. Ilustra, informa y asesora al órgano competente para que pueda decidir con acierto –conocimiento de los hechos –y legalidad –conocimiento del Derecho–; y,
3. Garantiza el respeto de los derechos e intereses de los particulares y canaliza su participación en la actividad administrativa”.

Antes de analizar los elementos propuestos en la cita que antecede, es importante precisar que, conforme se ha desarrollado a lo largo de esta disertación, el procedimiento administrativo, al igual que el poder público, está encaminado a la concreción de un interés o fin público. Una vez aclarado esto, procederemos a analizar las finalidades específicas del procedimiento administrativo propuestas en la cita precedente.

- a) Primero, el procedimiento administrativo como una forma de expresar una decisión que sea imputable al conjunto –Administración–. Cuando a través de un procedimiento administrativo se expide una decisión, la misma es imputable y exigible a la Administración, más no a la o las personas naturales que la expidieron<sup>32</sup> –teoría del órgano–<sup>33</sup>. Lo anterior, dejando salvo el derecho de repetición del Estado en contra de los funcionarios responsables de la referida decisión, en el caso de que la misma haya ocasionado daños. Esto se encuentra

---

<sup>32</sup> Es por esto que ORTEGA y GASSET (1957, pág. 206) se pregunta: “¿quién es el sujeto de esa acción humana que llamamos “prohibir”, “mandar”, “legalmente”? ¿Quién nos prohíbe? ¿quién nos manda?”. Y contesta: “No es el hombre guardia, ni el hombre alcalde, ni el hombre Jefe de Estado, el sujeto de ese hacer es prohibir, que es mandar. Quien prohíbe, quien manda es el Estado”.

<sup>33</sup> Según DROMI (1973, pág. 62), este concepto que consiste en imputar a la autoridad estatal de la que el órgano forma parte, el hecho o la manifestación de voluntad expresada por éste, solo puede ser entendido a partir de la teoría del órgano, pues en esta, hay un vínculo jurídico que donde uno actúa en nombre de otro.

reconocido en el numeral 9 del art. 11 de la CRE<sup>34</sup> y en el Capítulo X de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>35</sup> (en adelante, “LOGJCC”).

- b) Segundo, el procedimiento administrativo como un conjunto que ilustra, informa y asesora al órgano competente para que pueda decidir con acierto –conocimiento de los hechos–. Como fue introducido, las normas que regulan a los procedimientos administrativos se encuentran regladas –principio de legalidad–. Por esto, los funcionarios que lo llevan cabo, pueden ilustrarse, informarse y asesorarse en las referidas normas procedimentales, para poder decidir con acierto.
- c) Tercero, el procedimiento administrativo como un mecanismo para garantizar el respeto de los derechos e intereses de los particulares. Todo procedimiento administrativo, lleva consigo la determinación de derechos u obligaciones de los administrados. Para esto, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 1 del art. 76<sup>36</sup> de la CRE, la autoridad administrativa que lo lleve a cabo, deberá garantizar el fiel cumplimiento de las normas y derechos de las partes –debido proceso–.

Por otra parte, previo a adentrarnos en el concepto de procedimiento administrativo sancionador, nos parece indispensable añadir una última finalidad del mismo: el procedimiento administrativo como una verdadera condición de validez de los actos administrativos.

Conforme ha sido señalado, los procedimientos administrativos concluyen con la expedición de un acto administrativo. Por esto, al amparo de lo dispuesto en el literal e)

---

<sup>34</sup>CRE: “Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:(...)9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas (...)”.

<sup>35</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre del 2009.

<sup>36</sup> CRE: “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (...)”.

del numeral 1 del art. 129 del ERJAFE, los actos administrativos expedidos prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, o de las normas que contienen reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos de la Administración, son nulos de pleno derecho<sup>37</sup>. A manera de resumen, si un acto administrativo es dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente previsto para su creación, poseerá un vicio de nulidad que afecta de manera directa a su validez. Por lo que, seguir el procedimiento legalmente previsto, es una verdadera condición de validez de los actos administrativos que se expidan.

Adicionalmente, cabe mencionar que existen varias clases de procedimientos administrativos, entre ellas, se destacan las siguientes: genéricos y especiales; declarativos, ejecutivos y de simple gestión; ordinarios y sumarios; entre otros. Sin embargo, no es materia de esta disertación introducimos a analizar cada una de ellas. Por lo cual, únicamente nos referiremos al procedimiento administrativo sancionador, como uno de los procedimientos administrativos declarativos.

Ahora, para proceder a definir al procedimiento administrativo sancionador, es menester recordar dos conceptos antes analizados, (i) procedimiento administrativo; y, (ii) potestad sancionadora.

Primero, el *procedimiento administrativo* como la serie ordenada de actos materiales y de formalidades o tareas técnicas, determinada por normas jurídicas y cumplida por los órganos del Estado, (...) destinados al dictado o la ejecución de un *acto administrativo* final” (ZAVALA EGAS, 2011, pág. 441).

Segundo, la *potestad sancionadora* como el poder público juridificado, dosificado y limitado al marco de la legalidad, del cual se encuentran investidos los distintos órganos de la Administración Pública, para poder imponer obligaciones a los administrados y propios funcionarios, por acciones u omisiones antijurídicas en el marco administrativo,

---

<sup>37</sup> ERJAFE: “Art. 129.- Nulidad de pleno derecho. 1. Los actos de la Administración Pública son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...) e. Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos de la administración, sean colegiados o no; (...)”

con el fin de garantizar el interés público. Para la consecución de este fin, la Administración Pública podrá utilizar mecanismos de ejecución forzosa.

Resultó imprescindible remontarnos a estos dos conceptos, puesto que el *procedimiento administrativo sancionador*, se define como la vía a través de la cual, los órganos de la Administración Pública ejercen su *potestad sancionadora*.

### 1.2.2. Principios<sup>38</sup> de aplicación del procedimiento administrativo sancionador

Existen varios principios de aplicación del procedimiento administrativo sancionador, los cuales han sido tratados y desarrollados tanto en el marco constitucional, reglamentario –ERJAFE– y doctrinario (GORDILLO A. , 2013, págs. II-1-II-14); (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2006, págs. 177-490); (ESCUIN PALOP, 2005, pág. 222). Sin embargo, nos limitaremos a analizar y desarrollar los principios que consideramos principales dentro esta institución jurídica. Estos principios, además de formar parte de las garantías que integran el debido proceso<sup>39</sup> constitucional –art. 76 de la CRE–, inspiraron la creación de los arts. 101, 192, 194, 195 y 196 del ERJAFE –como norma especial en la materia–.

- a) **Principio de tipicidad<sup>40</sup>**: El presente principio está en estrecha relación con el principio de legalidad antes estudiado –el cual no volverá a ser tratado en este epígrafe–; puesto que, mientras el segundo prevé que las normas tanto sustantivas como adjetivas se encuentren regladas; el primero, a decir de GARCÍA DE ENTERRÍA (2006, pág. 177), “permite predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción susceptible de ser impuesta”, complementando que

---

<sup>38</sup> GORDILLO (2013, pág. 458) expone que “los principios que informan al procedimiento administrativo son de dos grandes tipos: los unos, similares al proceso penal, destacan su carácter oficial, instructorio, donde priman la impulsión de oficio y la verdad material; los otros, contrapesando los precedentemente indicados garantizan la participación del individuo en el procedimiento, y destacan entonces el informalismo a favor del administrado, la adecuada defensa y prueba de éste, el principio de contradicción y la imparcialidad.”

<sup>39</sup> La CCE en la Sentencia No. 185-14-SEP-CC (2014, págs. 5-9), respecto al debido proceso exhortó que: “El debido proceso se ha entendido en un doble ámbito de aplicación, tanto como derecho fundamental de todas las personas y como garantía para la protección de los demás derechos reconocidos en la constitución”. Complementando que: “el debido proceso se constituye en el axioma madre, el generador del cual se desprenden todos y cada uno de los principios y garantías que el Estado ecuatoriano se encuentra obligado a tutelar”.

<sup>40</sup> Este principio se encuentra reconocido en el numeral 3 del art. 76 de la CRE y en el art. 194 del ERJAFE.

“la tipicidad es, pues, la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa”.

Adicional a lo señalado por el citado autor, nos permitimos acotar que la tipicidad no solo implica la descripción legal de una conducta específica, sino también, la descripción exacta de la sanción administrativa que se impondrá al administrado que realice dicha conducta. En consecuencia, el principio de tipicidad permite, (i) que los órganos de la APC no impongan sanciones por conductas indeterminadas, de manera análoga o extensiva; y, (ii) brinda seguridad jurídica a los administrados, de modo que posean certeza de las conductas prohibidas y su correlativa sanción.

- b) **Principio de reserva de ley:** BASCUÑÁN RODRÍGUEZ (1998, pág. 34) postula que la reserva legal implica: “el reconocimiento de un ámbito de competencia cuya regulación se reservaba a la potestad legislativa, implicaba la posibilidad de invalidar las normas sobre materias de ley establecidas en ejercicio de otras potestades, aplicando el principio de la competencia”.

En la actualidad, este principio se compone de dos elementos: (i) la tipificación de infracciones, que implica describir una conducta y declararla legislativamente como contraria a Derecho, de forma previa y clara; y, (ii) el establecimiento de sanciones, que es la consecuencia jurídica prevista para ser aplicada a quien, con su conducta, incurre en un hecho tipificado como infracción (OYARTE, 2016, págs. 36-74).

En nuestro ordenamiento jurídico, el principio de reserva de ley se encuentra consagrado en el numeral 2 del art. 132 de la CRE, el cual expresamente dispone: “Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: (...) 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”. Sobre este principio, resulta importante destacar:

- a) Que constituye una garantía del debido proceso constitucional, por cuanto nadie puede ser 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 –ver numeral 3, art. 76 de la CRE–; y,

- b) Que la tipificación de infracciones y el establecimiento de sanciones, está reservado en nuestro texto constitucional a la ley ordinaria y no a la orgánica, dado que la reserva de ley orgánica está taxativamente regulada en el art. 133 de la CRE. No obstante, a decir de OYARTE (2016, pág. 34), “en nuestro país el legislador resulta harto *liberal* en esta materia, pues no solo incorpora normas en cuerpos legales orgánicos –lo que no resulta inconstitucional, desde que un cuerpo normativo se pueden contener normas tanto orgánicas como ordinarias–, sino que crea códigos que contienen normas sancionatorias como *orgánicos*”.

En resumen, la tipificación de infracciones y el establecimiento de sanciones por disposición constitucional está reservado a la ley ordinaria. Si se tipifican infracciones o se establecen sanciones mediante actos normativos distintos a la ley ordinaria, se debería desconocer la existencia de dichas normas como normas jurídicas, puesto que carecían de validez jurídica al ser contrarias e incompatibles con la CRE (BOBBIO, 2007, pág. 21).

- c) **Principio de autotutela administrativa:** Sobre este principio, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ (2013, pág. 554) instan que: “la Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del *statu quo*, eximiéndose de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial”. Este principio se justifica en una razón de expeditividad y eficacia en la gestión de los servicios y asuntos públicos que tiene confiada la Administración. Puesto que, resulta claro que esta gestión –expeditividad y eficacia–, no resultaría factible si la Administración tuviese que impetrar de los jueces y tribunales de justicia por las vías comunes –heterotutela–, asistencia para imponer sus pretensiones o derechos cada vez que un administrado se opusiese a los mismos. Se observa que los citados autores distinguen cuatro principales clases de autotutela, las cuales pueden converger en una determinada situación:

- (i) **Conservativa:** protege una situación dada y resiste a la pretensión de un tercero de alterar dicha situación, propugna, por tanto, una omisión. Por ejemplo, la protección de situaciones posesorias mediante la coacción propia.
- (ii) **Agresiva:** puede actuar por vía de satisfacción de un derecho preexistente, por ejecución subsidiaria, mediante la creación de situaciones jurídicas nuevas o transformación de las ya existentes; o, convirtiendo previamente en un derecho ejecutorio una pretensión innovativa originaria. Por ejemplo, en la ejecución de una sanción, separación de un funcionario o resolución de un contrato.
- (iii) **Declarativa:** define una situación jurídica nueva e inmediatamente se crea esta situación. Esta clase de autotutela se manifiesta en una declaración contenida en un acto.
- (iv) **Ejecutiva:** se refiere a la ejecución forzosa de los actos de la Administración cuyos destinatarios resisten el cumplimiento. Esta clase de autotutela se concreta en la coacción frente a terceros.

Consideramos importante destacar que los órganos de la APC, en ejercicio de su potestad sancionadora, actúan en aplicación, principalmente, de la autotutela declarativa y ejecutiva, por cuanto: (i) se define una situación jurídica nueva – mediante la imposición de una sanción–; y, (ii) se puede ejecutar forzosamente – por la vía de la coacción– esta nueva situación; sustituyendo en ambos casos el papel normal del juez. Para GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ (2013, pág. 562), la construcción de una potestad sancionadora propia de la Administración, con la que ésta puede reaccionar ante el incumplimiento por los administrados de las obligaciones que tienen hacia ella misma sin necesidad de sanción de los Tribunales penales, constituye **una autotutela en segunda potencia o reduplicativa**.

- d) **Principio de culpabilidad/responsabilidad<sup>41</sup>:** Respecto a este principio, consideramos que la recientemente derogada Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de España, publicada en el Boletín Oficial del Estado No. 285 de fecha 27 de noviembre de 1992 (en adelante, “Ley 30/1992” y “BOE”, respectivamente) –

---

<sup>41</sup> Este principio se encuentra reconocido en el numeral 2 del art. 76 de la CRE y en el art 195 del ERJAFE.

actual Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, publicada en el BOE No. 236 de fecha 2 de octubre de 2015–, contenía en su art. 130.1, una definición simple, clara y completa del principio de culpabilidad, al contemplar que “solo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de las mismas, aún a título de simple inobservancia”. En concordancia con lo anterior, el numeral 1 del art. 195 del ERJAFE prevé:

*“Art. 195.- Responsabilidad.*

*1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas naturales y jurídicas que resulten responsables de los mismos”*

Pese a las similitudes que aparentemente pueden tener las disposiciones citadas, la Ley 30/1992 de España, definía con mayor precisión a este principio, al señalar que los administrados podrán ser responsables, aún a título de simple inobservancia, precepto que el ERJAFE omite contemplar.

- e) **Principio de proporcionalidad:** Basta remitirnos al numeral 6 del art. 76 de la CRE<sup>42</sup>, para saber que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, deberá existir una debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones, sean estas administrativas, penales o de otra naturaleza. En consonancia con lo anterior, el art. 196 del ERJAFE<sup>43</sup> contempla ciertas reglas que los órganos de la APC deberán observar al momento de ejercer su potestad sancionadora:

---

<sup>42</sup> CRE: “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:(...) 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza (...).”

<sup>43</sup> ERJAFE: “Art. 196.- Principio de proporcionalidad. 1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad. 2. Salvo lo previsto en la ley, en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por la Administración Pública Central se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar: a) La existencia de intencionalidad o reiteración; b) La naturaleza de los perjuicios causados; y, c) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme”.

- i. La existencia de intencionalidad o reiteración: En este elemento se abordan dos conceptos totalmente distintos. Primero, la existencia de una intencionalidad al momento de la comisión de la infracción. En materia administrativa, a la intencionalidad la podemos definir como la voluntad manifiesta de incumplir un deber formal frente al Estado. Segundo, la reiteración, por su parte, es una cualidad que se le otorga a un acto repetitivo en el tiempo, realizado por un determinado administrado.
  
- ii. La naturaleza de los perjuicios causados: Consideramos errado utilizar el término “naturaleza de los perjuicios”, pues al ser “naturaleza” sinónimo de esencia, resultaría ambiguo que un órgano administrativo dotado de potestades sancionadoras, analice la esencia de un perjuicio.

Sin embargo, según nuestro criterio interpretativo, el espíritu<sup>44</sup> de la norma es verificar la gravedad de los perjuicios causados o del bien jurídico precautelado, más no su naturaleza. Para sustentar lo antedicho, el literal a) del numeral 3 del art. 230 de la Ley No. 27444 del Procedimiento Administrativo General del Perú<sup>45</sup>, prevé que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar, entre otros principios, la *gravedad* del daño al interés público y/o bien jurídico protegido.

De forma análoga, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de España (2012, pág. 2), durante la resolución de un recurso de apelación interpuesto por la imposición de una sanción administrativa disciplinaria

---

<sup>44</sup> “Código Civil: Art. 18.- Los jueces no pueden suspender ni denegar la administración de justicia por oscuridad o falta de ley. En tales casos juzgarán atendiendo a las reglas siguientes: 1. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu claramente manifestados en ella misma, o en la historia fidedigna de su establecimiento;(...).”

<sup>45</sup> Ley No. 27444 del Procedimiento Administrativo General del Perú: “Art. 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa: (...) 3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación: a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido; b) El perjuicio económico causado; c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción; d) Las circunstancias de la comisión de la infracción; e) El beneficio ilegalmente obtenido; y f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.”

drástica, manifestó que: “*el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones, en materia de sanciones administrativas sometidas a revisión jurisdiccional, ha declarado que está admitida por la moderna doctrina jurisprudencial la aplicación del principio de proporcionalidad, en virtud del cual puede revisarse la facultad discrecional reconocida a la Administración por el legislador para la imposición de sanciones por faltas sometidas al derecho administrativo sancionador, para juzgar si el uso de esta discrecionalidad puede estimarse conforme a derecho, atendiendo a la obligada adecuación entre la gravedad del hecho que origina la sanción y la medida punitiva apli cada*”<sup>46</sup> (el subrayado y resaltado nos pertenecen)

De esta forma, podemos observar que en el derecho comparado se determina que, para imponer una sanción, se deberá observar la gravedad del hecho que configuró la infracción administrativa, daño o el bien jurídico protegido, más no la naturaleza de la misma.

- iii. La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme: De igual forma, consideramos errado y ambiguo utilizar el término “infracción de la misma naturaleza”, dado que, en nuestro criterio, dicha disposición podría ser interpretada como el cometimiento de una infracción de la misma naturaleza “administrativa” –en su generalidad–. Cuando la reincidencia, a decir de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia (2003, pág. 10), supone la comisión de la misma falta posteriormente:

*““nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa”. Pero, del oficio de fojas 16 del cuaderno de primer nivel, aparece que el actor no ha sido juzgado otra vez por la misma causa, sino por ser reincidente; esto es, por volver a cometer la misma falta posteriormente, o sea, por una falta que no ha tenido identidad objetiva con la anterior”.*

---

<sup>46</sup> El subrayado y resaltado nos pertenecen.

Por esto, podemos señalar que la reincidencia implica que el administrado que cometió la infracción, haya sido declarado mediante resolución firme, como culpable de la comisión de la misma infracción anteriormente.

- f) **Principio Participativo**<sup>47</sup>: ESCUIN PALOP (2005, pág. 222) afirma que el principio participativo, “garantiza la intervención de los particulares en el procedimiento administrativo en una posición de colaboradores de la administración, o como representante de intereses particulares”.

En los procedimientos administrativos, los administrados están legitimados para participar, principalmente, en tres calidades<sup>48</sup>.

- i. Primero, los administrados participan como colaboradores cuando, por ejemplo, el procedimiento administrativo es promovido por personas que aleguen tener la titularidad, individual o colectiva, de un determinado derecho.
- ii. Segundo, los administrados participan como representantes de intereses particulares, cuando el procedimiento es aperturado en contra de una persona cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se vuelvan parte en el procedimiento en tanto no exista resolución definitiva.

---

<sup>47</sup> Este principio se encuentra reconocido en el literal c) del numeral 7 del art. 76 de la CRE y en los arts. 151 al 153 del ERJAFE.

<sup>48</sup> ERJAFE: “Art. 107.- Concepto de interesado. 1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo ante la Administración Pública Central: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. En el caso de intereses colectivos, el titular deberá demostrar tal calidad por cualquiera de los medios admitidos en derecho; b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; y, c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se vuelvan parte en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva. 2. Las asociaciones y organizaciones debidamente constituidas, representativas de intereses gremiales, económicos o sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos de la ley que se los reconozca. 3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento. Si son varios los sucesores, designarán mandatario común.”

iii. Tercero, los administrados pueden así mismo participar como interesados cuando, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos o intereses que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se expida<sup>49</sup>.

- g) **Publicidad y transparencia:** El principio de publicidad, consagrado en el literal d) del numeral 7 de la CRE<sup>50</sup>, permite hacer efectivos, (i) el pleno ejercicio del derecho a la defensa; y, (ii) el derecho a la información, mediante el cual se garantiza la transparencia en el procedimiento. Al respecto, GARCÍA DE ENTERRIA (2006, pág. 490) añade que “ello garantiza no solo la crítica pública de su actuación, sino la adecuada preparación del ejercicio de los propios derechos, y el control ulterior de las decisiones administrativas que puedan adoptarse en relación a dicho ejercicio, aspectos éstos para los que es esencial la disponibilidad de una información fehaciente y completa del comportamiento de la Administración en casos semejantes.”

Adicional a los principios antes analizados, es necesario enunciar otros que forman parte de las garantías que integran el debido proceso constitucional, los cuales están reconocidos en la CRE y en el ERJAFE, por cuya razón son de obligatoria aplicación en los procedimientos administrativos sancionadores: irretroactividad – numeral 3, art. 76 CRE–; *indubio pro reo* – numeral 5, art. 76 CRE–; contradicción – literal h), numeral 7, art. 76 CRE–; concurrencia de infracciones (*non bis in idem*) – literal i), numeral 7, art. 76 CRE–; independencia – literal k), numeral 7, art. 76

---

<sup>49</sup> En la doctrina, se observa que GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ (2013, pág. 500), reconocen la existencia de dos tipos de interesados: (i) Cuando la condición de interesado se sustenta por sí sola en la titularidad de un derecho subjetivo, que por ser tal y existir con anterioridad a la iniciación misma del procedimiento que se trate, comporta una correlativa obligación (de respeto al menos) por parte de la Administración. Los administrados tienen esta condición *per se*; y, (ii) aquellos en los que la condición de interesados en el procedimiento depende de su propia actitud en relación a éste, es decir, de la promoción del mismo o de su ulterior comparecencia en él antes de que se produzca una resolución. En resumen, se identifican dos tipos de interesados –titulares de derechos y titulares de intereses legítimos–. Sin embargo, en la actualidad, conforme lo señalan los citados autores, “si durante la instrucción de un procedimiento que no hay tenido publicidad en forma legal se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos, cuya identificación resulte del expediente y que puedan ser afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento. Unos y otros, titulares de derechos y titulares de intereses legítimos, tienen pues, que ser llamados al procedimiento una vez que se conozca su existencia, a fin de evitar que se produzca una situación de indefensión.”

<sup>50</sup> CRE: “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.”

CRE–; doble conforme –literal m), numeral 7, art. 76 CRE–; gratuidad –art. 168 CRE–; eficacia, celeridad y economía procesal –art. 169 CRE–. Además de los siguientes principios reconocidos en el art. 101 del ERJAFE: jerarquía, descentralización y desconcentración, coordinación, cooperación y colaboración, buena fe y confianza legítima.

### **1.2.3. Regulación en el ERJAFE**

Desde la expedición del actualmente derogado Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva<sup>51</sup>, podemos observar dos disposiciones que demuestran que el procedimiento administrativo común y la potestad sancionadora, se regirán por las normas del referido Estatuto –actual ERJAFE–<sup>52</sup>. A continuación las dos disposiciones en mención:

*“Art. 1 –OBJETO– El presente Estatuto tiene como objeto instituir la estructura general, el funcionamiento, el procedimiento administrativo común y las normas sobre responsabilidad de los órganos y entidades que integran la Función Ejecutiva.”*

*“Art. 121. –POTESTAD SANCIONADORA– La potestad sancionadora de la Administración deberá ejercerse previa instrucción de un procedimiento de contradicción y sus resoluciones serán impugnables ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.”*

Adicional a lo anterior, siguiendo un orden cronológico, el art. 13 de la Ley No. 000, publicada en Registro Oficial Suplemento No. 144 de fecha 18 de agosto de 2000, agregó el art. 28-A a la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (en adelante, “Ley de Modernización del Estado”), el cual manda que la formación, extinción, reforma de los

---

<sup>51</sup> Expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 1634 y publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 441 el día 31 de marzo de 1994. Este Estatuto fue derogado y sustituido mediante Decreto Ejecutivo No. 2428, publicado en el Registro Oficial No.536 de 18 de marzo de 2002.

<sup>52</sup> Como acertadamente lo señala MEJIA SALAZAR (2011, pág. 56) “Toda vez que nuestra legislación carece de un Código Administrativo o de Procedimientos Administrativos, debemos acudir a la norma informativa básica que sobre estas materias existe en el país, esta es, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.”

actos administrativos se registrarán por el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva:

*“Art. 28-A.- La formación, extinción y reforma de los actos administrativos de las instituciones de la Función Ejecutiva, se registrarán por las normas del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.”*

Años más tarde, utilizando como guía las disposiciones previstas en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; y, en virtud del mandato contenido en el art. 28-A- de la Ley de Modernización del Estado, el actualmente vigente ERJAFE<sup>53</sup> contempló, (i) como su objeto, regular el procedimiento administrativo común; (ii) en su Libro II, una sección destinada a regular al procedimiento administrativo común; y, (iii) los principios reguladores de la potestad sancionadora.

En consecuencia, como bien lo señala ZAVALA EGAS (2011, pág. 445), “todo procedimiento administrativo que conlleve la formación, extinción, reforma de los actos administrativos se rige por las normas del ERJAFE, las que tienen rango reglamentario y que se refieren, concretamente, a los actos administrativos que, siguiendo un procedimiento, son elaborados y expedidos, extinguidos y reformados por las instituciones de la *Función Ejecutiva*”.

### **1.3. Fases del procedimiento administrativo sancionador en el ERJAFE**

Según se desprende del encabezado de este epígrafe, el mismo abordará el estudio de las fases del procedimiento administrativo sancionador en el ERJAFE. Sin embargo, es necesario señalar que el ERJAFE no regula de manera específica al procedimiento administrativo sancionador, pues en su articulado, únicamente evidenciamos que se encarga de regular al procedimiento administrativo común, el cual contiene los institutos jurídicos que necesariamente debe contener toda actividad administrativa.

Conforme lo señala ZAVALA EGAS (2011, pág. 447), el “régimen jurídico de las administraciones públicas tiene por finalidad regular lo que es común, es decir, la

---

<sup>53</sup> Expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 2428 y publicado en el Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo de 2002.

regulación de lo que es “común” de los institutos jurídicos necesarios a toda actividad administrativa unilateral que, debiendo desarrollarse por un cauce procedimental, esté dirigida a producir actos jurídicos”, complementando que: “no se trata, en consecuencia, de estructurar un orden procedimental fijo, una sección definida del camino y trámites que, necesariamente, deben conformar un procedimiento general bajo un esquema típico”. Por esto, los institutos que se establecen en el procedimiento administrativo común, son susceptibles de ser incorporados en los distintos procedimientos administrativos, observando siempre las particularidades de cada uno de ellos.

A continuación procederemos a analizar las fases que debe contener todo procedimiento administrativo, apoyándonos en la doctrina para desarrollar aquellas propias del procedimiento administrativo sancionador. Para esto, es pertinente iniciar señalando que tanto GARCÍA DE ENTERRÍA (2006, pág. 496); MORÓN (2015, págs. 499-521); y PARADA (2012, págs. 209-219), postulan que hay tres fases que debe cumplir todo procedimiento administrativo, en un devenir de plazos y términos fijados, siendo estas las siguientes:

### **1.3.1. La Iniciación:**

El art. 135<sup>54</sup> del ERJAFE prescribe que existen dos formas de iniciación de un procedimiento administrativo, de oficio o a solicitud de persona interesada.

- a) **De oficio**<sup>55</sup>: ESCUIN PALOP (2005, pág. 230) insta que “en la iniciación de oficio el procedimiento comienza por voluntad y decisión del órgano competente de la Administración, a instancia propia o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otro órgano o por denuncia”. En consonancia, podemos observar que el numeral 1 del art. 136 del ERJAFE, reproduce estos modos de iniciación de oficio del procedimiento administrativo, señalando que el mismo

---

<sup>54</sup> ERJAFE: “Art. 135.- Iniciación del procedimiento. Clases de iniciación.- Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada.”

<sup>55</sup> ERJAFE: “Art. 136.- Iniciación de oficio. 1. Los procedimientos se iniciarán de oficio por resolución del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia. 2. Con anterioridad a la resolución de iniciación, podrá el órgano competente abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.”

puede iniciar, por propia iniciativa del órgano competente o como consecuencia de orden superior, por petición razonada de otros órganos o por denuncia.

- b) **Solicitud de persona interesada:** Los procedimientos administrativos inician como consecuencia de una solicitud de persona interesada, cuando los administrados, en ejercicio de su derecho de petición reconocido en el numeral 23 del art. 66 de la CRE<sup>56</sup>, en concordancia con el art. 28 de la Ley de Modernización del Estado<sup>57</sup>, y cumpliendo con los requisitos formales y materiales previstos en el art. 137 del ERJAFE, presentan una solicitud, mediante la cual, se pide el inicio de un procedimiento administrativo a una autoridad competente.

De modo que, cuando el procedimiento administrativo no inicia de oficio, deberá necesariamente proceder la petición de una persona interesada. Durante el análisis del principio participativo en los procedimientos administrativos, ya se estudió los tipos de personas interesadas previstos en el art. 107 del ERJAFE y su definición.

Es preciso aclarar que de acuerdo a lo prescrito en el art. 66 del ERJAFE<sup>58</sup>, en concordancia con el numeral 2 del art. 125 del mismo cuerpo normativo<sup>59</sup>, toda vez que el procedimiento haya sido iniciado, se debe notificar a los interesados en la forma prevista en los arts. 127 y 128 del Estatuto<sup>60</sup>; caso contrario, dicha iniciación carecerá de eficacia jurídica.

Ahora, respecto a las particularidades del procedimiento administrativo sancionador en esta fase de iniciación, GALLEGO ANABITARTE (2001, pág. 146)

---

<sup>56</sup> CRE: “Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.”

<sup>57</sup> Ley de Modernización del Estado: “Art. 28.- DERECHO DE PETICION.- Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto(...).”

<sup>58</sup> ERJAFE: “Art. 66.- VIGENCIA.- Los actos administrativos, para su plena validez deberán ser obligatoriamente notificados al administrado y mientras no lo sean no tendrán eficacia con respecto a quienes se haya omitido la notificación. La ejecución de actuaciones ordenadas en actos administrativos no notificados constituirán, para efectos de la responsabilidad de los funcionarios públicos, vías de hecho.”

<sup>59</sup> ERJAFE: “Art. 125.- Efectos. 1. Los actos administrativos o de simple administración de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa. 2. La eficacia está supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior o quedará suspendida cuando así lo exija el contenido del acto (...).”

<sup>60</sup> Ver arts. 127 y 128 del ERJAFE.

postula, refiriéndose a la iniciación de oficio y a solicitud de persona interesada, que no son dos opciones que se pueden elegir de manera aleatoria, pues cada tipo de iniciación depende del procedimiento que se esté sustanciando. Por ejemplo, cuando se trata de procedimientos tendientes al reconocimiento de un derecho o constitución de una situación jurídica favorable, se exige generalmente la iniciativa de dicho sujeto. Por otra parte, los procedimientos susceptibles de producir una situación desfavorable, como en el caso de la imposición de una sanción –procedimientos administrativos sancionadores–, por regla general inician de oficio.

### **1.3.2. Instrucción:**

Una vez expedido y notificado el acto administrativo que da inicio al procedimiento –denominado comúnmente en los procedimientos administrativos sancionadores como “Auto de Inicio”–, nos encontramos inmersos en la fase de instrucción. Para efectos teóricos, la fase de instrucción se compone de las alegaciones, la prueba, audiencia, informes e información pública.

Los distintos actos que componen la fase de instrucción, a decir de ZAVALA EGAS (2011, pág. 500), “proporcionan al órgano competente para resolver los suficientes elementos de juicio para que pueda decidir. La celebración de los diversos trámites que componen la fase de instrucción se encuentran sujetos al principio de oficialidad”. En consonancia, el art. 145<sup>61</sup> del ERJAFE dispone que los actos de instrucción son necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución.

A continuación procederemos a analizar los actos que componen la fase de instrucción.

- i. **Alegaciones:** ESCUIN PALOP (2005, pág. 232) define a las alegaciones como “la exposición por escrito de la opinión del interesado y de los motivos

---

<sup>61</sup>ERJAFE: “Art. 145.- Actos de instrucción. 1. Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.”

en que se funda para mantenerla”. Complementando lo anterior, el art. 146<sup>62</sup> del ERJAFE prescribe que las alegaciones podrán ser presentadas en cualquier momento anterior al trámite de audiencia, salvo cuando se alegue defectos en la tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos obligatoriamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto, salvo las excepciones previstas en la norma.

Al respecto, resulta pertinente destacar que las alegaciones deberán ser presentadas en cualquier momento anterior al trámite de audiencia; expuestas por escrito; y, tomadas en cuenta por el órgano competente al momento de resolver, salvo las excepciones previstas en la norma.

- ii. **Informes:** los informes pueden ser de dos especies, perceptivos o facultativos.
  - a) **Preceptivos:** los informes preceptivos son aquellos ordenados por una norma y se dividen en dos clases: (i) vinculantes, los cuales obligan a actuar y decidir en el sentido propugnado en el informe; y, (ii) obstativos, los cuales dejan en libertad al órgano para decidir según su criterio propio (ZAVALA EGAS, 2011, pág. 501).
  - b) **Facultativos:** los informes facultativos son aquellos que surgen a discreción y voluntad del órgano que está encargado de sustanciar el procedimiento.

---

<sup>62</sup>ERJAFE: “Art. 146.- Alegaciones. 1. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución. 2. En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos obligatoriamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.”

Sobre estos informes, los arts. 149<sup>63</sup> y 150<sup>64</sup> del ERJAFE, prevén que el órgano resolutor solicitará aquellos informes obligatorios por disposición legal –preceptivos– o, los que juzguen necesarios para resolver – facultativos–. Aclarando que, salvo disposición legal expresa, los informes no serán vinculantes, lo cual no implica que el mismo carezca de validez o eficacia jurídica.

- iii. **Información Pública:** de acuerdo a lo previsto en el art. 153<sup>65</sup> del ERJAFE, el órgano al que le corresponda emitir la resolución del procedimiento, podrá acordar un periodo de información pública. Este trámite permite hacer efectivo el principio de publicidad procedimental consagrado en la letra d) del numeral 7 del art. 76 de la CRE<sup>66</sup>, norma que dispone que todos los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup>ERJAFE: “Art. 149.- Informes.- Petición. 1. A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean obligatorios por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, o en su caso, la conveniencia de solicitarlos.”

<sup>64</sup>ERJAFE: “Art. 150.- Evacuación. 1. Salvo disposición legal expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes (...)”

<sup>65</sup>ERJAFE: “Art. 153.- Información pública. 1. El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública. 2. A tal efecto, se anunciará en un diario de amplia circulación nacional, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se acuerde. El anuncio determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a diez días (...)”

<sup>66</sup>CRE: “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento”.

<sup>67</sup> Las materias que constituyen una excepción al principio de publicidad procedimental, son aquellas relacionadas con: (i) derechos personalísimos y fundamentales; (ii) la defensa nacional, de inteligencia militar, operaciones especiales, bases e instalaciones militares, material bélico; y, (iii) informaciones expresamente establecidas como reservadas; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, 17 y 18 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública: “Art. 6.- Información Confidencial.- Se considera información confidencial aquella información pública personal, que no está sujeta al principio de publicidad y comprende aquella derivada de sus derechos personalísimos y fundamentales, especialmente aquellos señalados en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política de la República. El uso ilegal que se haga de la información personal o su divulgación, dará lugar a las acciones legales pertinentes. No podrá invocarse reserva, cuando se trate de investigaciones que realicen las autoridades, públicas competentes, sobre violaciones a derechos de las personas que se encuentren establecidos en la Constitución Política de la República, en las declaraciones, pactos, convenios, instrumentos internacionales y el ordenamiento jurídico interno. Se exceptúa el procedimiento establecido en las indagaciones previas.”; “Art. 17.- De la Información Reservada.- No procede el derecho a acceder a la información pública, exclusivamente en los siguientes casos: a) Los documentos calificados de manera motivada como reservados por el Consejo de Seguridad Nacional, por razones de defensa nacional, de conformidad con el artículo 81, inciso tercero, de la Constitución Política de la República y que son: 1) Los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización, de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado; 2) Información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contra inteligencia militar, siempre que existiera conmoción nacional; 3) La información sobre la ubicación del material bélico cuando ésta no entrañe

Conforme lo expone GORDILLO (2013, pág. 476), la publicidad del procedimiento se manifiesta en el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, “lo que se concreta en la llamada “vista” de las actuaciones; el “secreto” del procedimiento sólo se justifica en casos excepcionales y por decisión expresa de autoridad competente”.

iv. **Prueba:** DEVIS ECHANDIA (1974, pág. 29) realiza una clara distinción entre la prueba y los medios de prueba al postular que: “por pruebas judiciales se entiende a las razones o motivos que sirven para llevarle al juez la certeza sobre los hechos; y por medios de prueba, los elementos o instrumentos (testimonios, documentos, etc.), utilizados por las partes y el juez, que suministran razones o esos motivos (es decir, para obtener la prueba)”. Sobre la prueba en los procedimientos administrativos sancionadores, cabe resaltar dos aspectos principales.

a) **Medios de Prueba:** según lo dispuesto en el art. 147<sup>68</sup> del ERJAFE, los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento administrativo podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho –prueba no detallada de manera taxativa–. Es decir, se incluyen los medios de prueba previstos en el Código Orgánico General de Procesos,

---

peligro para la población; y, 4) Los fondos de uso reservado exclusivamente destinados para fines de la defensa nacional; y, b) Las informaciones expresamente establecidas como reservadas en leyes vigentes”; y, “Art. 18.- Protección de la Información Reservada.- La información clasificada previamente como reservada, permanecerá con tal carácter hasta un período de quince años desde su clasificación. La información reservada será desclasificada cuando se extingan las causas que dieron lugar a su clasificación. Se ampliará el período de reserva sobre cierta documentación siempre y cuando permanezcan y se justifiquen las causas que dieron origen a su clasificación. El Consejo de Seguridad Nacional, en los casos de reserva por motivos de seguridad nacional y los titulares de las instituciones públicas, serán responsables de clasificar y desclasificar la información de conformidad con esta Ley. La clasificación de reserva no podrá efectuarse posteriormente a la solicitud de información. La información reservada que se haga pública antes del vencimiento del plazo de la reserva o de manera distinta a la prevista en el inciso anterior, podrá ocasionar responsabilidad civil, administrativa y/o penal según los casos, de la persona que por su función haya violado la reserva. Las instituciones públicas elaborarán semestralmente por temas, un índice de los expedientes clasificados como reservados. En ningún caso el índice será considerado como información reservada. Este índice de información reservada, detallará: fecha de resolución y período de vigencia de esta clasificación. La información reservada en temas de seguridad nacional, solo podrá ser desclasificada por el Consejo de Seguridad Nacional. La información clasificada como reservada por los titulares de las entidades e instituciones del sector público, podrá ser desclasificada en cualquier momento por el Congreso Nacional, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes, en sesión reservada.”

<sup>68</sup>ERJAFE: “Art. 147.- Medios y período de prueba. 1. Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho (...)”

Código Orgánico Integral Penal, Código Civil, entre otros, salvo las excepciones previstas en los citados cuerpos normativos<sup>69</sup>. Cabe acotar que cualquier medio de prueba obtenido o actuado con violación a la CRE o la ley, en los términos del numeral 4 del art. 76 de la CRE, no tendrá validez jurídica ni eficacia probatoria.

- b) **Carga de la Prueba:** sobre la carga de la prueba, ESCUIN PALOP (2005, pág. 235) insta que: “En los procedimientos sancionadores la carga de la prueba corre a cargo de la Administración que es quien acusa”. Complementando, GARCÍA ENTERRÍA (2006, pág. 507) postula que la carga de la prueba, “que se resume tópicamente en el viejo adagio *incumbit probatio aquí dixit, non qui negat*, es la regla según la cual corresponde al actor, la prueba de los hechos normalmente constituidos de su pretensión o necesarios para que nazca la acción ejercitada”.

Al estar la carga de la prueba a cargo de la Administración, la apertura del término de prueba es obligatorio, pues se busca proteger el interés público.

Sin embargo, en el supuesto que la Administración omite aperturar un término de prueba, los administrados presuntamente infractores podrán solicitar su apertura. Conforme lo dispone el numeral 2 del art. 147 del ERJAFE, el término de prueba no podrá ser superior a veinte días ni inferior a diez días; y, será obligación de la Administración conceder dicho término.

---

<sup>69</sup> Por ejemplo, (i) no se aceptan que sean testigos las personas absolutamente incapaces; las que padecen enfermedad mental, que les prive la capacidad de percibir o comunicar objetivamente la realidad; y, las que al momento de ocurridos los hechos sobre los cuales deben declarar, se encontraban en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias estupeficientes o psicotrópicas, de acuerdo a lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del art. 189 del COGEP; (ii) no se aceptarán como prueba los documentos que estén defectuosos o diminutos; que estén alterados en una parte esencial, de modo que pueda argüirse falsedad; y, que en los autos haya instancia o recurso pendiente sobre el punto que, con tales documentos, se intente probar, de acuerdo a lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 art. 195 del COGEP; y, (iii) no se aceptarán los documentos extendidos en idioma distinto del castellano sin haber sido traducidos por un intérprete y contar con la validación correspondiente, conforme lo dispone el art. 200 del COGEP.

En el término de prueba que la Administración aperture –sea de oficio o a petición de parte interesada–, tanto la Administración como los administrados presuntamente infractores podrán presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra<sup>70</sup> –ver literal h), numeral 7, art. 76 de la CRE<sup>71</sup>–. En el primer caso, la Administración presenta pruebas para sustentar los hechos en los cuales se respalda su acusación; y, en el segundo, los administrados presuntamente infractores, pese a que no están obligados a actuar prueba, podrán presentar las que sean necesarias para demostrar, (i) la inexistencia de la infracción; o, (ii) que no son los titulares responsables del cometimiento de la infracción de la cual se les acusa –pese a que exista una infracción–.

- v. **Audiencia:** en referencia al trámite de audiencia, GARCIA DE ENTERRÍA (2006, pág. 507) postula que el mismo permite hacer efectivo el principio general de derecho, según el cual nadie puede ser sancionado sin haber sido oído previamente. En nuestra legislación positiva, observamos que el literal c) del numeral 7 del art. 76 de la CRE, contempla como una garantía del derecho a la defensa, ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

Ahora, en virtud de lo señalado en el párrafo precedente, creeríamos que el trámite de audiencia debe practicarse en todo procedimiento administrativo. Sin embargo, los numerales 3 y 4 del art. 151<sup>72</sup> de ERJAFE, facultan lo siguiente:

---

<sup>70</sup> Parafraseando a GORDILLO (2013, págs. VII-1), resulta lamentable que en la práctica a cada interesado le corresponde producir su propia prueba, pues en derecho esto no debería ser así, al estar la carga de prueba a cargo de la Administración.

<sup>71</sup> CRE: “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. (...)”

<sup>72</sup>ERJAFE: “Art. 151.- Trámite de audiencia. 1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la resolución, se pondrá de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes la convocatoria a audiencia, en la que se señalará el día y hora de la misma. 2. Los interesados, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. 3. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones verbales o escritas, ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite. 4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.”

- a) Si los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones verbales o escritas, ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite de audiencia; y,
- b) Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

Bajo nuestro criterio, el órgano competente para sustanciar el procedimiento, únicamente podrá prescindir del trámite de audiencia cuando posea certeza sobre la culpabilidad o inocencia del administrado. Caso contrario, no podrá prescindir de la realización de dicho trámite. Lo antedicho teniendo en cuenta que el órgano resolutor, precisará de elementos claros, convincentes y conducentes que le permitan motivar su resolución con acierto.

### 1.3.3. Terminación del procedimiento

ZAVALA EGAS (2011, pág. 506) reconoce que: “de acuerdo a nuestra normativa existen tres formas de terminar o concluir un procedimiento administrativo: a) por resolución; b) por pacto o convenio; y, c) por inactividad formal de la Administración o silencio administrativo”. Sin embargo, únicamente nos adentraremos en el estudio de las dos primeras formas de concluir un procedimiento administrativo, puesto que la tercera no es aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ (2013, pág. 641) definen al silencio administrativo de la siguiente manera: “ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la Ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente presumiendo que, a ciertos efectos, dicha voluntad se ha producido con un contenido, bien negativo o desestimatorio, bien positivo o afirmatorio”. Ahora bien, conforme fue señalado en el acápite 1.3.1., los procedimientos susceptibles de producir una situación desfavorable, como en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores, normalmente inician de oficio. En estos procedimientos iniciados de oficio, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 5 del art. 167 del ERJAFE, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución, **producirá la caducidad del mismo**. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, **se podrá entender la misma estimada por silencio administrativo**. De la norma transcrita, se desprende que en los procedimientos iniciados de oficio –como en los procedimientos administrativos sancionadores–, ante la ausencia de voluntad administrativa expresa, se producirá la caducidad del procedimiento, más no se configura silencio administrativo. Por otra parte, resulta importante puntualizar, qué sucede cuando se impugna una resolución administrativa que contiene una sanción, y la Administración no expide la resolución a dicha impugnación en el plazo o término previsto legalmente previsto. La interposición de un recurso administrativo da lugar a la incoación de un procedimiento distinto e independiente del que fue seguido para elaborar el acto recurrido, pero, al igual que éste, de carácter administrativo. Sobre este procedimiento impugnatorio, cabe destacar que: (i) de acuerdo con GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ (2013, pág. 557), únicamente

- a) **Resolución:** En todo procedimiento administrativo, la autoridad competente para sustanciarlo, deberá de manera obligatoria expedir una resolución, exista o no una decisión sobre el fondo del asunto controvertido. De esta forma concluye el procedimiento. La resolución que se expida, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 156 del ERJAFE<sup>74</sup>, deberá ser motivada<sup>75</sup> y decidir sobre todas las cuestiones planteadas

---

puede concluir por resolución, desistimiento, renuncia al derecho en que se funde la solicitud, y la declaración de caducidad, mas no por silencio administrativo; y, (ii) que el procedimiento impugnatorio no es un procedimiento administrativo sancionador, por cuanto: (a) no está encaminado a la imposición de una sanción, pues el acto que se impugna goza de presunción de legalidad, es decir que la sanción se mantiene vigente durante todo el procedimiento impugnatorio –se impugna con efectivo devolutivo–; (b) inicia a solicitud del interesado; y, (c) la potestad administrativa sancionadora de la Administración ya fue ejercida con anterioridad al inicio del procedimiento impugnatorio. En resumen, los procedimientos administrativos sancionadores no pueden terminar o concluir por inactividad formal de la Administración o silencio administrativo.

<sup>74</sup> ERJAFE: “Art. 156.- Contenido de la resolución. 1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo. Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba. 2. En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente y coherente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede. 3. Las resoluciones contendrán la decisión, que deberá ser motivada. Expresarán, además, los recursos y acciones que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno. 4. En ningún caso podrá la administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto en la Constitución. 5. La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma.”

<sup>75</sup> Al desarrollar jurisprudencialmente el derecho a la motivación, la CCE en las Sentencia 025-09-SEP-CC, casos acumulados 0023-09-EP, 0024-09-EP, 0025-09-EP (2015, págs. 9,10), expuso que “(...) *Una de las tareas primordiales de fundamentar toda sentencia o acto administrativo es la de proporcionar un razonamiento lógico y comprensivo, de cómo las normas y entidades normativas del ordenamiento jurídico encajan en las expectativas de solucionar los problemas o conflictos presentados, conformando de esta forma un derecho inherente al debido proceso, por el cual el Estado pone a disposición de la sociedad las razones de su decisión (...)*”. De manera complementaria, la CCE en la Sentencia No. 227-12-SEP-CC (2012, pág. 14) manifestó lo siguiente: “*Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecúan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.*”. De igual forma, el literal l) del numeral 7 del art. 76 de la CRE, dispone que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas: “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.”

por los interesados y aquellas derivadas del mismo. Al amparo de lo dispuesto en la letra l) del numeral 7 del art. 76 de la CRE, no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Lo previsto en el texto constitucional, conforme lo dispone la CCE en la Sentencia No. 064-14-SEP-CC (2014, pág. 6), permite establecer con claridad una inferencia lógica entre los antecedentes fácticos y la norma jurídica aplicada –siempre partiendo de un análisis objetivo, preciso, claro y articulado (2015, pág. 8)–:

*“La norma constitucional claramente establece que en toda resolución deben enunciarse los principios y normas jurídicas en que se fundamenta la decisión, y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, de tal manera que las resoluciones no se limiten únicamente a la invocación abstracta de normas, sino también que dichas normas sean concordantes con los antecedentes y coherentes con lo que se resuelve, presentando las razones que permitan establecer con claridad una inferencia lógica entre los antecedentes fácticos y la norma jurídica aplicada.”*

Por otra parte, cabe acotar que los supuestos en los cuales la resolución no resuelve el fondo del asunto controvertido, se pueden observar en los casos de prescripción, caducidad, renuncia del derecho, desistimiento de la solicitud y desaparición sobrevinida del objeto del procedimiento. Todos estos supuestos, se encuentran reconocidos en los arts. 115 y 154 del ERJAFE.

Ahora bien, el análisis de la prescripción y caducidad como formas de concluir un procedimiento administrativo sancionador, tomará parte protagónica en el segundo capítulo de esta disertación. Por el contrario, tomando en consideración que este trabajo investigativo delimita su estudio en los procedimientos administrativos sancionadores, los casos de renuncia del derecho y desistimiento de la solicitud no son aplicables a los mismos. Puesto que, de acuerdo con GARCÍA DE ENTERRÍA (2006, pág. 507), “cualesquiera que sean los intereses privados en presencia, la Administración está obligada siempre a orientar su actividad en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general que todo procedimiento de esta clase pone en juego”. Por esto, en los procedimientos administrativos sancionadores, nula

relevancia tiene la renuncia del derecho y desistimiento de una solicitud por parte de un particular, pues es la autoridad –en base al principio de oficialidad y no los particulares–, quien debe sustanciarlo en miras a satisfacer el interés general.

Por último, se puede observar que existe una desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, en el caso de la muerte del administrado presuntamente infractor, liquidación de la persona jurídica presuntamente infractora, o la derogación de la norma que contiene la infracción.

**b) Terminación convencional:**

La terminación convencional está prevista en el art. 155 del ERJAFE. En esta forma de terminación, conforme lo señala ESCUIN PALOP (2005, pág. 237): “el acto administrativo se sustituye por un negocio jurídico bilateral.”

La Administración Pública en la terminación convencional, actúa en ejercicio de su facultad para celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico y tengan por objeto satisfacer el interés público. Estos actos jurídicos pueden tener el carácter de: (i) Alternativos a la resolución, cuya celebración termina el procedimiento mediante un acuerdo bilateral y no una resolución; (ii) no sustitutivos de la resolución, los cuales son celebrados para producir una resolución unilateral de la Administración, cuyo contenido parcial obligatoriamente será el previamente pactado; y, (iii) terminación no vinculante, los cuales no pasan de ser preparatorios de una eventual resolución (ZAVALA EGAS, 2011, pág. 511).

## **II. Segundo Capítulo: La prescripción y caducidad de las potestades administrativas sancionadoras**

### **2.1. La prescripción de las potestades administrativas sancionadoras**

El presente epígrafe abordará el estudio de la prescripción de las potestades administrativas sancionadoras, como una forma de concluir un procedimiento sancionador. Para esto, analizaremos la definición, elementos, tipos y efectos de esta institución jurídica.

Para poder definir a la prescripción de las potestades administrativas sancionadoras, es indispensable remitirnos a la definición de esta institución jurídica en otras ramas del derecho, puesto que, en el ámbito administrativo, no abunda doctrina al respecto. Por esto, procederemos a analizar de forma somera, a la prescripción en materia civil y penal, para poder delimitar los elementos que de estos tipos de prescripción, son aplicables a su similar del Derecho Administrativo.

Primero, sobre la definición de prescripción en materia civil, LARREA HOLGUÍN (2008, pág. 297) postula que: “es un modo de adquirir, pero también un modo de extinguirse las acciones y los derechos; por esto, y probablemente porque afecta prácticamente a todas las instituciones del Derecho, se trata de la prescripción al final del Código Civil”. Basados en esta definición, se observan los siguientes elementos de la prescripción en el Derecho Civil:

- a) La prescripción como un modo de adquirir, pero también un modo de extinguirse las acciones y los derechos. En este elemento, se abordan las principales funciones y efectos de la prescripción en materia civil, en relación a sus dos clases:
  - i. La prescripción como un modo de adquirir derechos, denominada prescripción adquisitiva. PARRAGUEZ RUIZ (2000, pág. 171), refiriéndose a la prescripción adquisitiva, señala que: “permite adquirir el dominio de las cosas que se han poseído durante cierto tiempo”. Esta función de la prescripción –permitir adquirir el derecho de dominio–, con su correlativo efecto –la efectiva adquisición del derecho de dominio–, no serán tratados en

esta disertación, al no ser aplicable la figura jurídica de la prescripción adquisitiva en el Derecho Administrativo sancionador, conforme se explicará posteriormente.

- ii. La prescripción como un modo de extinguirse las acciones y los derechos, denominada prescripción liberatoria o extintiva. De acuerdo con PARRAGUEZ RUIZ (2000, pág. 171), la prescripción liberatoria: “extingue los derechos y acciones”, aclarando que: “en estricto rigor, la prescripción liberatoria no extingue ni los derechos ni las obligaciones, sino las acciones que permiten reclamarlos”. Esta función de la prescripción –extinguir derechos y obligaciones–, con su correlativo efecto –extinción de las acciones que permiten reclamar ciertos derechos y obligaciones–, tomará parte protagónica en el análisis de la prescripción en los procedimientos administrativos sancionadores; puesto que en los mismos, la prescripción es siempre liberatoria o extintiva (VERGARAY & GOMEZ, 2009, págs. 435, 436).

Por otra parte, sobre las reglas comunes a la prescripción en el Derecho Civil, PARRAGUEZ RUIZ (2000, págs. 174-177) postula:

- a) La prescripción debe ser alegada: “La prescripción no opera por el solo ministerio de la ley, no puede ser declarada por el juez, salvo casos calificados que han sido expresamente contemplados por la ley”. En consecuencia, la prescripción necesariamente deberá ser alegada por quien la pretende a su favor.
- b) La prescripción corre a favor y en contra de todas las personas por igual. En virtud de lo previsto en esta regla, la prescripción se aplica igualmente a favor y en contra del Estado, sus dependencias y los particulares. Lo antedicho se sustenta en el art. 2397<sup>76</sup> del Código Civil.

---

<sup>76</sup> Código Civil, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 46 de 24 de junio del 2005 (en adelante, “Código Civil”): “Art. 2397.- Las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado, de los consejos provinciales, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones nacionales, y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo.

- c) Transcurso del tiempo. La prescripción liberatoria que extingue las acciones y, consecuentemente los derechos<sup>77</sup>, exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones<sup>78</sup>. Este espacio de tiempo procesal –plazo o término–, varía según la clase de acción<sup>79</sup>.
- d) Inactividad de las partes. Una condición relevante para la procedencia de la figura jurídica *sub examine*, es la inactividad de la persona titular de un derecho, la cual no ejercita las acciones que le confiere el ordenamiento jurídico para reclamarlo.
- e) Interrupción: Sobre la interrupción de la prescripción liberatoria, VALENCIA ZEA (1978, pág. 555) afirma: “la interrupción de la prescripción extintiva es el fenómeno en virtud del cual se pierde el tiempo hábil que había corrido para extinguirse la obligación”. Por regla general, la prescripción se interrumpe civilmente con la citación al demandado con la demanda<sup>80</sup>.

Segundo, respecto a la prescripción en el Derecho Penal, cabe iniciar destacando que la misma, a diferencia que en materia civil, es siempre extintiva. Podemos observar que la doctrina penal –VACA (2003, pág. 235); (CUELLO, 1960, pág. 709), LANDECHO VELASCO y MOLINA BLÁZQUEZ (2004, págs. 617-620)–, reconoce la existencia de dos tipos de prescripción en esta materia, los cuales se ubican en dos momentos procesales distintos: antes de la sentencia firme se está en el momento de la persecución –prescripción de la acción–; y, después de ella en el momento de la ejecución –prescripción de la pena–. A continuación el análisis de los dos tipos de prescripción en mención:

- a) La prescripción de la acción. Según VERA BARROS (1960, pág. 68), la prescripción de la acción “extingue la potestad represiva antes de que haya llegado

---

<sup>77</sup> Podemos de manera clara observar que al extinguirse las acciones, la persona que pretenda reclamar un derecho, carecerá de una vía eficaz para hacerlo.

<sup>78</sup> Art. 2414 del Código Civil.

<sup>79</sup> Código Civil: “Art. 2415.- Este tiempo es, en general, de cinco años para las acciones ejecutivas y de diez para las ordinarias. La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco años; y convertida en ordinaria, durará solamente otros cinco”.

<sup>80</sup> Código Civil: “Art. 2418.- La prescripción que extingue las acciones ajenas puede interrumpirse, ya natural, ya civilmente. Se interrumpe naturalmente por el hecho de reconocer el deudor la obligación, ya expresa, ya tácitamente. Se interrumpe civilmente por la citación de la demanda judicial; salvo los casos enumerados en el Art. 2403.”

a concretarse en una sentencia de condena, ya sea porque el poder penal no ha sido ejecutado, o porque iniciada la persecución ha transcurrido el plazo legal. Extingue el derecho de acción que nace con la infracción y que tiende a la aplicación de una pena”.

Adicionalmente, el citado autor añade que: “en general, puede afirmarse, porque es la regla general en esta materia, que la prescripción comienza a correr desde que la infracción ha sido cometida”. Este tipo de prescripción, extingue la facultad del Estado para perseguir el delito e imponer la pena. Sobre esta figura jurídica, cabe destacar dos aspectos:

- i. Transcurso del tiempo. Como bien lo señala PARRAGUEZ RUIZ (2000, pág. 177), “el transcurso del tiempo es emblemático en toda prescripción”. Este espacio de tiempo procesal –plazo o término–, puede variar dependiendo del tipo de infracción que se cometa, de acuerdo a lo dispuesto en la ley. Es la norma legal la que determina el plazo o término que tiene que transcurrir para que prescriba una determinada acción. En nuestra legislación, específicamente en el art. 417 del Código Orgánico Integral Penal<sup>81</sup> (en adelante, “COIP”), se contemplan las reglas y tiempos que tienen que concurrir para que prescriba una acción penal.
- ii. Extingue el derecho de acción que nace con la infracción. Con base en este elemento, podemos observar dos particularidades de la prescripción.
  - a. Primero, que el tiempo de prescripción de la acción, inicia a partir de la comisión de la infracción.
  - b. Segundo, que la principal función y efecto de esta modalidad de prescripción, es extinguir el derecho de acción del Estado. La prescripción de la acción, extingue la facultad del Estado para perseguir el delito o para imponer la pena (VERA BARROS, 1960, pág. 68). En materia penal, el Estado tiene el derecho de iniciar acciones en contra de personas que presuntamente hayan transgredido normas de orden

---

<sup>81</sup> Código Orgánico Integral Penal, publicado en el Registro Oficial Suplemento 180 de 10 febrero de 2014.

público –penales o administrativas–. En consecuencia, si el Estado no ejercita este derecho en el plazo o término legalmente previsto, su derecho de acción, para perseguir el delito o imponer la pena, se extingue.

- b) La prescripción de la pena. Conforme lo postula VERA BARROS (1960, pág. 68), la prescripción de la pena: “extingue la potestad punitiva después de haberse impuesto una pena que no ha llegado a efectivizarse o cuando su efectivización se ha interrumpido por la fuga del condenado. En otros términos, lo que extingue es el derecho de ejecución, que nace con la condena que no ha llegado a ejecutarse o que ha dejado de ejecutarse”, complementando que: “las legislaciones en general disponen que la prescripción de la pena comienza desde que la sentencia que la impuso adquiere fuerza legal”. Respecto a este tipo de prescripción y de acuerdo a la definición antes señalada, es conveniente resaltar los siguientes elementos.
- i. La existencia de una pena impuesta mediante sentencia. La prescripción de la pena únicamente podrá operar después de que el órgano competente la haya impuesto. Por esto, desde que la sentencia que contiene la pena haya adquirido fuerza legal, comenzará a correr el tiempo de prescripción. Lo antedicho se encuentra reconocido en el numeral 2 del art. 75 del COIP<sup>82</sup>, el cual además contempla los tiempos de prescripción de las penas de acuerdo a su naturaleza.
  - ii. Transcurso del tiempo. Al igual que en la prescripción de la acción, es la ley la que determina el plazo o término legal que tiene que transcurrir para que prescriba una determinada pena. Conforme lo hemos destacado

---

<sup>82</sup> COIP: “Art. 75.- Prescripción de la pena.- La pena se considera prescrita de conformidad con las siguientes reglas: 1. Las penas restrictivas de libertad prescribirán en el tiempo máximo de la pena privativa de libertad prevista en el tipo penal más el cincuenta por ciento. 2. Las penas no privativas de libertad prescribirán en el tiempo máximo de la condena más el cincuenta por ciento. La prescripción de la pena comenzará a correr desde el día en que la sentencia quede ejecutoriada. 3. Las penas restrictivas de los derechos de propiedad prescribirán en el mismo plazo que las penas restrictivas de libertad o las penas no privativas de libertad, cuando se impongan en conjunto con estas; en los demás casos, las penas restrictivas de los derechos de propiedad prescribirán en cinco años. La prescripción requiere ser declarada. No prescriben las penas determinadas en las infracciones de agresión, genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas, crímenes de agresión a un estado, peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito y daños ambientales.”

anteriormente, el transcurso de tiempo es un factor indispensable en toda prescripción.

- iii. La principal función y efecto de la prescripción de la pena, es extinguir la potestad punitiva del Estado después de que el órgano competente la haya impuesto. Al respecto, el citado autor (VERA BARROS, 1960, págs. 68, 69) precisa que el efecto específico de la prescripción de la pena, es extinguir el derecho de *ejecución* de la sanción impuesta.
- iv. De forma adicional, cabe acotar que la prescripción de la pena se interrumpe cuando el Estado ejerce su derecho de ejecución de la misma –que nace con la condena–, antes de que transcurra el plazo o término legalmente previsto.

Ahora bien, una vez analizadas las figuras jurídicas de la prescripción en el Derecho Civil y Penal, con sus respectivas particularidades, se procederá a abordar el estudio de la definición, elementos, tipos y efectos de la prescripción de las potestades administrativas sancionadoras. Sin embargo, antes de definirla, es importante precisar lo siguiente.

De acuerdo con VERGARAY y GOMEZ (2009, págs. 404, 405), “La potestad administrativa sancionadora y la potestad punitiva de los jueces penales forman parte de un genérico *ius puniendi* del Estado que se subdivide en esas dos manifestaciones”, complementando que “por ello, en el caso de la prescripción sí resulta relativamente fácil trasladar las características de la prescripción en materia penal a la potestad sancionadora. Sin embargo, resulta más difícil tratar de emparentar a la potestad sancionadora con conceptos del Derecho Civil de prescripción y caducidad”.

Pese a que se comparte la opinión de los citados autores respecto a que existe una evidente compatibilidad entre la prescripción en materia penal y la prescripción de la potestad sancionadora en el Derecho Administrativo, consideramos que existen reglas comunes a toda prescripción. Por esto, más adelante se trasladarán algunos elementos de la prescripción en el Derecho Penal y la prescripción extintiva del Derecho Civil, para complementar el análisis de esta institución jurídica en materia administrativa.

Remitiéndonos a la definición de la prescripción en el Derecho Administrativo sancionador, podemos observar que esta figura, por su naturaleza jurídica, es tanto procesal o adjetiva como sustantiva. Puesto que por una parte, impide la persecución de la infracción; y, así mismo, extingue la responsabilidad por el transcurso del tiempo, para proteger el derecho a la seguridad jurídica.

VERGARAY y GOMEZ (2009, págs. 435, 436) otorgan una definición completa de la prescripción en el Derecho Administrativo sancionador, al postular que: “consiste en la extinción de la responsabilidad por el transcurso del tiempo, lo que acarrea indefectiblemente la pérdida del *ius puniendi* del Estado y elimina con ello la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda establecer la existencia de una conducta infractora y aplicar válidamente una sanción al responsable”.

Además, los citados autores añaden que: “los motivos lógicos que sirven de fundamento al instituto de la prescripción administrativa no son diversos de la prescripción en general. Por tanto, suelen converger en la motivación de este artículo razones de seguridad jurídica, representadas por la necesidad de que no se prolonguen indefinidamente situaciones expectantes de posible sanción; así como razones de oportunidad, pues se afirma que cuando pasa cierto tiempo se carece de razón para el castigo, porque en buena medida, al modificar el tiempo las circunstancias concurrentes, la adecuación entre el hecho y la sanción principal desaparece”. En esta definición, encontramos seis grandes elementos:

- a) Transcurso del tiempo. Conforme se explicó durante el análisis de la prescripción en el Derecho Penal y Civil, el transcurso del tiempo es un factor emblemático e indispensable en toda prescripción. Adicionalmente, se reitera que es la ley la que determina el plazo o término legal que tiene que transcurrir para que una determinada infracción o sanción prescriban.
- b) Pérdida del *ius puniendi* del Estado y extinción de la responsabilidad. Recordemos que el Estado, investido de su *ius puniendi* y en ejercicio de su potestad de autotutela, tiene el derecho de conocer y sancionar actos que presuntamente hayan transgredido normas de orden público; y, así mismo, de ejecutar las sanciones que imponga. En consecuencia, si el Estado no ejercita estos derechos en el plazo o

término legalmente previsto, su potestad de autotutela, la cual le faculta para perseguir una infracción, imponer una sanción, o ejecutar una sanción antes impuesta, se extingue. Como consecuencia, sin desconocer la existencia de una persona presuntamente infractora, se extingue la responsabilidad de aquella, pues no existirá órgano competente para sancionarla.

- c) Elimina la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda establecer la existencia de una conducta infractora y aplicar válidamente una sanción al responsable. MORÓN URBINA (2009, pág. 733), refiriéndose a la consecuencia específica de la prescripción en el Derecho Administrativo sancionador, señala que “la consecuencia de la prescripción es tornar incompetente en razón del tiempo al órgano sancionador para abrir o proseguir con el procedimiento sancionador.” Según GORDILLO (2013, págs. EAA-IV-2), existe competencia en razón del tiempo cuando un órgano tiene determinadas facultades concedidas sólo durante una época o lapso específico.

Por esto, una vez transcurrido el tiempo de prescripción de una determinada infracción o sanción, la autoridad administrativa dotada de potestades sancionadoras, será incompetente en razón del tiempo para establecer la existencia de una conducta infractora y aplicar válidamente una sanción al responsable; o, en su defecto, para ejecutar una sanción impuesta con anterioridad.

- d) Razones de seguridad jurídica. Conforme lo prescribe el art. 82 de la CRE, “*el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. En consonancia con este artículo, la CCE (2013, pág. 11) sobre la seguridad jurídica postuló que:

*“Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos*

*consagrados en el texto constitucional. Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos”*

Por lo anterior, podemos observar que la prescripción en el Derecho Administrativo sancionador, permite hacer efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad jurídica de los administrados; y, además, que el referido derecho es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos.

- e) Razones de oportunidad o principio de oportunidad. En nuestro ordenamiento jurídico, el principio de oportunidad en materia administrativa tiene como única función la extinción o reforma de actos administrativos por razones de orden público<sup>83</sup>. Sin embargo, consideramos que el mismo si debería ser aplicado – previa tipificación–, en los procedimientos administrativos sancionadores que se lleven a cabo en la República del Ecuador. De esta forma, el órgano administrativo dotado de potestades sancionadoras, amparado en el principio de oportunidad, podría prescindir de sancionar, alegando que cuando pasa cierto tiempo se carece de razón para el castigo, porque en buena medida, al modificar el tiempo las circunstancias concurrentes, la adecuación entre el hecho y la sanción principal desaparece. Para esto, las causales de aplicación del principio de oportunidad deberán ser establecidas en la ley.

Adicional a los elementos obtenidos de la definición de VERGARAY y GOMEZ, para complementar el análisis de esta institución jurídica, se pueden trasladar las siguientes características de la prescripción civil y penal a la prescripción en el Derecho Administrativo sancionador. Estas características, al haber sido analizadas con anterioridad, se enunciarán a manera de resumen.

---

<sup>83</sup> ERJAFE: “Art. 91.- EXTINCION O REFORMA DE OFICIO POR RAZONES DE OPORTUNIDAD.- La extinción o reforma de oficio de un acto administrativo por razones de oportunidad tendrá lugar cuando existen razones de orden público que justifican declarar extinguido dicho acto administrativo. El acto administrativo que declara extinguida un acto administrativo por razones de oportunidad no tendrá efectos retroactivos. La extinción la podrá realizar la misma autoridad que expidiera el acto o quien la sustituya en el cargo, así como cualquier autoridad jerárquicamente superior a ella”.

Primero, podemos trasladar las siguientes características de la prescripción extintiva civil a la prescripción en los procedimientos administrativos sancionadores:

- a) La prescripción debe ser alegada. En el Derecho Administrativo Sancionador la prescripción necesariamente deberá ser alegada por quien la pretende a su favor. En consonancia, MORON URBINA (2009, pág. 735) añade que: “Conforme a su propia naturaleza, ninguna autoridad puede plantear de oficio la prescripción, del mismo modo como no puede fundar sus decisiones en su propia desidia. Por ello es que la prescripción ganada se alega por el interesado y corresponde a la administración resolverla sin abrir prueba o pedir otro acto de instrucción que la mera constatación de los plazos vencidos. Producida esta circunstancia, la autoridad igualmente sin más trámite debe pronunciarse de modo estimatorio o desestimatorio.”.

Por esto, una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador o el procedimiento de ejecución de una sanción, respectivamente, el administrado presuntamente infractor, deberá alegar que ya transcurrió el tiempo de prescripción; y, como consecuencia, que el órgano sancionador era y es incompetente en razón del tiempo para abrir o para proseguir con el procedimiento sancionador o de ejecución, según corresponda.

- b) La prescripción corre a favor y en contra de todas las personas por igual. La prescripción se aplica igualmente a favor y en contra del Estado, sus dependencias y los particulares.
- c) Inactividad de las partes. La procedencia de la prescripción en el Derecho Administrativo sancionador, está sujeta a la inactividad del Estado, quien no ejercita las potestades que le confiere el ordenamiento jurídico para sancionar conductas transgresoras del orden público.

Segundo, las características que podemos trasladar de la prescripción penal a la prescripción en el Derecho Administrativo sancionador, son las siguientes:

- a) Al igual que en el Derecho Penal, en los procedimientos administrativos sancionadores se reconoce la existencia de dos tipos de prescripción, los cuales se ubican en dos momentos procesales distintos: antes de la iniciación, con conocimiento del interesado del procedimiento sancionador, se está en el momento de la persecución –prescripción de la infracción–; y, después de haberse impuesto una sanción, en el momento de la ejecución –prescripción de sanción–. Posteriormente ahondaremos en el estudio de estos dos tipos de prescripción, los cuales se encuentran reconocidos en el art. 197 del ERJAFE.
- b) La potestad de autotutela de los órganos de la APC, la cual les faculta a ejercer su potestad sancionadora, nace desde que la infracción ha sido cometida.
- c) El derecho de ejecución de una sanción por parte de los órganos de la APC, nace a partir del día siguiente a aquel en que adquiriera firmeza la resolución en la que se la imponga.

#### **2.1.1. Prescripción de la infracción**

Sobre la prescripción de las infracciones administrativas, el art. 233.1 de la Ley No. 2744 del Perú, nos otorga una sencilla pero clara definición de la misma, al señalar que consiste en la extinción de “la facultad para determinar la existencia de infracciones administrativas”. Adicionalmente, el numeral 2 del art. 132 de la Ley 30/1992 de España, en consonancia con el numeral 2 del art. 197 del ERJAFE, complementan esta definición y disponen:

- a) Que el plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido; y,
- b) Que interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

Es preciso volver a destacar la principal consecuencia de la prescripción de las infracciones administrativas según MORÓN URBINA (2009, pág. 733), quien postula que la misma consiste en: “tornar incompetente en razón del tiempo al órgano sancionador para abrir o proseguir con el procedimiento sancionador”.

Una vez expuestas las principales características de la prescripción de las infracciones administrativas, procederemos a comparar a esta figura jurídica con la prescripción de las acciones penales, para poder identificar sus similitudes, mismas que serán de gran ayuda para el análisis planteado en el tercer capítulo de esta disertación.

En contraste con el Derecho Penal, en materia administrativa se utiliza la denominación prescripción de la *infracción* y no prescripción de la *acción* –pues la Administración actúa en ejercicio de su potestad de autotutela, más no de un derecho de acción–. Sin embargo, conforme se explicará a continuación, pese a que la terminología utilizada en estas materias es distinta, por su naturaleza, estos dos tipos de prescripción son figuras jurídicas similares en sus características tanto sustantivas como adjetivas. Para sustentar lo antedicho, a continuación se muestran los elementos compositivos de los institutos jurídicos en mención.

**Tabla No. 1**

**Cuadro comparativo entre la prescripción de las acciones penales y la prescripción de las infracciones administrativas**

<b>ELEMENTOS</b>	<b>PRESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES PENALES</b>	<b>PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS</b>
<b>PRINCIPAL DERECHO PROTEGIDO</b>	Seguridad Jurídica.	Seguridad Jurídica.
<b>INICIO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN</b>	Desde la comisión de la infracción (contravención o delito).	Desde la comisión de la infracción (administrativa).
<b>EFECTO</b>	Extingue la facultad del Estado para perseguir el delito o para imponer la pena (Extingue el poder punitivo penal).	Extingue la facultad del Estado para determinar la existencia de infracciones administrativas; y, consecuentemente imponer una sanción (Extingue la potestad sancionadora administrativa).

<b>CONSECUENCIA JURÍDICA</b>	Extingue el ejercicio de la acción penal <sup>84</sup> .	Torna incompetente en razón del tiempo al órgano administrativo sancionador.
<b>RAMA DEL DERECHO</b>	Derecho Penal.	Derecho Administrativo.

**Fuente:** Elaboración propia, basado en VERGARAY y GOMEZ (2009, págs. 435, 436); VERA BARROS (1960, pág. 68); numeral 2 del art. 132 de la Ley 30/1992 de España, en consonancia con el numeral 2 del art. 197 del ERJAFE; y, MORÓN URBINA (2009, pág. 733).

Con base en este cuadro comparativo, nos permitimos resaltar las siguientes conclusiones:

- a) La prescripción de las acciones penales y de las infracciones administrativas, son figuras jurídicas similares en sus características tanto sustantivas como adjetivas.
- b) Ambos tipos de prescripción tienen como principal efecto, extinguir la potestad del Estado para sancionar.
- c) Estos tipos de prescripción, extinguen la potestad del Estado para iniciar un proceso o procedimiento, penal o administrativo. Sin embargo, la consecuencia jurídica específica en el Derecho Administrativo sancionador, es tornar incompetente en razón del tiempo al órgano sancionador.

#### **2.1.1.2. Prescripción de la sanción.**

El art. 79 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 4 de agosto de 1994, dispone que la prescripción de la sanción consiste en la extinción de “la facultad del estado para imponer sanciones administrativas”. Así mismo, el numeral 3 del art. 132 de la Ley 30/1992 de España, consonante con el numeral 3 del art. 197 del ERJAFE, complementan esta definición y disponen:

---

<sup>84</sup> Cabe destacar que en materia penal no existe la figura de la incompetencia en razón del tiempo.

- a) Que el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se la imponga; y,
- b) Que interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

Adicionalmente, para profundizar el estudio de la prescripción de la sanción, se trasladan las siguientes características de la prescripción de la pena en el Derecho Penal, a la prescripción de la sanción en el Derecho Administrativo sancionador. A continuación una breve enunciación de las mismas.

- a) La prescripción de la sanción, extingue la potestad punitiva después de haberse impuesto una sanción que no ha llegado a efectivizarse. Algunos autores como VERA BARROS (1960, pág. 68), postulan que lo que se extingue es el derecho de ejecución de la sanción impuesta.
- b) La existencia de una sanción impuesta mediante resolución firme. La prescripción de la sanción, únicamente podrá operar después de que el órgano competente la haya impuesto. Por lo que, desde que la resolución –que contiene la sanción– adquiera firmeza, comenzará a correr el tiempo de prescripción.
- c) Transcurso del tiempo. Al igual que en la prescripción de la infracción, es la ley la que determina el plazo o término legal que tiene que transcurrir para que prescriba una determinada sanción.
- d) La principal función y efecto de la prescripción de la sanción, es extinguir el derecho de *ejecución* de la misma.

## **2.2. La caducidad de las potestades administrativas sancionadoras**

En este epígrafe, se hará una explicación de la caducidad de las potestades administrativas sancionadoras, como otra forma de concluir un procedimiento

administrativo sancionador<sup>85</sup> –adicional a la prescripción–. Para esto, al igual que en el epígrafe que antecede, analizaremos la importancia, definición, elementos y efectos de esta institución jurídica.

Sobre la importancia de la caducidad de las potestades administrativas sancionadoras, CANOSA (2014, pág. 203) postula “en todo procedimiento administrativo, la Administración tendrá la obligación de resolver (...) pero además debe hacerlo en tiempo razonable. Más allá de tener en cuenta los plazos de prescripción que deben regir como principio en el Derecho Administrativo sancionador, la Administración debe resolver en un plazo razonable”. El citado autor fundamenta su postulado en que la dilación indebida de un procedimiento, atenta contra el derecho al debido proceso de los administrados.

Complementando lo anterior, GONZALEZ PEREZ y GONZALEZ NAVARRO (2012, pág. 1948) añaden que: “en el procedimiento administrativo sancionador la obligación de resolver en un plazo razonable resulta más patente que otro procedimiento –si bien es aplicable a cualquiera de ellos– por la aflicción que puede causar a un particular el hecho de ser investigado, teniendo la incertidumbre de si será o no sancionado”. Por su parte, estos autores sostienen que la importancia de la caducidad de las potestades administrativas, consiste en precautelar el derecho a la seguridad jurídica de los administrados, de modo que posean confianza en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos.

Ahora bien, una vez destacada la importancia de esta figura jurídica, debe ser definida. Para esto, nos remitiremos a la doctrina, jurisprudencia y legislación española, en donde se ha profundizado en el estudio de esta institución. Adicionalmente, se complementa este estudio con las disposiciones del ERJAFE pertinentes.

En la doctrina, GARCÍA DE ENTERRÍA (2006, págs. 517-519), mientras analiza a esta figura, destaca varios elementos de la misma, entre ellos los siguientes:

---

<sup>85</sup> ERJAFE: “Art. 154.- Terminación. 1. Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad”.

- a) La Administración está obligada a resolver y lo está igualmente a impulsar el procedimiento en todos sus trámites. Este enunciado se traduce en el principio de oficialidad de los órganos de la APC, durante la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador. Al respecto, el numeral 1 del art. 141 del ERJAFE, concordante con el art. 182 del mismo cuerpo normativo, postulan que el procedimiento administrativo, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites. Por esto, podemos observar que GARCIA DE ENTERRÍA sostiene que: “al entrar en juego razones de interés público, la actitud que los interesados puedan adoptar en orden a la impulsión de aquel queda en segundo plano”.
- b) Los plazos de caducidad no admiten, en principio, interrupciones, salvo: “cuando se da una situación de fuerza mayor o cualquier otra causa independiente de la voluntad de los interesados”. En discrepancia con este elemento, se observa que los literales a), b) y c) del numeral 5 del art. 115 del ERJAFE prevén, de manera taxativa, los casos en los que se podrá suspender<sup>86</sup> el plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar su resolución. Estos casos, a manera de resumen, son los siguientes:
- i. Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido;
  - ii. Cuando deban solicitarse informes o actos de simple administración que sean obligatorios y determinantes del contenido de la resolución al órgano de la misma o distinta administración, por el tiempo que medie entre la petición,

---

<sup>86</sup> GORDILLO (2010, págs. VIII-22), respecto al uso de los términos suspensión, interrupción y remisión, aclara lo siguiente: “Los términos se *suspenden* por el pedido de vista por causales de fuerza mayor o por voluntad de la administración; se *interrumpen* por la interposición de los recursos administrativos o por la simple manifestación de voluntad de obtener un nuevo pronunciamiento de la administración y por la notificación que el particular efectúa, en disconformidad, de un acto administrativo. Los términos se *remiten* por haberse operado la caducidad de las actuaciones, o por haberse tramitado un reclamo administrativo previo hasta su decisión, por haberse intentado erróneamente acciones o recursos improcedentes”.

que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de treinta días; y,

- iii. Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis dirimentes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.
  
- c) La caducidad de las potestades sancionadoras no produce otro efecto que la conclusión o extinción del concreto procedimiento en el que tiene lugar. Por esto, la caducidad no produce por sí sola la prescripción de las acciones de la Administración. Este postulado se encuentra reconocido en el numeral 3 del art. 159 del ERJAFE. De igual forma, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo de España, dentro del recurso de casación No. 6525/2011 de 18 de junio de 2014 (2014, pág. 2), afirma:

*“En todo caso hay que advertir que la caducidad del procedimiento no impide a la Administración la incoación de otro posterior con la misma finalidad de sancionar y ordenar la demolición de las obras (art. 92.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), siempre que los hechos no estén prescritos o caducada la facultad para ordenar la reposición de la realidad física alterada por la infracción. Lo permite el art. 92.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre al señalar los efectos de la caducidad de los procedimientos administrativo disponiendo que "la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción". Y lo proclama el Tribunal Supremo en Sentencias como la de 20 de octubre de 2001 EDJ2001/49674 y, sobre todo, en la de 12 de junio de 2004 (2003/4602) .....sin que tal precepto, categórico, sea antagónico al art. 44.2 de la Ley, de suerte que, en definitiva, declara que "la caducidad declarada de un procedimiento sancionador, no constituye obstáculo alguno para la posibilidad de iniciar o reiniciar otro procedimiento sobre el mismo..."*

En base a esta jurisprudencia, podemos destacar los siguientes efectos de la caducidad:

- i. La declaratoria de caducidad en un procedimiento sancionador, extingue la potestad de los órganos de la APC para imponer una sanción dentro de dicho procedimiento. Sin embargo, esta declaratoria no impide a dichos órganos la incoación de otro procedimiento posterior con la misma finalidad que el anterior. Por esto, podemos afirmar que la caducidad no extingue por completo la potestad sancionadora de los órganos de la APC, puesto que si la infracción no se encuentra prescrita, el órgano administrativo podrá volver a iniciar un nuevo procedimiento; y, en consecuencia, podrá ejercer su potestad sancionadora en una nueva ocasión.
  
- ii. La caducidad no produce por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración<sup>87</sup>. En virtud de esto, para efectos de contabilizar los plazos de prescripción de una determinada infracción, la cual no pudo ser sancionada dentro de un procedimiento sancionador que caducó, se deberá partir de un supuesto práctico en el que el procedimiento que caducó, nunca existió. Como consecuencia de lo anterior, nunca se interrumpió la prescripción de la infracción. Por lo tanto, el plazo de prescripción se reinicia desde el instante inmediatamente anterior al cual se dio inicio, con conocimiento del interesado, del procedimiento caducado.

El supuesto al cual hemos hecho referencia, GORDILLO (2010, págs. VIII-22) lo denomina *remisión* de los términos, argumentando que: “en la remisión, el término se reinicia o vuelve a nacer dentro de un determinado momento, teniéndose por no operado el transcurso que pudiera haber existido de todo o parte del plazo”, precisando que: “los términos se remiten por haberse operado la caducidad de las actuaciones”.

- d) Conforme lo postula de manera textual GARCÍA DE ENTERRÍA (2006, pág. 519), “tratándose del ejercicio de potestades sancionadores o, en general, de intervención

---

<sup>87</sup> ERJAFE, art. 159, numeral 3.

susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, el vencimiento del plazo máximo establecido para dictar y notificar la resolución correspondiente produce *ex officio* la caducidad del procedimiento, debiendo ordenar, en consecuencia, la resolución que declare ésta el archivo de las actuaciones.” Del texto transcrito se desprende una de las principales diferencias entre la prescripción y caducidad administrativa, pues, mientras la primera debe ser alegada por quien la pretende a su favor; la segunda, una vez vencido su plazo, deberá ser ordenada *ex officio*.

Toda vez que hemos analizado la importancia, elementos y efectos de la caducidad de las potestades administrativas sancionadoras, procederemos a definirla de acuerdo a nuestro estudio.

La declaratoria de caducidad de las potestades administrativas sancionadoras en un procedimiento, se produce por la inacción injustificada del mismo imputable a la Administración, que ocasiona *ex officio* la conclusión o extinción del concreto procedimiento en el que tiene lugar. Pues, la Administración está obligada a resolver y lo está igualmente a impulsar el procedimiento en todos sus trámites por la aflicción que puede causar a un particular el hecho de ser investigado, teniendo la incertidumbre de si será o no sancionado. Cabe resaltar que la caducidad no constituye obstáculo alguno para iniciar o reiniciar otro procedimiento sobre los mismos hechos, siempre y cuando la infracción perseguida no se encuentre prescrita.

### **2.3. Regulación de las figuras jurídicas de la prescripción y caducidad de las potestades administrativas sancionadoras en el ERJAFE**

En este epígrafe, analizaremos la forma en la cual se encuentran reguladas las figuras jurídicas de la prescripción y caducidad de las potestades administrativas sancionadoras en el ERJAFE.

#### **2.3.1. Prescripción**

Sobre la prescripción de las potestades administrativas sancionadoras, el ERJAFE contiene una única norma que de manera general, busca regular a esta institución jurídica. A continuación nos permitimos transcribir la norma en mención.

*“Art. 197.- Prescripción.*

*1. Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan.*

*2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.*

*3. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.”*

Ahora, una vez identificada la norma que regula a la prescripción de las potestades administrativas sancionadoras en el ERJAFE, se puede observar que los numerales 2 y 3 de la misma, ya fueron analizados durante el estudio de la prescripción de la infracción y de la sanción. Por esto, nos limitaremos a examinar su numeral 1, sobre el cual, podemos destacar lo siguiente:

- a) El ERJAFE reconoce la existencia de los dos tipos de prescripción antes analizados –prescripción de la infracción y de la sanción–.
- b) El ERJAFE no establece un tiempo de prescripción de las infracciones ni de las sanciones, pues únicamente señala que prescribirán: *“según lo dispuesto en las leyes que las establezcan”*. Por esto, con el objeto de analizar si efectivamente en leyes especiales se establece un tiempo de prescripción de las infracciones y sanciones, o en su defecto, si existe una ausencia de regulación, procederemos a analizar algunas de las normas que contienen sanciones susceptibles de ser perseguidas por algunos de los órganos de la APC.

- i. **Ley Orgánica de Salud.** Esta norma tiene por finalidad, regular las acciones que permitan efectivizar el derecho universal a la salud consagrado en la CRE y la ley. Para alcanzar esta finalidad, se tipificó en el Capítulo IV del Libro Sexto de esta ley, ochenta (80) infracciones en materia de salud pública. Estas infracciones deben ser conocidas y sancionadas por: el Ministro de Salud Pública; Director General de Salud; Directores Provinciales de Salud; y, los Comisarios de Salud, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 217 de esta ley.

En la norma objeto de análisis, no se contempla el tiempo de prescripción de las infracciones y sanciones que en ella se tipificaron.

- ii. **Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad.** La presente ley tiene por objeto, establecer el marco jurídico del sistema ecuatoriano de la calidad. En este marco jurídico, específicamente en el Capítulo I del Título IV de esta norma, se plasmaron nueve (9) infracciones generales respecto a la calidad de bienes sujetos a reglamentación técnica. Estas infracciones deben ser conocidas y sancionadas por el Comité Interministerial de Calidad y la Subsecretaria de Calidad, de acuerdo a lo dispuesto en el literal d) del art. 12 y el art. 85 de esta ley, respectivamente.

Del estudio de esta norma se desprende que la misma no contempla el tiempo de prescripción de las infracciones y sanciones que en ella se tipifican.

- iii. **Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica.** La presente ley tiene como principal finalidad, garantizar que el servicio público de energía eléctrica cumpla los principios constitucionales. Además, regula la responsabilidad del Estado de planificar, ejecutar, regular, controlar y administrar el servicio público de energía eléctrica. En el Capítulo V del Libro V de esta ley, se tipificaron treinta y cuatro (34) infracciones, las cuales deben de ser conocidas y sancionadas por la Agencia de Regulación y Control de Electricidad (ARCONEL), de conformidad con lo prescrito en el numeral 12 del art. 15 de la misma.

La referida ley, no determina cuál es el tiempo de prescripción de las infracciones y sanciones que en ella se tipifican.

- iv. **Ley de Hidrocarburos.** Esta norma tiene por objeto regular a los yacimientos de hidrocarburos y sustancias que los acompañan, como parte del patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. Para garantizar este objeto, en un capítulo innumerado de la presente ley, se tipificaron seis (6) infracciones, las cuales deben ser conocidas y sancionadas por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH), de acuerdo a lo dispuesto en el literal e) del art. 11 de esta ley.

En esta ley no se establece el tiempo en el cual prescribirán las infracciones y sanciones que en ella se encuentran tipificadas.

- v. **Ley de Minería.** La ley objeto de estudio, tiene por finalidad normar el ejercicio de los derechos soberanos del Estado, para administrar, regular, controlar y gestionar el sector estratégico minero. Para esto, en el articulado de esta ley, se tipificaron dieciséis (16) infracciones, las cuales deben ser conocidas y sancionadas por la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM), conforme lo dispone el literal i) del art. 9 de la misma.

En la norma objeto de análisis, no se establece cuál es el tiempo de prescripción de las infracciones y sanciones que en ella se tipificaron.

- vi. **Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua.** Esta norma tiene por finalidad, garantizar el derecho humano al agua, así como regular y controlar la autorización, gestión, preservación, conservación y restauración de los recursos hídricos, uso y aprovechamiento del agua, la gestión integral y su recuperación, en sus distintas fases, formas y estados físicos. En el Capítulo I del Título V de esta ley, se tipificaron dieciocho (18) infracciones, las cuales deberán ser conocidas y sancionadas por la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA), de acuerdo a lo prescrito en el literal j) del art. 23 de esta norma.

En esta ley, no se determina cuál es el tiempo de prescripción de las infracciones y sanciones que en su articulado se tipificaron.

- vii. **Ley de Comercialización y Empleo de Plaguicidas.** Esta ley tiene por finalidad, la formulación, fabricación, importación, registro, comercialización y empleo de plaguicidas y productos afines para la agricultura. Para cumplir con dicho objeto, en el Título X de la presente norma, se tipificaron siete (7) infracciones generales, que de acuerdo a lo previsto en su art. 34, deberán ser conocidas y sancionadas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP).

En esta norma no se establece cuál es el tiempo de prescripción de las infracciones y sanciones que en ella se encuentran tipificadas.

- viii. **Ley Orgánica de Telecomunicaciones.** Esta ley tiene por objeto, desarrollar el régimen general de telecomunicaciones y del espectro radioeléctrico como sectores estratégicos del Estado, que comprende las potestades de administración, regulación, control y gestión en todo el territorio nacional. Para la consecución de este objeto, en el Capítulo I del Título XIII de esta ley, se tipifican de sesenta y nueve (69) infracciones. Estas infracciones deberán ser conocidas y sancionadas por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL), de acuerdo a lo dispuesto en el art. 125 de esta ley.

Respecto al tiempo de prescripción de las infracciones y sanciones, el art. 135 de esta ley dispone:

*“Art. 135.- Prescripción. La potestad administrativa para imponer las sanciones previstas en esta Ley prescribirá en un plazo de cinco años, contados desde el cometimiento de la infracción, o en su caso, desde el día en el que la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones haya tenido conocimiento de los hechos constitutivos de la infracción por cualquier medio. La ejecución de las sanciones administrativas impuestas,*

*de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley, prescribirá a los cinco años contados desde el momento en que hayan quedado en firme.”*

De la norma transcrita, se desprenden dos elementos que son de suma importancia para esta disertación:

- a) La Ley Orgánica de Telecomunicaciones, a diferencia de las siete normas antes analizadas, si contempla un plazo de prescripción de las infracciones y de las sanciones.
- b) Esta norma, sin postularlo de manera explícita, prevé que la figura aplicable ante la falta de oportuno ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de la APC, para iniciar un procedimiento sancionador o ejecutar las sanciones impuestas en uno, es la prescripción y no la caducidad –sin desconocer que puede operar la caducidad de los procedimientos concretos–. Este elemento será analizado a profundidad en el capítulo 3.1. de esta disertación.

A manera de resumen de lo antes estudiado, podemos enfatizar lo siguiente: primero, el ERJAFE dispone que las infracciones y sanciones prescribirán: “según lo dispuesto en las leyes que las establezcan”; segundo, en siete de las ocho leyes analizadas, no se prevé un tiempo de prescripción de las infracciones ni de las sanciones. Por lo expuesto, podemos evidenciar que existe una **ausencia de regulación del tiempo de prescripción de la potestad sancionadora de los órganos de la APC, ante la falta de su oportuno ejercicio** (en adelante, la “ausencia de regulación objeto de análisis” o “la laguna normativa objeto de análisis”).

Ahora, que exista una ausencia de regulación en nuestro sistema jurídico no es algo atípico, puesto que el legislador nunca podrá regular todas las relaciones que se desenvuelven en el día a día. Por esto, la doctrina (MANERO & SCHMILL, 2007, pág. 16), (ALCHOURRON & BULYGIN, 1974, pág. 145), (NINO, 2005, pág. 281), (PESANTEZ, 2005, pág. 95) ha reconocido que existen casos no cubiertos por regla jurídica alguna, que no se encuentran previstos en el ordenamiento jurídico, por lo que el sistema jurídico carece, para dichos casos, de toda solución normativa. Estos casos son

denominados como lagunas normativas<sup>88</sup> –se utiliza la palabra “caso(s)” en un sentido genérico que hace alusión a clases de acontecimientos–.

Al respecto, la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia<sup>89</sup>, durante la resolución de un recurso de casación (2002, pág. 3), postuló que las lagunas o vacíos de la ley son los casos jurídicos que no tienen una solución establecida en la ley. Porque ciertos matices del hecho enjuiciado no han sido previstos por el legislador, dando lugar a la laguna de la ley. En el supuesto de que existan vacíos de ley, el juez debe acudir a la analogía, y en último término a los principios del derecho universal<sup>90</sup>. La analogía a aplicar –analogía *legis* o analogía *juris*– para llenar la laguna normativa objeto de análisis, será estudiada a lo largo del tercer capítulo de esta disertación.

### 2.3.2. Caducidad

El ERJAFE divide la regulación de la caducidad en dos segmentos. Primero, la caducidad en los procedimientos iniciados de oficio; y, segundo, la caducidad en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

Sin embargo, de acuerdo a lo estudiado en el capítulo 1.3.1, y conforme lo postula GALLEGO ANABITARTE (2001, pág. 146), no son dos opciones que se pueden elegir de manera aleatoria, pues cada tipo de iniciación depende del procedimiento que se esté sustanciando. Por ejemplo, cuando se trata de procedimientos tendientes al

---

<sup>88</sup> Es importante diferenciar a las lagunas normativas de las lagunas axiológicas, puesto que en ellas, a decir de RUIZ MANERO y SCHMILL (2007, pág. 13), “el caso está, sin más, solucionado por el sistema. Lo que ocurre en ellas es que tal solución es juzgada como valorativamente insatisfactoria por un cierto intérprete o aplicador, quienes entienden que el legislador, de manera axiológicamente inadecuada, no ha considerado como relevante una propiedad que, de acuerdo con la hipótesis de relevancia asumida por dicho intérprete o aplicador, hubiera debido tomar en cuenta como relevante”. De igual manera, es relevante diferenciar a las lagunas normativas de las lagunas de reconocimiento. Para esto, nos permitimos citar a ALCHOURRÓN y BULYGIN (1974, pág. 145), quienes postulan que las lagunas de reconocimiento son: “casos en los que es dudoso si resultan o no subsumibles en una regla, por falta de determinación semántica de los términos empleados en la configuración del caso genérico contemplado en la regla”.

<sup>89</sup> Conformada por los Doctores Ernesto Albán Gómez, Santiago Andrade Ubidia y Galo Galarza Paz.

<sup>90</sup> El numeral 7 del art. 18 del Código Civil, reconoce que en los casos de falta de ley, se aplicarán las que existan en casos análogos; y no habiéndolas, se ocurrirá a los principios del derecho universal. En concordancia y de forma análoga, el Código Orgánico de la Función Judicial, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 544 de 9 de marzo de 2009, prevé que cualquier vacío en las disposiciones de las leyes procesales, se llenará con las normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas, con los principios constitucionales y generales del derecho procesal.

reconocimiento de un derecho o constitución de una situación jurídica favorable, se exige generalmente la iniciativa de dicho sujeto. Por otra parte, los procedimientos susceptibles de producir una situación desfavorable, como en el caso de la imposición de una sanción –procedimientos administrativos sancionadores–, normalmente inician de oficio. Por esto, dado que nuestro estudio se centra en los procedimientos administrativos sancionadores –los cuales inician de oficio–, únicamente examinaremos la forma en la cual está regulada la figura de la caducidad en los mismos.

Sobre la regulación de la caducidad de la potestad sancionadora en los procedimientos administrativos, el ERJAFE contiene dos normas principales:

*Art. 204.- Caducidad del procedimiento administrativo sancionador y del control.- El procedimiento administrativo sancionador o de control caducará, en todos los casos y administraciones sometidas a este estatuto, si luego de 20 días de iniciado, la administración suspende su continuación o impulso. De ser ese el caso, la Administración deberá notificar nuevamente al presunto responsable con la iniciación de un nuevo procedimiento sancionador. Se entenderá que el procedimiento ha sido suspendido, si el presunto responsable no ha recibido resolución o requerimiento de la administración en el plazo establecido en este art..”*

*“Art. 159.- Requisitos y efectos.*

*(...)*

*4. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente suscitarse para su definición y esclarecimiento.”*

Respecto a las dos normas antes citadas, nos permitimos destacar lo siguiente:

- a) El ERJAFE dispone que el órgano competente deberá declarar la caducidad, si luego de veinte días de iniciado el procedimiento sancionador, la Administración suspende su continuación o impulso. Por tanto, la caducidad únicamente operará luego de iniciado el procedimiento sancionador. De este postulado se desprende otra de las principales diferencias entre la prescripción y caducidad de las potestades

administrativas sancionadoras, pues mientras la primera opera antes del inicio del procedimiento sancionador –sin perjuicio de que se alega la prescripción una vez iniciado el referido procedimiento–, o antes de la ejecución de la sanción –toda vez que ya se la haya impuesto–; la segunda, únicamente operará luego de iniciado el procedimiento sancionador hasta antes de la expedición de la resolución.

- b) Si se declara la caducidad, la Administración deberá notificar nuevamente al presunto responsable con la iniciación de un nuevo procedimiento sancionador. Esta obligación únicamente deberá operar cuando la infracción que se persigue no se encuentre prescrita, ya que conforme lo estudiamos, la caducidad no produce por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración.
- c) Se entenderá que el procedimiento ha sido suspendido, si el presunto responsable no ha recibido resolución o requerimiento de la Administración en el plazo establecido en este artículo, es decir, veinte días. Como consecuencia, una vez suspendido el procedimiento, el órgano sancionador deberá declarar su caducidad, puesto que su potestad para imponer una sanción dentro de dicho procedimiento ya se extinguió por el transcurso del tiempo.
- d) De acuerdo a lo dispuesto en el numeral 4 del art. 159 del ERJAFE, *“Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente suscitarse para su definición y esclarecimiento”*. A nuestro criterio, esta disposición destruye la eficacia de la institución jurídica de la caducidad de las potestades administrativas sancionadoras, por los siguientes motivos:
  - i. Conforme lo postula la CCC en la sentencia C-053/01 (2001, pág. 8), *“el concepto de interés general es una cláusula más indeterminada cuyo contenido ha de hacerse explícito en cada caso concreto”*. Por esto, al ser el concepto de interés general una cláusula indeterminada, el órgano sancionador podrá utilizarlo a su conveniencia, alegando que en cada caso la cuestión suscitada afecta al interés público; y, como consecuencia, no se declarará la caducidad.

- ii. Esta disposición atenta contra el derecho a la seguridad jurídica. De acuerdo con el fallo antes citado de la CCE (2013, pág. 11), los ciudadanos deben tener certeza de que la normativa existente en la legislación, será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional, y en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos. Por esto, al ser el concepto de interés general una cláusula indeterminada, los ciudadanos no podrán tener certeza ni confianza de las actuaciones de los distintos poderes públicos en cuanto a la declaratoria o no de la caducidad del procedimiento sancionador seguido en su contra.
  
- iii. De forma adicional, en virtud del mandato contenido en este artículo, la Administración podrá no declarar la caducidad de un procedimiento, si “*fuera conveniente suscitara para su definición y esclarecimiento*”. Podemos observar que este supuesto es igual de indeterminado que los anteriores. Por esto, únicamente nos permitimos acotar que el órgano competente de la APC deberá, en el acto administrativo que resuelva sobre el fondo del asunto controvertido, explicar de manera motivada<sup>91</sup> la razón por la cual prescindió de declarar la caducidad, cuando ya habían transcurrido más de veinte días de iniciado el procedimiento sancionador y se había suspendido su continuación o impulso. Esta misma reflexión resulta aplicable para cuando un órgano de la APC no declare la caducidad alegando que la cuestión suscitada afecta al interés general.

Sobre los conceptos jurídicos indeterminados –como los antes estudiados–, OSSA ARBELAEZ (2000, pág. 231) postula “en resumidas cuentas, ante la presencia de una cláusula indeterminada que afecta el tipo por carecer de los elementos descriptivos esenciales, debe recurrirse al juicio de razonabilidad que recomienda

---

<sup>91</sup> Conforme lo señala OYARTE (2016, pág. 192), es infracción administrativa grave “No haber fundamentado debidamente sus actos administrativos, resoluciones o sentencias, según corresponda, o en general en la substanciación y resolución de las causas, haber violado derechos y garantías constitucionales”. Adicionalmente, el art. 122 del ERJAFE dispone lo siguiente: “Art. 122.- Motivación.1. La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos se realizará de conformidad con lo que dispone la Constitución y la ley y la normativa aplicable. La falta de motivación entendida ésta como la enunciación de las normas y de los hechos particulares, así como la relación coherente entre éstas y aquellos produce la nulidad absoluta del acto administrativo o resolución. El acto deberá ajustarse a lo dispuesto en el Reglamento para el Control de la Discrecionalidad de los Actos de la Administración Pública.”

el tribunal español para así calmar la exigencia de legalidad con el método remisorio”. Esta razonabilidad que debe poseer el órgano sancionador cuando se enfrente y aplique conceptos jurídicos indeterminados, se deberá materializar en la motivación del acto administrativo que resuelva el asunto controvertido, de modo que se refleje la razón por la cual prescindió de declarar la caducidad.

### **III. Tercer capítulo: La prescripción de la potestad sancionadora ante la falta de su oportuno ejercicio**

En el capítulo precedente, evidenciamos que existe una ausencia de regulación del tiempo de prescripción de la potestad sancionadora de los órganos de la APC, ante la falta de su oportuno ejercicio. Por lo cual, a lo largo del presente capítulo se examinará, qué debe hacer el órgano sancionador, cuando se enfrente a esta ausencia de regulación.

Para dar contestación a esta pregunta, analizaremos los siguientes aspectos: a) la procedencia de la figura de la prescripción, ante la falta de oportuno ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de la APC; b) la forma de enfrentar la ausencia de regulación objeto de análisis, considerando la aplicación de la analogía en el Derecho Administrativo; y, c) la posibilidad de aplicar el tiempo de prescripción de las acciones contravencionales incluidas en el COIP, y el tiempo de prescripción de las penas restrictivas del derecho a la propiedad<sup>92</sup> incluidas en el mismo cuerpo legal, para llenar la laguna normativa objeto de análisis.

#### **3.1. Procedencia de la figura de la prescripción, ante la falta de oportuno ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de la APC**

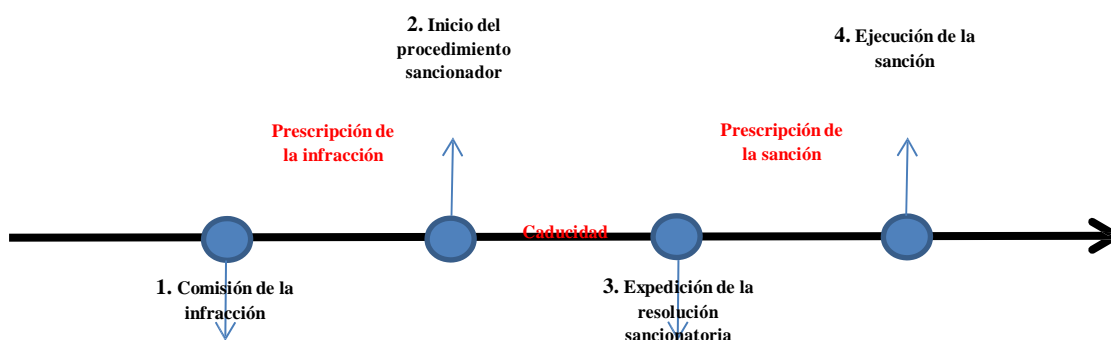
Conforme se desprende del encabezado de este epígrafe, el mismo determinará si ante la falta de oportuno ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de la APC, procede aplicar la figura de la prescripción; o, si por el contrario, se debería aplicar la figura de la caducidad. Para esto, a continuación se ilustra una línea de tiempo mediante la cual distinguiremos los momentos procesales en los que se deben aplicar estas figuras:

---

<sup>92</sup> De acuerdo a lo dispuesto en el art. 69 del COIP, son penas restrictivas del derecho de propiedad las siguientes: 1. Multa; 2. Comiso Especial; y, 3. Destrucción de los instrumentos o efectos de la infracción.

## Gráfico No. 1

### Línea de Tiempo: La prescripción y caducidad de las potestades administrativas sancionadoras



**Fuente:** Elaboración propia, basada en los Arts. 197 y 204 del ERJAFE.

De acuerdo con esta línea de tiempo, podemos distinguir los momentos procesales en los cuales operan las figuras de la prescripción y caducidad. Sin embargo, antes de afirmar cuál de estas figuras procede emplear ante la falta de oportuno ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de la APC, es menester exponer, mediante un cuadro comparativo, las principales diferencias y semejanzas de las instituciones jurídicas *sub examine*.

## Tabla No. 2

### Cuadro comparativo entre la prescripción y caducidad de las potestades administrativas sancionadoras

ELEMENTOS	PRESCRIPCIÓN	CADUCIDAD
<b>DERECHO PROTEGIDO</b>	Seguridad Jurídica.	Seguridad Jurídica.
<b>REGLA COMÚN</b>	La prescripción debe ser alegada por quien la pretende a su favor.	La caducidad opera <i>ex officio</i> .
<b>INICIO DEL PLAZO</b>	Desde la comisión de la infracción –prescripción de la infracción–; o, desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que	Desde la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, sea este concreto o específico –por cuanto se podría iniciar otro

	se impone la sanción –prescripción de la sanción–.	procedimiento si no hubiere prescrito la infracción–.
<b>INTERRUPCIÓN</b>	La prescripción se interrumpe con: la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador –prescripción de la infracción–; y, la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución –prescripción de la sanción–.	Los plazos de caducidad no admiten, en principio, interrupciones. Sin embargo, se dejará de contabilizar el plazo de caducidad, cuando los órganos de la APC expidan una resolución.
<b>EFEECTO</b>	Extingue la potestad sancionadora de los órganos de la APC, para determinar la existencia de infracciones administrativas; y, consecuentemente, imponer una sanción al responsable –prescripción de la infracción–; y, extingue el derecho de ejecución de una sanción que no ha llegado a ejecutarse o que ha dejado de ejecutarse –prescripción de la sanción–. (Extingue la potestad sancionadora de manera total).	Extingue la potestad sancionadora de los órganos de la APC, para imponer una sanción dentro de un concreto procedimiento. Sin embargo, la declaratoria de caducidad no impide a los órganos de la APC la incoación de otro procedimiento posterior con la misma finalidad que el anterior. (Extingue la potestad sancionadora de manera parcial).
<b>CONSECUENCIA JURÍDICA</b>	Torna incompetente en razón del tiempo al órgano sancionador para conocer y sancionar una infracción o ejecutar una sanción.	Torna incompetente en razón del tiempo al órgano sancionador para imponer una sanción dentro de un concreto procedimiento.
<b>PLAZO DE PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD</b>	El ERJAFE dispone que las infracciones y sanciones prescribirán: “según lo dispuesto en las leyes que las establezcan”. Sin embargo, en siete (7) de las ocho (8) leyes analizadas en el capítulo 2.3.1., no se establece un tiempo de prescripción de las infracciones ni de las sanciones.	El ERJAFE dispone que el órgano competente deberá declarar la caducidad, si luego de veinte días de iniciado el procedimiento sancionador, los órganos de la APC suspenden su continuación o impulso.

**Fuente:** Elaboración propia, basado en: VERGARAY y GOMEZ (2009, págs. 435, 436); GONZALEZ PEREZ y GONZALEZ NAVARRO (2012, pág. 1948); PARRAGUEZ RUIZ (2000, págs. 174-177); GARCÍA DE ENTERRÍA (2006, pág. 519); numeral 2 del art. 132 de la Ley 30/1992 de España, en consonancia con el numeral 2 del art. 197 del ERJAFE; numeral 3 del art. 132 de la Ley 30/1992 de España, consonante con el numeral 3 del art. 197 del ERJAFE; art. 204 del ERJAFE; GARCÍA DE ENTERRÍA (2006, págs. 517-519); VERA

BARROS (1960, pág. 68); Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo de España, dentro del recurso de casación No. 6525/2011 de 18 de junio de 2014 (2014, pág. 2); MORÓN URBINA (2009, pág. 733); OYARTE (1977, pág. 366); y, numeral 1 del art. 197 del ERJAFE.

Ahora, una vez distinguidos los momentos procesales en los cuales operan las figuras de la prescripción y caducidad, y entendidas las diferencias entre estas instituciones jurídicas, es momento de determinar cuál de ellas es la aplicable ante la falta de oportuno ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de la APC.

Para esto, es preciso comprender que la potestad sancionadora, conforme fue expuesto en el capítulo 1.1, es el poder público juridificado, dosificado y limitado al marco de la legalidad, del cual se encuentran *investidos* distintos órganos de la Administración Pública, para poder imponer obligaciones a los administrados y propios funcionarios, por acciones u omisiones antijurídicas en el marco administrativo, con el fin de garantizar el interés público. Para la consecución de este fin, la Administración Pública podrá utilizar mecanismos de ejecución forzosa. La potestad sancionadora puede extinguirse en tres momentos –sea esta extinción total o parcial–:

- a) Primero, antes de la iniciación, con conocimiento del interesado del procedimiento sancionador, cuando el administrado alegue –una vez iniciado el procedimiento– que ya operó la prescripción de la infracción –extinción total–.
- b) Segundo, si luego de veinte días de iniciado el procedimiento sancionador, los órganos de la APC suspenden su continuación o impulso, cuando estos órganos declaren *ex officio* la caducidad del concreto procedimiento –extinción parcial–.
- c) Tercero, después de la iniciación, con conocimiento del interesado del procedimiento de ejecución, cuando el administrado alegue la prescripción de la sanción –extinción total–.

Por lo expuesto, podemos evidenciar y concluir que ante la falta de oportuno ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de la APC, pueden operar tanto la figura de la prescripción como la de la caducidad. Sin embargo, su aplicación estará sujeta al momento procesal en el que se encuentre el procedimiento sancionador.

En consecuencia, no observamos inconvenientes con la aplicación de la figura de la caducidad por parte de los órganos de la APC, ante la falta de oportuno ejercicio de su potestad sancionadora. Esto se debe a que por mandato expreso del ERJAFE, si luego de veinte días de iniciado el procedimiento sancionador, los órganos de la APC suspenden su continuación o impulso, estos deberán declarar *ex officio* la caducidad del mismo. Por el contrario, evidenciamos un problema jurídico al momento de aplicar y/o alegar la prescripción de la potestad sancionadora de los órganos de la APC, ante la falta de su oportuno ejercicio –sea porque operó la prescripción de la infracción o de la sanción–, puesto que existe una laguna normativa en este aspecto. A continuación se procederá a analizar la forma de enfrentar esta ausencia de regulación.

### **3.2. Forma de enfrentar la laguna normativa objeto de análisis**

En este epígrafe, analizaremos la forma de enfrentar la ausencia de regulación objeto de análisis. Para esto, estudiaremos la definición de laguna normativa y sus formas de producción; los modos de enfrentarlas; y, cuál de ellos es el idóneo para llenar la laguna normativa objeto de análisis.

#### **3.2.1. Lagunas normativas y sus formas de producción<sup>93</sup>**

OYARTE (2016, pág. 75), al definir a las lagunas normativas y determinar sus formas de producción, postula que: “los vacíos o lagunas son casos no previstos en el ordenamiento jurídico, sea por olvido o imprevisión del legislador, ora porque al momento de elaborarse los preceptos esa hipótesis no era imaginable. Las lagunas se producen, propiamente, por *falta de ley*, vacíos que deben ser solucionados por el juez o por quien deba resolver el caso concreto, para lo cual se aplican las reglas de integración jurídica. Así mismo, también se producen por *leyes insuficientes*, esto es, las que prevén

---

<sup>93</sup> En contraposición a lo que se expondrá a continuación, KELSEN en su Teoría Pura del Derecho, (1982, págs. 133-135) insta que “las lagunas del derecho no existen”, amparándose en el argumento de que el derecho es completo y que todo lo que no está prohibido está permitido. Sin embargo, este postulado es arduamente criticado por la doctrina, entre estas críticas, podemos destacar la de NINO (2005, pág. 284), quien citando a ALCHOURRÓN y BULYGING, postula que la posición de KELSEN “es tan irrazonable como decir que los pantalones no pueden tener agujeros, porque siempre hay sastres que los enmienden”. Es decir que, el hecho de que haya remedios jurídicos para solucionar los casos de lagunas, no se puede inferir que estas no existen.

consecuencias para determinados casos, pero los casos previstos por el legislador no son plenamente coincidentes con los que se presentan en la causa para resolverse”.

Adicionalmente, el citado autor añade que: “un caso impropio de laguna es la que se produce por las llamadas *leyes en blanco*, esto es, las que remiten a otras normas el establecimiento de las condiciones o de las consecuencias jurídicas”.

Por su parte, SALGADO PESANTEZ (2005, pág. 95), durante un estudio de los problemas de interpretación e integración del Derecho, define a las lagunas normativas de la siguiente manera: “También puede darse la situación de que no haya norma jurídica aplicable al caso concreto, que existe un vacío legal, y como el juez no puede dejar de dictar sentencia y resolver el litigio debe entonces buscar la norma sea por analogía o acudiendo a los principios generales del Derecho, como se dispone en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. A esta tarea judicial es a la que la doctrina denomina integración del Derecho o autointegración”. En estas definiciones, observamos los siguientes elementos de las lagunas normativas.

- a) Razones de existencia. Se distingue tres razones de existencia de las lagunas normativas, mismas que son imputables al órgano legislativo –Asamblea Nacional del Ecuador (en adelante, “ANE”) –, como el encargado de expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio<sup>94</sup>: olvido del legislador; imprevisión del legislador; o, que al momento de elaborarse los preceptos de la norma, esa hipótesis no era imaginable.
- b) Formas de producción de las lagunas normativas. Es posible evidenciar la existencia de tres formas de producción de lagunas normativas.
  - i. Falta de ley. Son los supuestos en los que no hay norma jurídica aplicable al caso concreto, puesto que el sistema jurídico carece –para dicho caso–, de toda solución normativa (NINO, 2005, pág. 281).

---

<sup>94</sup> CRE: “Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: (...)6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”.

- ii. Leyes insuficientes. Son aquellas que prevén consecuencias para determinados casos, pero los casos previstos por el legislador no son plenamente coincidentes con los que se presentan en la causa para resolverse. Por ejemplo: imaginemos que una norma (N) que contiene cuatro supuestos, faculta la realización del primero, prohíba la realización del segundo y tercero, y no diga nada sobre el cuarto; y, en un caso (X), los presupuestos fácticos se enmarquen en el cuarto supuesto. En este ejemplo, podemos observar que la norma (N) es una ley insuficiente, puesto que no prevé que pasará con el cuarto supuesto. En consecuencia, no es plenamente coincidente con lo que se presenta en la causa para resolverse.
  
- iii. Leyes en blanco. Son las que remiten a otras normas el establecimiento de las condiciones o de las consecuencias jurídicas (OYARTE, 2016, pág. 75). Por su parte, MORÓN URBINA (2009, pág. 265) exhorta que las leyes en blanco son “aquellas que no alcanzan el grado de perfección tipificante”.

Es indispensable destacar que la ausencia de regulación objeto de análisis, nace en virtud de una ley en blanco. La ley en blanco a la cual hacemos referencia, es el numeral 1 del art. 197 del ERJAFE<sup>95</sup>, dado que dicha norma indica que las infracciones y sanciones prescribirán, pero remite a otras normas especiales –por su materia– el establecimiento del tiempo en el cual operará dicha prescripción.

Por otra parte, las leyes especiales a las cuales el numeral 1 del art. 197 del ERJAFE se remite, responden a esta remisión con una –falta de ley–, pues dichas normas carecen –en ese aspecto–, de toda solución normativa, al no establecer el tiempo en el cual prescribirán las infracciones y sanciones que en ellas se tipifican.

- c) La autoridad administrativa no puede dejar de dictar una resolución. Conforme lo postulan CANOSA (2014, pág. 203) y GARCÍA DE ENTERRÍA (2006, págs. 517-519), en todo procedimiento administrativo, la Administración tendrá la obligación

---

<sup>95</sup> ERJAFE: “Art. 197.- Prescripción. 1. Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan (...).”

de resolver, exista o no una decisión sobre el fondo del asunto controvertido. De esta forma concluye el procedimiento sancionador. La resolución que se expida, al amparo de lo dispuesto en los numerales 1 y 4 del art. 156 del ERJAFE, deberá decidir sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas derivadas del mismo. En ningún caso la Administración podrá abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso.

Por esto, pese a que exista una laguna normativa, los órganos de la APC no podrán prescindir de resolver. Entonces, necesariamente deberán emplear las reglas de integración del derecho previstas en la legislación vigente, para llenar la laguna normativa objeto de análisis y resolver de manera motivada el procedimiento sancionador.

- d) Reglas de integración jurídica. OYARTE (2016, pág. 75) insta que: “los vacíos deben ser solucionados por el juez o por quien deba resolver el caso concreto, para lo cual se aplican las reglas de integración jurídica”. En el siguiente epígrafe, examinaremos las reglas de integración jurídica previstas en nuestra legislación, como modos de enfrentar las lagunas normativas, para posteriormente determinar cuál de ellas es la idónea para enfrentar la ausencia de regulación objeto de análisis.

### **3.2.2. Modos de enfrentar las lagunas normativas**

Sobre las lagunas normativas y la forma de enfrentarlas, MONROY CABRA exhorta (1994, págs. 284, 285) que “todo ordenamiento jurídico tiene incoherencias y vacíos en su regulación normativa. Para llenar estos vacíos o lagunas existen los procedimientos de integración. Ahora, si en el ordenamiento existen reglas de integración, el intérprete debe acudir a ellas, y si no existen, a las reglas dadas por la doctrina.”

En consonancia, nuestra legislación en el numeral 7 del art. 18 del Código Civil dispone:

*“Art. 18.- Los jueces no pueden suspender ni denegar la administración de justicia por oscuridad o falta de ley. En tales casos juzgarán atendiendo a las reglas siguientes:*

*(...)*

*“7. A falta de ley, se aplicarán las que existan sobre casos análogos; y no habiéndolas, se ocurrirá a los principios del derecho universal.”*

Tomando en consideración que en nuestra legislación si existen reglas de integración a las cuales el intérprete debe acudir en caso de enfrentar una laguna normativa, a continuación analizaremos la definición, presupuestos y clases –si hubiere– de cada una de ellas:

### **3.2.2.1. Analogía**

Conforme lo postula MONROY CABRA (1994, pág. 288), la analogía “consiste en aplicar a un caso no previsto en la ley, la norma que rige a otro caso semejante o análogo, cuando existe la misma razón para resolverlo de igual manera. Se dice que la analogía es un principio de integración del derecho, por cuanto mediante ella se agregan a este soluciones que no ha formulado. La analogía representa una extensión de la ley a casos distintos de los expresamente previstos”, añadiendo que “no hay que confundir a la analogía con la interpretación extensiva. Por ésta última, una norma se aplica a casos no comprendidos en su letra pero si en su espíritu, en su razón de ser y en su finalidad social”. En esta definición, observamos las siguientes características de la analogía:

- a) La analogía como un modo de integración del derecho. La analogía es un modo de integración del derecho, por cuanto mediante ella se agregan soluciones que este no ha formulado.
- b) Extensión de la ley a casos distintos de los expresamente previstos. VESCOVI (2011, pág. 143) aclara este elemento exponiendo que “frente al caso no previsto, se recurre a la solución dada por el legislador para un caso semejante”. Por tanto, en un caso no resuelto por la ley, el órgano competente para resolverlo, podrá recurrir a una solución prevista en otra norma del ordenamiento jurídico para un caso análogo.

Ahora, la interrogante que resalta en este elemento es determinar cuáles son casos semejantes o análogos. Al respecto, VESCOVI (2011, pág. 143) insta que “la semejanza debe existir en la finalidad que tuvo el legislador para dictar la norma; no basta el parecido exterior de las dos situaciones –la prevista y la no prevista–; es necesario que cuando se aplica la norma legal al caso análogo, a la laguna se esté cumpliendo con la misma finalidad (*ratio legis*) que tuvo el legislador al crear la norma o la misma finalidad que surge de la investigación del fundamento de la disposición existente”.

Entonces, para poder emplear la analogía se deberá investigar: (i) la finalidad que tuvo el legislador al crear ambas normas –la que prevé una solución y la que no lo hace–; o, (ii) sus fundamentos de existencia. Estas dos posibilidades se explican a partir del principio de igualdad jurídica, el cual dispone que, frente a casos semejantes, se deberán aplicar las mismas reglas.

- c) La analogía no es interpretación extensiva. PEREZ ESCOBAR (1977, pág. 113), al diferenciar a la analogía de la interpretación extensiva, exhorta “la analogía consiste en elaborar una regla jurídica idéntica a la existente para un caso previsto por el legislador, para aplicarla a un caso no previsto pero semejante al primero”. Por otra parte, en la interpretación extensiva la norma si existe, y lo que se pretende es ampliar el alcance de la misma a otros preceptos que no se conoce si están o no incluidos en ella.

Una vez definida a la analogía como un modo de integración del derecho, enunciaremos los presupuestos que se tienen que cumplir para su procedencia de acuerdo con VESCOVI (2011, pág. 143):

- a) La existencia de una laguna real. En el capítulo 2.3.1 de disertación, constatamos que existe una ausencia de regulación del tiempo de prescripción de la potestad sancionadora de los órganos de la APC, ante la falta de su oportuno ejercicio. Por tanto, existe una laguna real.

- b) Que exista semejanza entre el caso previsto por el legislador y el caso que tiene que resolver el juez y que no se halla contemplado en la norma. La semejanza debe existir en la finalidad que tuvo el legislador para dictar la norma. Este presupuesto se estudiará a profundidad en el siguiente epígrafe, puesto que es allí donde se propondrá la aplicación de dos normas análogas –una para la prescripción de las infracciones y otra para la prescripción de las sanciones– a fin de llenar la laguna normativa objeto de análisis; y, una vez que se propongan estas normas análogas, se analizará si existen semejanzas entre ellas y la ausencia de regulación objeto de análisis.

Luego, respecto a las clases de analogía, evidenciamos que tanto MONROY CABRA (1994, pág. 288) como la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia<sup>96</sup> (2002, pág. 3), postulan que existen dos clases de analogía:

- a) Analogía *legis*. MONROY CABRA (1994, pág. 288) define a la analogía *legis* como aquella en la que: “La solución se busca en otra disposición legal, o en otro complejo de disposiciones legales”. Igualmente, la Corte Suprema de Justicia (1994, pág. 288) reproduce esta definición, al señalar que en la analogía *legis* “La solución se busca en otra disposición legal o en otro complejo de disposiciones legales”.

Como complemento, MARTINEZ PAZ (2004, pág. 350) insta que “la analogía “*legis*” parte de una norma jurídica concreta como base para establecer un nuevo supuesto de hecho”.

Como fue señalado, en el siguiente epígrafe se propondrá aplicar dos normas análogas para enfrentar la laguna normativa objeto de análisis. Estas normas análogas serán de tipo *legis*, en vista de que las mismas se encuentran tipificadas en el numeral 6 del art. 417 del COIP, y en el numeral 3 del art. 75 del mismo cuerpo normativo; es decir, en dos disposiciones legales concretas y no en el conjunto de la legislación vigente.

---

<sup>96</sup> Conformada por los Doctores Ernesto Albán Gómez, Santiago Andrade Ubidia y Galo Galarza Paz.

- b) Analogía *juris*. MONROY CABRA (1994, pág. 288), al definir a la analogía *juris*, postula que en ella “la solución se busca en el conjunto de la legislación vigente, o sea, en todo el sistema legal”. Paralelamente, la Corte Suprema de Justicia (1994, pág. 288) comparte este criterio al exponer que en la analogía *juris* “la solución se busca en el conjunto de la legislación vigente, o sea en todo el sistema legal”.

Adicionalmente, MARTINEZ PAZ (2004, pág. 350) añade que “en la *analogía iuris*” no se toma como punto de partida una sola norma, sino un conjunto de ellas o un complejo normativo de los que se extraen principios generales y se los aplica a los casos que no caen bajo ninguna de las disposiciones de la ley”.

Con base en estos postulados, podemos sintetizar que en la analogía de tipo *juris*, la solución se busca en el conjunto de la legislación vigente, de donde se extraen principios o disposiciones generales para ser aplicados en un caso concreto. Por esto, al encontrarse las normas análogas propuestas –como se define adelante– en dos disposiciones legales concretas –numeral 6, art. 417 del COIP y numeral 5, art. 75 del mismo cuerpo legal–, no es aplicable este tipo de analogía para llenar la laguna normativa objeto de análisis.

#### **3.2.2.1.1. La analogía en el Derecho Administrativo:**

Respecto a la aplicación de la analogía en el Derecho Administrativo, CASSAGNE (1998, pág. 172) postula que, en determinadas circunstancias, el intérprete no encuentra, por su inexistencia o insuficiencia, normas positivas aplicables; no obstante, el juez tiene la obligación de decidir las controversias y la Administración el deber de obrar dentro del ordenamiento jurídico.

Acorde con este autor, la aplicación de la analogía en esta materia se deriva del principio de lógica *ubi est eadem ratio, ibi eadem dispositio iuris esse debet* –donde existen las mismas razones deben existir las mismas disposiciones jurídicas–. Sin embargo, no la reconoce como fuente del Derecho, sino como una técnica de interpretación. Aclara que no es fuente porque el propio ordenamiento obliga a la utilización de esta herramienta jurídica ante la ausencia de normas positivas –en nuestro ordenamiento jurídico, la norma que reconoce la posibilidad de aplicar la analogía, es el

numeral 18 del art. 7 del Código Civil-. Por ello, “cuando por analogía se aplican algunas disposiciones del Código Civil al Derecho Administrativo, la fuente no es la analogía, sino las normas del Código Civil que resultan aplicables a través de esa técnica interpretativa” (CASSAGNE, 1998, pág. 172).

La analogía en Derecho Administrativo ha tenido gran aplicación, dado que se trata de un Derecho nuevo; y, por lo tanto, con carencia de normas escritas. Resulta importante precisar que, la analogía a ser utilizada en esta materia, debe ser en *bonam partem*, es decir, aquella según la cual se beneficia al administrado. Un ejemplo de esto es la prescripción, conforme lo señala OSSA ARBELAEZ (2009, pág. 272): “cuando una figura infraccional no contempla la prescripción no contempla la prescripción, debe recurrirse a otra similar o a los dictados de la norma Penal, caso en el cual el intérprete puede echar mano de la analogía, pues la laguna legal no ofrece una posibilidad diferente”.

Sobre este tema, se observa que la Corte Nacional de Justicia, mediante Sentencia No. 527-2015 (2015, pág. 6), durante la resolución de un recurso de casación interpuesto por prescripción de la facultad sancionadora en materia disciplinaria, aplica la técnica de la analogía para efectos de computar términos y plazos. Por lo que, resulta inminente la posibilidad de aplicar esta técnica en materia administrativa, siempre y cuando sea en *bonam partem*.

En conclusión, tanto CASSAGNE (1998, pág. 575) como OSSA ARBELÁEZ (2009, pág. 272) de manera expresa, concluyen que nada impide acudir a la técnica de la analogía en el Derecho Administrativo, a condición de que ella opere a favor del administrado.

### **3.2.2.2. Principios generales de derecho**

Los principios generales de derecho, pese a que son reconocidos como un modo de integración, por cuanto mediante ellos se agregan soluciones que el derecho no ha formulado, por mandato expreso del numeral 7 del art. 18 del Código Civil, únicamente se utilizarán cuando no existan normas análogas que aplicar.

Por lo que, conforme se demuestra en el capítulo 3.3, al existir dos normas análogas por aplicar para enfrentar la ausencia de regulación objeto de análisis, los principios generales de derecho no interesan para efectos del análisis que se está abordando. En virtud de lo cual, únicamente se enunciará su definición desde los enfoques de la doctrina positivista y de la iusnaturalista según MONROY CABRA (1994, pág. 288), para posteriormente abordar el estudio de la sección medular de esta investigación.

*“Para la doctrina positiva, los principios generales son aquellos que históricamente y en forma contingente han inspirado u orientado una legislación determinada. Para la posición iusnaturalista, la expresión principios generales de derecho se refiere a los principios universales y eternos de justicia.”*

Resumiendo todo lo anteriormente expuesto, es preciso señalar que para enfrentar la ausencia de regulación objeto de análisis, se propondrá la aplicación de dos normas análogas de tipo *legis*, al amparo lo dispuesto en el numeral 7 del art. 18 del Código Civil. Esta norma del Código Civil es expresa, clara y precisa, al otorgar la facultad a los jueces –y por aplicación analógica a los órganos de la APC dotados de potestades sancionadoras– para aplicar, a falta de ley, normas análogas. Así mismo, es indispensable recordar que, conforme fue expuesto en la letra c) del capítulo 3.2.1, el numeral 4 del art. 156 del ERJAFE dispone que en ningún caso la Administración podrá abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso. Por lo tanto, se hace necesaria la aplicación de las normas análogas propuestas –como se define adelante–, para llenar la laguna normativa objeto de análisis.

### **3.3. Aplicación del tiempo de prescripción de las acciones contravencionales incluidas en el COIP, y de las penas restrictivas del derecho a la propiedad incluidas en el mismo cuerpo legal, para llenar la laguna normativa objeto de análisis**

En este epígrafe, se analizará la posibilidad de aplicar el tiempo de prescripción de las acciones contravencionales previsto en el numeral 6 del art. 417 del COIP, para llenar la laguna normativa objeto de análisis en lo referente a la prescripción de las infracciones

administrativas<sup>97</sup>. Simultáneamente, se analizará la posibilidad de aplicar el tiempo de prescripción de las penas restrictivas del derecho a la propiedad previsto en el numeral 3 del art. 75 del COIP, para llenar la laguna normativa objeto de análisis en lo referente a la prescripción de las sanciones administrativas<sup>98</sup> (en adelante, ambas normas serán denominadas en su conjunto como “las normas análogas propuestas”). Para esto, se examinará si las normas análogas propuestas cumplen con los presupuestos para su procedencia según VESCOVI.

Recordemos brevemente que VESCOVI (2011, pág. 143) propone dos presupuestos para la procedencia de la analogía: (i) la existencia de una laguna real, lo cual ya fue demostrado en el capítulo 2.3.1 de esta disertación; y, (ii) que exista semejanza entre el caso previsto por el legislador y el caso que se tiene que resolver y que no se halla contemplado en la norma. La semejanza debe existir en la finalidad que tuvo el legislador para dictar la norma. Para determinar si las normas análogas propuestas cumplen con este segundo presupuesto, a continuación se estudiará la relación que existe entre el Derecho Administrativo sancionador y el Derecho Penal –incluyendo de manera somera, algunos rasgos comparativos entre la sanción administrativa y la penal, y la infracción administrativa y el ilícito penal–, para posteriormente identificar las semejanzas de la prescripción de las potestades administrativas y del poder punitivo penal. Una vez analizados estos aspectos, se obtendrán los elementos necesarios para determinar la posibilidad de aplicar las normas análogas propuestas para llenar la laguna normativa objeto de análisis.

### **3.3.1. El Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal.**

Antes de estudiar la relación que existe entre el Derecho Administrativo sancionador y el Derecho Penal, es importante hacer hincapié en uno de los fenómenos que ocasionó que muchas de las infracciones que antes se encontraban en el ámbito penal, se trasladen al administrativo. Este fenómeno es conocido como –despenalización del derecho sancionatorio– (OSSA ARBELAEZ, 2009, pág. 129). La trascendencia del

---

<sup>97</sup> El tiempo de prescripción de las acciones contravencionales es de tres meses, contados desde que la infracción se comete. De haberse iniciado el proceso por una contravención, la prescripción operará en el plazo de un año, contados desde el inicio del procedimiento.

<sup>98</sup> Las penas restrictivas de los derechos de propiedad prescribirán en cinco años, cuando no se impongan de forma conjunta con penas privativas o restrictivas de la libertad.

estudio de este fenómeno, consiste en que a partir del mismo, es posible observar que existe una intrínseca relación entre el Derecho Administrativo sancionador y el Derecho Penal.

Como antecedente a la despenalización del derecho sancionatorio, se observa como uno de los grandes exponentes de la doctrina penal clásica, CARRARA (1956, pág. 40), exhorta que: “la creciente cultura de un pueblo y su amplia libertad deberían ser poquísima razón para disminuir gradualmente el número de acciones consideradas como delitos”. Este autor sostuvo que erradamente, se intenta gobernarlo todo por medio de procesos criminales, cuando el Derecho Penal debería ser de última *ratio* entre todas las opciones del Estado. Por esto, pese a que el citado autor no lo reconoce de manera expresa, de su postulado se infiere que no todas las conductas transgresoras del orden público, deberían ser reguladas por procesos criminales, lo cual abre la puerta a que otras ramas del Derecho actúen, entre ellas y en especial, el Derecho Administrativo sancionador.

Por su parte, OSSA ARBELAEZ (2009, pág. 129), durante un estudio de los fines de la despenalización del derecho sancionatorio, y basado en la apreciación de que las penas privativas de la libertad no han cumplido en la práctica sus funciones de prevención, disuasión, protección, resocialización, entre otras, otorga una clara definición de este fenómeno, al esclarecer que el mismo consiste en: “la desjudicialización para lograr mayor beneficio a la sociedad, para obtener una más amplia cobertura proteccionista, para conseguir un superior poder recriminatorio y una significativa relevancia de transformación”. Puesto que, “cuando un ilícito se despenaliza no se pretende propiamente abolir su ilicitud sino convertirlo en administrativo”.

De lo antes expuesto, se desprende que la despenalización del derecho sancionatorio, consiste en desplazar y transformar ilícitos penales en contravenciones administrativas<sup>99</sup>, de modo que se consiga descongestionar el sistema penitenciario y

---

<sup>99</sup>A la infracción administrativa ha de entenderse como aquel comportamiento contraventor de lo dispuesto en una norma jurídica al que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho, y que no aparece calificado en el ordenamiento jurídico como delito o falta (LLOBREGAT & BUITRON RAMIREZ, 2008, pág. 165). Las contravenciones administrativas, son conocidas y sancionadas por órganos administrativos y no jurisdiccionales.

evitar la saturación de los jueces y tribunales penales, pues no es necesario gobernarlo todo por medio de procesos criminales, siendo el Derecho Penal mínimo y de última *ratio*.

Por otra parte, a partir del estudio de este fenómeno, es posible evidenciar que el Derecho Administrativo sancionador y el Derecho Penal poseen elementos tan similares, que se permite que ciertos ilícitos penales se conviertan en infracciones administrativas, para conseguir un superior poder recriminatorio y descongestionar tanto el sistema penitenciario como el judicial penal. La razón por la cual es posible realizar esta conversión<sup>100</sup>, radica principalmente en dos factores: (i) que la finalidad de las sanciones administrativas es la misma que la de las penas en general, siendo esta, conforme se desarrolla posteriormente en este epígrafe –restaurar el orden jurídico perturbado imponiendo sanciones a ciertos hechos que contravienen disposiciones de la autoridad–; y, (ii) que las sanciones administrativas no son más que penas de desobediencia que alcanzan al contraventor (FEUBACHI, citado por (LLOBREGAT & BUITRON RAMIREZ, 2008, pág. 165)).

Ahora, respecto a las teorías que existen sobre la relación entre el Derecho Administrativo sancionador y el Derecho Penal, GARRIDO FALLA, PALOMAR OLMEDA y LOSADA GONZÁLEZ (2006, pág. 193) explican que la existencia de medios punitivos en manos de la Administración, ha abierto un debate cuyo planteamiento ya estaba en MONTESQUIEU, respecto a los fundamentos de existencia de la potestad sancionadora y su distinción con la potestad punitiva de la cual se encuentran vestidos los jueces y tribunales penales. Este fenómeno de coexistencia, ha generado la creación de dos teorías.

- a) La primera –*sustancialista*–, que encuentra una esencial diferencia entre la potestad sancionadora y el Derecho Penal. Esta teoría es defendida por RANELLETI<sup>101</sup> (RANELETI, citado por (GARRIDO FALLA, PALOMAR OLMEDA, &

---

<sup>100</sup> Es el legislador quien está facultado a convertir ilícitos penales en infracciones administrativas, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 2 del art. 132 de la CRE: “Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: (...) 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.”

<sup>101</sup> Está teoría también es defendida por GIROLA (1929, pág. 429), quien utiliza un criterio cuantitativo, pues afirma que la sanción, representa siempre la tutela de un interés particular y ha de estar lógicamente en proporción con ese interés a tutelar. Por esto, cuando los intereses a tutelar se valoran más intensamente se conminan con una sanción penal.

GONZÁLEZ, 2006, pág. 194), para quien las leyes penales “castigan las infracciones de ciertas normas que han sido establecidas para tutela *inmediata* del derecho y que por tanto, suponen una agresión, ofensa, lesión directa, efectiva o potencial, de un derecho determinado, de un bien jurídico de otros, es decir, de un deber específico”. Por el contrario, para este autor las infracciones administrativas son establecidas “para la tutela *mediata* del Derecho, es decir, como cautela para evitar posibles ofensas al orden jurídico”.

- b) La segunda *–formalista–*, afirma que es una idea quimérica pretender diferenciar por su contenido a la sanción penal de la administrativa. Los máximos exponentes de esta teoría son MERKL y ZANOBINI (citados por (GARRIDO FALLA, PALOMAR OLMEDA, & GONZÁLEZ, 2006, pág. 195)), para quienes la sanción administrativa es una pena en sentido estricto, cuya aplicación le corresponde a la Administración.

De igual forma, en la doctrina española GASCON y MARIN (1941, pág. 203) se adhieren a esta teoría, postulando que el fundamento y finalidad de las sanciones administrativas, es el mismo que el de las penas en general, siendo este: “restaurar el orden jurídico perturbado imponiendo sanciones a ciertos hechos que contravienen disposiciones de la autoridad, y que en lugar de estar sometido el conocimiento de los mismos a las autoridades judiciales lo está a las autoridades que tienen a su cargo la función de policía”<sup>102</sup>.

Paralelamente, DROMI (1973, pág. 296) durante un estudio de estas dos teorías, señaló que los partidarios del criterio formalista se limitan a reconocer que existen tres aspectos que permiten diferenciar al ilícito penal del administrativo, los cuales son: (i) la gravedad de las infracciones; (ii) el grado de la lesión causada a la moral y al derecho; y, (iii) la competencia del órgano de aplicación o la forma del acto por el que se impone al sanción.

Por lo tanto, basados en esta teoría *–formalista–*, para distinguir si nos encontramos frente a una sanción penal o administrativa, se deberá observar quién es el órgano

---

<sup>102</sup> Entiéndase función de policía como función administrativa.

competente para conocer y juzgar la causa; la gravedad de la infracción; y, el grado de la lesión causada.

Por nuestra parte, consideramos que la diferencia sustancial que plantea la teoría defendida por RANELLETI, parte de un concepto errado, en razón de que las infracciones administrativas no son solo cautelares<sup>103</sup>, sino también represivas<sup>104</sup> y restaurativas<sup>105</sup>, pues mediante la imposición de una sanción –función *represiva*–, buscan restaurar el orden jurídico –función *restaurativa*–. Por el contrario, acogemos la postura de MERKL, ZANOBINI, GASCÓN y MARIN, quienes defienden la segunda teoría, dado que la sanción administrativa es una pena en sentido estricto, que busca restaurar el orden jurídico perturbado imponiendo sanciones a ciertos hechos que contravienen disposiciones de orden administrativo.

Para complementar este estudio, PEREZ NIETO (2005, pág. 165) insta que el Derecho Penal tiene una función integradora sobre el Derecho Administrativo sancionador<sup>106</sup>: “La función integradora que en la actualidad realiza el Derecho Penal sobre el Ordenamiento jurídico administrativo sancionador es, como sabemos, relativamente reciente puesto que en un tiempo se trataba de sectores rigurosamente separados. Por otra parte desde el momento en que se establecieron canales de comunicación entre ellos, la intensidad integradora ha ido variando hasta el punto de que es fácil constatar un proceso evolutivo en tres etapas. Por así decirlo, para llegar a la situación presente la jurisprudencia y la doctrina han dado tres pasos de aproximación.” Estos pasos de aproximación según PEREZ NIETO (2005, pág. 165) son tres:

- a) La aplicación del Derecho Penal a las infracciones administrativas con carácter supletorio y para el llenado de lagunas. Este postulado es reconocido por la Sala de

---

<sup>103</sup> Según RANELLETI (RANELETI, citado por (GARRIDO FALLA, PALOMAR OLMEDA, & GONZÁLEZ, 2006, pág. 194) la sanción tiene una **función cautelar**, puesto que sirve “como cautela para evitar posibles ofensas al orden jurídico” (el resaltado nos pertenece).

<sup>104</sup> Conforme lo postula GARRIDO FALLA (2006, pág. 193), “la sanción es un medio **represivo** que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido” (el resaltado nos pertenece).

<sup>105</sup> Para ZAFFARONI (2000, pág. 69), se sostiene que la pena es **restaurativa** en cuanto “ayuda a restablecer el orden jurídico perturbado por el crimen”. En nuestro caso opera de igual manera, cambiando la palabra crimen por infracción.

<sup>106</sup> El postulado de PEREZ NIETO es también reconocido pero menos desarrollado por DROMI (1973, pág. 336), quien siguiendo la misma línea de pensamiento, insta que “las relaciones del Derecho penal con el Derecho administrativo pueden referirse, por un lado, al objeto contemplado por la norma penal, y por otro, a la aplicación extensiva de las disposiciones del Código penal en supuestos de Derecho administrativo”.

lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de España en varios fallos, (1980, pág. 2) (1995, pág. 2), (2003, pág. 10), los cuales, en sus partes pertinentes, disponen:

*“La jurisprudencia tiene sentada la doctrina de que la ausencia en el ordenamiento penal administrativo de una parte general no debe interpretarse como un apoderamiento a la Administración para una aplicación libre y arbitraria de sus facultades sancionadoras **por tratarse de una laguna que ha de cubrirse con las técnicas propias del Derecho Penal ordinario**, lo que obliga a seguir unos mismos principios en una y otra esfera”* (el resaltado y la cursiva nos pertenecen).

*“Como ha señalado el Tribunal Supremo en **reiteradas ocasiones**, como un apoderamiento a la Administración para la aplicación arbitraria de sus facultades sancionadoras, pues tratándose de una **laguna que debe cubrirse con las técnicas propias del Derecho Penal ordinario**, resulta obligado seguir los mismos principios en una y en otra esfera;”* (el resaltado y la cursiva nos pertenecen).

Con base en estas jurisprudencias, la afirmación de PÉREZ NIETO se traslada del marco teórico a la práctica, puesto que en España ya se esclareció varios años atrás, que ante la presencia de una laguna normativa en el ámbito administrativo, se deberá cubrirla con las técnicas y principios propios del Derecho Penal.

- b) Los principios del Derecho Penal en las infracciones administrativas, no sólo deben ser aplicados con carácter supletorio, sino de forma directa. Según PÉREZ NIETO (2005, pág. 165), este salto de la aplicación supletoria de preceptos del Código Penal a la aplicación directa de principios de Derecho Penal, ya estaba reconocido en la jurisprudencia preconstitucional española de los años setenta. Por esto, conforme lo exhorta ALARCÓN GÓMEZ (2015, pág. 23) “Llama la atención, como el derecho español ya en los años setenta había resuelto una cuestión fundamental para garantizar los derechos constitucionales de los administrados, y como en el Ecuador la administración pública, ni los tribunales contenciosos

administrativos, aún no ha resuelto una cuestión fundamental, como es la vigencia en el tiempo de la potestad sancionadora de la administración”.

Es posible observar como la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de España en la Sentencia 2502/2016 (2016, pág. 11), aplica este postulado y reconoce que:

*“los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado”.*

- c) La constitucionalización de los dos pasos antes enunciados. Para Miguel CARBONELL (CONSTITUCIONALIZACION DEL DERECHO, pág. 35), las normas constitucionales son, ante todo y sobre todo, normas jurídicas aplicables y vinculantes. Por lo tanto, lo que pretende la constitucionalización es tornar vinculantes a los dos pasos antes expuestos.

En síntesis, son principalmente tres los aspectos que nos permiten observar que el Derecho Administrativo sancionador y el Derecho Penal están intrínsecamente relacionados:

- a) La posibilidad de que ciertos ilícitos penales se conviertan en infracciones administrativas. Son dos las razones por las cuales es posible realizar esta conversión, (i) la sanción administrativa es una pena en sentido estricto; y, (ii) la finalidad de las sanciones administrativas es la misma que la de las penas en general, siendo esta, restaurar el orden jurídico perturbado imponiendo sanciones a ciertos hechos que contravienen disposiciones de la autoridad;
- b) Acogemos la teoría defendida por MERKL, ZANOBINI, GASCÓN y MARIN, pues consideramos que es una idea quimérica pretender diferenciar por su contenido a la sanción penal de la administrativa. Esto debido a que las sanciones administrativas son penas de desobediencia que alcanzan al contraventor; y,

adicionalmente, al observar que las sanciones administrativas y las penas tienen la misma finalidad<sup>107</sup>.

- c) La doctrina (PEREZ NIETO, 2005, pág. 165) y jurisprudencia española (1980, pág. 2) (1995, pág. 2), (2003, pág. 10) y (2016, pág. 11), reconocen que el Derecho Penal tiene una función integradora sobre el ordenamiento jurídico administrativo sancionador, por lo que, ante la presencia de una laguna normativa en el ámbito administrativo, se deberá cubrirla con las técnicas y principios propios del Derecho Penal, dado que ambos son manifestaciones del poder punitivo del Estado.

### 3.3.2. Prescripción de la potestad sancionadora administrativa y del poder punitivo penal

Conforme se expuso en el capítulo 2.1., la potestad sancionadora administrativa y la potestad punitiva de los jueces penales, forman parte de un genérico *ius puniendi* del Estado que se subdivide en esas dos manifestaciones. En esta sección, procederemos a comparar a la prescripción de estas dos figuras –potestad administrativa sancionadora y potestad punitiva penal–, con el objeto de determinar sus semejanzas relevantes<sup>108</sup>.

**Tabla No. 3**

**Cuadro comparativo entre la prescripción del poder punitivo penal y la prescripción de la potestad sancionadora administrativa**

ELEMENTOS	PRESCRIPCIÓN DEL PODER PUNITIVO PENAL	PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA

<sup>107</sup> Restaurar el orden jurídico perturbado imponiendo sanciones a ciertos hechos que contravienen disposiciones de la autoridad.

<sup>108</sup> Conforme lo señala (SCHAUER, 2013, págs. 107-109), es preciso establecer únicamente semejanzas relevantes entre los casos o instituciones que se comparen al momento de emplear la analogía.

<b>PRINCIPAL DERECHO PROTEGIDO</b>	Seguridad Jurídica. <sup>109</sup>	Seguridad Jurídica <sup>110</sup> .
<b>OBJETO</b>	Extinción de la responsabilidad penal por el transcurso de un determinado periodo de tiempo <sup>111</sup> .	Extinción de la responsabilidad administrativa por el transcurso del tiempo <sup>112</sup> .
<b>CLASE DE PRESCRIPCIÓN</b>	Prescripción extintiva <sup>113</sup> .	Prescripción extintiva <sup>114</sup> .
<b>TIPOS</b>	Prescripción de la acción y de la pena <sup>115</sup> .	Prescripción de la infracción y de la sanción <sup>116</sup> .
<b>INICIO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN</b>	Desde la comisión de la infracción (contravención o delito) –prescripción de la	Desde la comisión de la infracción –prescripción de la

<sup>109</sup> La CCC en la sentencia C-416-02 (2002, pág. 1), al definir a la prescripción de la acción penal y determinar su derecho protegido, postula: “es un instituto jurídico liberador, en virtud del cual por el transcurso del tiempo se extingue la acción o cesa el derecho del Estado a imponer una sanción” cuyo fundamento **es el principio de la seguridad jurídica** ya que la finalidad esencial de la prescripción de la acción penal está íntimamente vinculada con el derecho que tiene todo procesado de que se le defina su situación jurídica, pues “ni el sindicado tiene el deber constitucional de esperar indefinidamente que el Estado califique el sumario o profiera una sentencia condenatoria, ni la sociedad puede esperar por siempre el señalamiento de los autores o de los inocentes de los delitos que crean zozobra en la comunidad” (el resaltado y subrayado nos pertenecen).

<sup>110</sup> GARBERÍ LLOBREGAT y BUITRÓN RAMIREZ (2008, pág. 165), al delimitar el objeto de la prescripción administrativa, exhortan: “con la vigencia de este particular instituto el legislador no hace sino establecer, **en aras de la seguridad jurídica**, un preciso límite al ejercicio del público “ius puniendi”. Al tiempo que confiere a las autoridades públicas la potestad sancionadora, impone a las mismas la obligación de sujetar dicho ejercicio a unos determinados plazos, finalizados los cuales el ilícito deberá quedar impune o inextinguible a la sanción impuesta” (el resaltado y subrayado nos pertenecen).

<sup>111</sup> (CUELLO, 1960, pág. 709). Igualmente, LANDECHO VELASCO y MOLINA BLÁZQUEZ (2004, págs. 617-620), instan que la prescripción penal consiste en “la extinción por el transcurso del tiempo del derecho del Estado a imponer la pena o hacer ejecutar una pena ya impuesta”.

<sup>112</sup> (VERGARAY & GOMEZ, 2009, págs. 435, 436) postulan que el objeto de la prescripción administrativa consiste en “la extinción de la responsabilidad por el transcurso del tiempo, lo que acarrea indefectiblemente la pérdida del *ius puniendi* del Estado y elimina con ello la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda establecer la existencia de una conducta infractora y aplicar válidamente una sanción al responsable”

<sup>113</sup> VACA (2003, pág. 235), en su Manual de Derecho Procesal Penal, expone de forma clara que la prescripción penal es un caso de prescripción extintiva, de la siguiente manera: “la prescripción de la acción penal es un caso de prescripción extintiva porque la posibilidad de que un proceso penal se inicie, si es que todavía esto no ha acontecido, o de que el proceso penal ya iniciado concluya, se extingue, desaparece, haciendo imposible que se cumplan los objetivos de la acción penal. En otras palabras y recogiendo los términos de CABANELLAS, debido a la renuncia, abandono, desidia, inactividad del órgano jurisdiccional, caduca y se extingue de modo extintivo el derecho que tiene el Estado para verificar procesalmente la existencia de un delito, identificar a los responsables, declarar su culpabilidad en sentencia y sancionarlo”.

<sup>114</sup> (VERGARAY & GOMEZ, 2009, págs. 435, 436).

<sup>115</sup> (VERA BARROS, 1960, pág. 68), en consonancia con los arts. 75 y 417 del COIP.

<sup>116</sup> ERJAFE: “Art. 197.- Prescripción. (...) 1. Las **infracciones** y **sanciones** prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan” (la negrita nos pertenece).

	acción penal <sup>117</sup> –; o, desde el día en que la sentencia, que impone la pena, quede ejecutoriada –prescripción de la pena <sup>118</sup> –.	infracción <sup>119</sup> –; o, desde el día siguiente a aquel en que adquiriera firmeza la resolución por la que se impone la sanción –prescripción de la sanción <sup>120</sup> –.
<b>CONSECUENCIA JURÍDICA</b>	Extingue el poder punitivo penal. <sup>121</sup>	Torna incompetente en razón del tiempo al órgano sancionador <sup>122</sup> . (Extingue la potestad sancionadora administrativa).
<b>RAMA DEL DERECHO</b>	Derecho Penal.	Derecho Administrativo.

**Fuente:** Elaboración propia, basado en: (SCHAUER, 2013, págs. 107-109); Sentencia C-416-02 (2002, pág. 1); GARBERÍ LLOBREGAT y BUITRÓN RAMIREZ (2008, pág. 165); arts. 417 numeral 6, 75 y 197 numerales 2 y 3 del COIP; (PASQUEL, pág. 11); MORÓN URBINA (2009, pág. 733); (CUELLO, 1960, pág. 709); (VERGARAY & GOMEZ, 2009, págs. 435, 436); (VERA BARROS, 1960, pág. 68); arts. 75 y 417 del COIP; y, art. 197 del ERJAFE.

Basados en este cuadro comparativo, nos permitimos resaltar las siguientes conclusiones:

<sup>117</sup> “Art. 417.- Prescripción del ejercicio de la acción.- La prescripción podrá declararse por la o el juzgador, de oficio o a petición de parte, de acuerdo con las siguientes reglas: (...) 6. En el caso de contravenciones, el ejercicio de la acción prescribirá en tres meses, contados desde que la infracción se comete. De haberse iniciado el proceso por una contravención, la prescripción operará en el plazo de un año, contados desde el inicio del procedimiento.” (el subrayado y resaltado nos pertenecen)

<sup>118</sup> “Art. 75.- Prescripción de la pena.- La pena se considera prescrita de conformidad con las siguientes reglas: (...) La prescripción de la pena comenzará a correr desde el día en que la sentencia quede ejecutoriada.” (el subrayado y resaltado nos pertenecen)

<sup>119</sup> “Art. 197.- Prescripción. (...) 2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.” (el subrayado y resaltado nos pertenecen)

<sup>120</sup> “Art. 197.- Prescripción. (...) 3. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiriera firmeza la resolución por la que se impone la sanción. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor”. (el subrayado y resaltado nos pertenecen)

<sup>121</sup> De acuerdo con (PASQUEL, pág. 11) , “la prescripción en el Ecuador es de naturaleza sustantiva con efectos procesales, pues lo que se extingue en realidad no es el delito sino el poder de penar que tiene el Estado.” (el subrayado y resaltado nos pertenecen)

<sup>122</sup> MORÓN URBINA (2009, pág. 733) señala que “la consecuencia de la prescripción es tornar incompetente en razón del tiempo al órgano sancionador para abrir o proseguir con el procedimiento sancionador.”

- a) El principal derecho protegido en las figuras jurídicas *sub examine*, es la seguridad jurídica del administrado o imputado, respectivamente.
- b) Al ser la prescripción en el Derecho Penal y en el Derecho Administrativo sancionador de clase extintiva, su objeto consiste en la extinción de la responsabilidad por el transcurso de un determinado periodo de tiempo.
- c) Ambas prescripciones son de dos tipos:
  - i. Prescripción de la acción penal y de las infracciones administrativas. De acuerdo a lo estudiado en la Tabla No. 1 del capítulo 2.1.1., pese a que la terminología utilizada en estas materias es distinta, por su naturaleza, estos dos tipos de prescripción son figuras jurídicas similares en sus características tanto sustantivas como adjetivas.
  - ii. Prescripción de la pena en materia penal y de la sanción administrativa. En estos tipos de prescripción, se extingue la potestad punitiva y sancionadora, respectivamente, después de haberse impuesto una pena o sanción que no ha llegado a efectivizarse. Por consiguiente, se extingue el derecho de ejecución de dicha pena o sanción.
- d) Los plazos de inicio de la prescripción del poder punitivo penal y la potestad sancionadora administrativa son los mismos, siendo estos: (i) Desde la comisión de la infracción (administrativa o penal) –prescripción de la acción penal o infracción administrativa–; y (ii) desde el día siguiente en que la sentencia o resolución, mediante la que se impone la pena o sanción, quede ejecutoriada o adquiriera firmeza –prescripción de la pena o sanción–.
- e) Estos tipos de prescripción, extinguen la potestad punitiva penal y la potestad sancionadora administrativa. Sin embargo, la consecuencia jurídica específica en el Derecho Administrativo sancionador, es tornar incompetente en razón del tiempo al órgano sancionador.

En definitiva, toda vez que hemos evidenciado que: (i) El Derecho Administrativo sancionador y el Derecho Penal están intrínsecamente relacionados; (ii) la sanción

administrativa es una pena en sentido estricto; (iii) la finalidad de las sanciones administrativas es la misma que la de las penas en general; (iv) es una idea quimérica pretender diferenciar por su contenido a la sanción penal de la administrativa; (v) la doctrina (PEREZ NIETO, 2005, pág. 165) y jurisprudencia española (1980, pág. 2) (1995, pág. 2), (2003, pág. 10) y (2016, pág. 11), reconocen que el Derecho Penal tiene una función integradora sobre el ordenamiento jurídico administrativo sancionador, por lo que, ante la presencia de una laguna normativa en el ámbito administrativo se deberá cubrirla con las técnicas y principios propios del Derecho Penal; y, (vi) la prescripción del poder punitivo penal y de la potestad sancionadora administrativa poseen semejanzas relevantes; **es posible aseverar que las normas análogas propuestas si cumplen con el segundo y último presupuesto para su procedencia según VESCOVI** –que exista semejanza entre el caso previsto por el legislador y el caso que tiene que resolver el juez y que no se halla contemplado en la norma. La semejanza debe existir en la finalidad que tuvo el legislador para dictar la norma–.

Una vez demostrada la viabilidad de la aplicación de las normas análogas propuestas, nos gustaría dejar en claro la razón por la cual, para llenar la laguna normativa objeto de análisis en lo referente a la prescripción de las infracciones administrativas, se sugiere la aplicación del tiempo de prescripción de las acciones contravencionales incluidas en el COIP, y no de los delitos incluidos en el mismo cuerpo normativo. Para esto, sin que sea nuestra intención realizar un análisis *in extenso* de este asunto, a continuación enlistaremos tres aspectos principales que nos permiten distinguir a los delitos de las contravenciones penales, para luego identificar las semejanzas de las contravenciones penales con las infracciones administrativas.

- a) **Por la gravedad del acto:** La CCC en la Sentencia No. 198 de 17 de abril de 1997 (1997, pág. 5), realiza una distinción entre el delito y contravención penal de acuerdo a su gravedad de la siguiente manera: “El legislador ubica en la categoría de delitos a aquellos comportamientos que, de acuerdo con su apreciación, lesionan los bienes jurídicos de mayor importancia o comportan más altas probabilidades de daño a los intereses tutelados. Por otra parte, las contravenciones agrupan a una serie de conductas referidas a hechos que se juzgan de menos gravedad o entrañan menor posibilidad de daño”. En consonancia, DROMI (1973, pág. 295) exhorta que el delito “implica una violación a primordiales derechos individuales y sociales, en

tanto, la contravención importa solo una violación de derechos accesorios, dado su carácter de pequeños delitos”.

De la jurisprudencia colombiana y del postulado de DROMI se desprende que los delitos amparan bienes jurídicos<sup>123</sup> de mayor importancia, o que comportan más altas probabilidades de daño a los intereses tutelados, mientras que las contravenciones albergan conductas de menor gravedad

- b) **Por la peligrosidad del agente autor del acto:** FERRI (1993, pág. 247), en su obra sobre derecho criminal, insta que la diferencia entre los delitos y las contravenciones, más que sustancial, es relativa a la peligrosidad del agente autor del acto. De manera textual, este autor sostuvo que: “es indudable que la mayoría de contravenciones no constituyen un ataque ni un peligro para la seguridad social, de lo que se deduce que los principios del Derecho Penal (y así mismo los del procedimiento) expuestos en este libro pueden tener aplicación útil solo respecto a aquellas transgresiones que sean dolosas y revelen la peligrosidad social del sujeto”. Como se puede observar, FERRI sostiene que las contravenciones no constituyen un ataque ni un peligro para la seguridad social, en consecuencia, su agente autor tampoco lo hace; por otro lado, el autor reconoce que existen transgresiones dolosas que revelan la peligrosidad social del sujeto, siendo estas transgresiones, los delitos.
- c) **Por razones de política criminal:** La CCC en la Sentencia No. 198 (1997, pág. 5), también diferencia a los delitos de las contravenciones por razones de política criminal, al exponer que: “los bienes jurídicos merecedores de protección, el señalamiento de las conductas capaces de afectarlos, la distinción entre delitos y contravenciones, así como las consecuentes diferencias de regímenes sancionatorios y de procedimientos obedecen a la política criminal del Estado en cuya concepción y diseño se reconoce al legislador”. Es el legislador quien debe decidir qué tipo de conductas serán consideradas y tipificadas como delitos y cuáles como contravenciones, dependiendo del bien jurídico que se pretenda proteger en una determinada sociedad, atendiendo siempre a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

---

<sup>123</sup> Para CUELLO (1960, pág. 270), se entiende por bien jurídico todo aquello, de naturaleza material o incorporal, que sirve para la satisfacción de necesidades humanas o colectivas.

Resumiendo, son principalmente tres los aspectos que nos permiten diferenciar a los delitos de las contravenciones: (i) los delitos amparan bienes jurídicos de mayor importancia, o que comportan más altas probabilidades de daño a los intereses tutelados, mientras que las contravenciones albergan conductas de menor gravedad; (ii) las contravenciones y su agente autor, no constituyen un ataque ni un peligro para la seguridad social; por el contrario, los delitos revelan la peligrosidad social de su agente autor; y, (iii) es el legislador quien debe decidir qué tipo de conductas serán consideradas y tipificadas como delitos y cuáles como contravenciones, dependiendo del bien jurídico que se pretenda proteger en una determinada sociedad.

Tomando en consideración que los aspectos que diferencian a los delitos de las contravenciones son, en lo principal, relativos a la gravedad del acto y a la peligrosidad de su autor, es posible aseverar que la contravención penal, al ser de menor gravedad y al no constituir su autor un peligro para la seguridad social, se asemeja a una infracción administrativa. Lo antedicho teniendo en cuenta que esta infracción, no ampara bienes jurídicos de mayor importancia –pues en dicho caso estaría tipificada como delito y no como contravención administrativa–, y su infractor no refleja un peligro para la seguridad social –si lo hiciera, su sanción no consistiría en una multa, clausura del establecimiento (personas jurídicas), disculpa pública, entre otras, sino el aislamiento del sujeto que genera peligro a la seguridad social–.

Por lo antes expuesto, dado que la infracción administrativa posee más semejanzas con la contravención penal que con un delito, se sugiere la aplicación del tiempo de prescripción de las acciones contravencionales incluidas en el COIP, para llenar la laguna normativa objeto de análisis en lo referente a la prescripción de las infracciones administrativas.

Por el contrario, para llenar la laguna normativa objeto de análisis en lo referente a la prescripción de las sanciones administrativas, se sugiere la aplicación del tiempo de prescripción de las penas restrictivas del derecho a la propiedad, incluidas en el COIP. La razón por la cual se sugiere la aplicación de esta norma, radica en que en el COIP, no se determina cuál es el tiempo de prescripción de las sanciones contravencionales. Por esto, resulta necesario acudir al tiempo de prescripción de las penas restrictivas del derecho a

la propiedad. Se debe agregar que las penas restrictivas del derecho a la propiedad, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 69 del COIP, son de tres clases: (i) multa; (ii) comiso especial; y, (iii) destrucción de los instrumentos o efectos de la infracción. De igual forma, las sanciones en materia administrativa, al igual que en las penas restrictivas del derecho a la propiedad, son en su mayoría y valga la redundancia, restrictivas del derecho a la propiedad, como en el caso de las multas, clausura temporal o permanente de establecimientos, confiscación y decomiso de bienes, entre otras.

### **3.4. La prescripción en el Proyecto de Código Orgánico Administrativo**

El Proyecto de Código Orgánico Administrativo (en adelante, “COA” o “Proyecto de Ley”) fue propuesto con fecha 15 de diciembre de 2015 por el Asambleísta Vethowen Chica Arévalo –miembro de la Comisión del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control–, calificado mediante resolución CAL-2015-2017-083 de fecha 7 de enero de 2016, y remitido a la Comisión de Justicia y Estructura del Estado (en adelante, “CJEE”) para su tramitación.

La CJEE, después de avocar conocimiento del COA, presentó con fecha 9 de agosto de 2016 a la Presidencia de la ANE, el informe para primer debate de dicho Proyecto de Ley, mismo que fue discutido por el pleno de la ANE los días 25 y 30 de agosto del mismo año. Luego de haber revisado las observaciones formuladas por el pleno, la CJEE con fecha 21 de diciembre de 2016, presentó el informe para segundo debate del COA a la presidencia de la ANE, mismo que está siendo debatido por el pleno del órgano legislativo desde el día 9 de enero del 2017.

El COA, conforme lo dispone su art. 1, tiene por objeto regular el ejercicio de la función administrativa de los órganos que conforman el sector público<sup>124</sup>. Sin embargo, únicamente interesa a este estudio identificar las normas que el informe para segundo debate del COA, contempló respecto a la prescripción de la potestad sancionadora de los

---

<sup>124</sup> De acuerdo a lo prescrito en el art. 225 de la CRE, el sector público comprende: “Art. 225.- El sector público comprende: 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos”.

órganos de la APC. Sobre este asunto, antes de transcribir las normas pertinentes del Proyecto de Ley, corresponde realizar algunas precisiones:

- a) El COA si establece el plazo en el cual prescribe el ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de la APC, –y demás órganos de la Administración Pública dotados de potestades sancionadoras–, tanto para la determinación de infracciones como para la ejecución de sanciones.
- b) En el COA se contempla, en dos artículos distintos –arts. 236 y 238–, diferentes plazos para la prescripción de las sanciones, diferenciando a esta figura jurídica en dos momentos procesales: (i) cuando no ha existido resolución; y, (ii) cuando el acto administrativo –que impone la sanción–, cause estado<sup>125</sup>.
- c) La Disposición Transitoria Segunda del Proyecto de Ley prescribe que los procedimientos administrativos que se encuentren en trámite a la fecha de entrada en vigencia del COA, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme la normativa vigente al momento de su inicio. Según se desprende de la única Disposición Final del COA, el mismo entrará en vigencia seis meses después de su publicación en el Registro Oficial.

Por lo tanto, en los procedimientos administrativos sancionadores que hayan sido iniciados antes de la entrada vigencia del COA, para llenar la laguna normativa objeto de análisis, el infractor, real o presunto, podrá alegar y solicitar la aplicación del tiempo de prescripción de las acciones contravencionales –para llenar la laguna normativa objeto de análisis en lo referente a la prescripción de las infracciones administrativas–; o, el tiempo de prescripción de las penas restrictivas del derecho a la propiedad –para llenar la laguna normativa objeto de análisis en lo referente a

---

<sup>125</sup> Conforme lo dispone el art. 209 del COA, el acto administrativo causa estado en vía administrativa cuando: “Artículo 209.- Efectos de la no impugnación del acto administrativo. El acto administrativo causa estado en vía administrativa cuando: 1. Cuando se ha expedido un acto administrativo producto del recurso de apelación. 2. Ha fenecido el plazo de interposición del recurso de apelación y no se ha ejercido el derecho. 3. Se ha interpuesto acción contenciosa administrativa respecto del acto que se trate. El acto administrativo es firme cuando no admite impugnación en ninguna vía. Sobre el acto administrativo, que ha causado estado, cabe únicamente en vía administrativa el recurso extraordinario de revisión o en su caso, la revisión de oficio regulados en este Código”.

la prescripción de las sanciones administrativas–, según corresponda al caso, con miras a proteger su derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Ahora, una vez realizadas estas precisiones, corresponde transcribir las normas del COA que tratan la problemática discutida en esta disertación, de la siguiente forma:

- a) **Prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora:** El art. 236 del COA determina los plazos en los cuales prescribirán tanto las infracciones como las sanciones administrativas, de acuerdo a la gravedad de la infracción –leve, grave y muy grave–; y, la forma de contabilizar el inicio de los plazos de acuerdo al tipo de infracción.

*“Artículo 236.- Prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora. El ejercicio de la potestad sancionadora prescribe en los siguientes plazos:*

- 1. Al año para las infracciones leves y las sanciones que por ella se impongan.*
- 2. A los tres años para las infracciones graves y las sanciones que por ellas se impongan.*
- 3. A los cinco años para las infracciones muy graves y las sanciones que por ella se impongan.*

*Por regla general los plazos se contabilizan desde el día siguiente al de la comisión del hecho. Cuando se trate de una infracción continuada<sup>126</sup>, se contará desde el día siguiente al cese de los hechos constitutivos de la infracción. Cuando se trate de una infracción oculta, se contará desde el día siguiente a aquel en que la administración pública tenga conocimiento de los hechos.”*

---

<sup>126</sup> Conforme lo señala la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo de España, dentro del recurso de casación No. 1947/2010 (2013, pág. 3), para que una infracción sea catalogada como continuada, deben concurrir los siguientes elementos: “En la doctrina científica y jurisprudencial el delito continuado, y la infracción administrativa continuada se integran por la concurrencia de los siguientes elementos: 1) Pluralidad de hechos diferenciales 2) Concurrencia de un dolo unitario que transparenta una unidad de resolución y propósito que vertebra y da unión a la pluralidad de acciones de suerte que estas pierden su sustancialidad para aparecer como ejecución parcial y fragmentada de una sola y única programación de los mismos 3) Realización de las diversas acciones en unas coordinadas espacio-temporales próximas, indicador de su falta de autonomía 4) Unidad del precepto penal o administrativo sancionador violado, de suerte que el bien jurídico atacado es el mismo en todas 5) Unidad de sujeto activo y 6) Homogeneidad en el modus operandi por la idéntica o parecida utilización de métodos, instrumentos o técnicas de actuación afines.”

- b) **Prescripción de las sanciones:** Los arts. 237 y 238 del COA regulan el plazo de prescripción de las sanciones, la forma de contabilizarlo y su interrupción.

El art. 237 del Proyecto de Ley, diferencia el plazo de prescripción de las sanciones de acuerdo al momento procesal en el que se encuentre el procedimiento sancionador, de la siguiente forma:

- i. Primero, determina que las sanciones administrativas prescriben en el mismo plazo de caducidad de la potestad sancionadora –dos meses, ver art. 204 del COA<sup>127</sup>–, cuando no ha existido resolución. Extraña leer este primer supuesto de prescripción de las sanciones cuando no ha existido resolución, puesto que, no es jurídicamente correcto afirmar que una sanción –que no ha sido impuesta– puede prescribir, si por mandato constitucional contemplado en el numeral 2 del art. 76 de la CRE<sup>128</sup>, se deberá presumir la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme.
- ii. Segundo, establece que las sanciones administrativas también prescriben por el transcurso del tiempo desde que el acto administrativo –que impone la sanción–, cause estado. Consideramos que en este supuesto, el plazo de prescripción de las sanciones deberá ser el contemplado en el art. 236 del COA, dependiendo de la gravedad de la infracción –leve, grave y muy grave– cometida.

A continuación se transcriben los artículos en mención:

*“Artículo 237.- Prescripción de las sanciones. Las sanciones administrativas prescriben en el mismo plazo de caducidad de la potestad sancionadora, cuando*

---

<sup>127</sup> De conformidad con lo prescrito en el art. 204 del COA, cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio, se entienden caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de persona interesada o de oficio, en dos meses contados a partir de la expiración del plazo máximo para dictar el acto administrativo, de conformidad con este Código.

<sup>128</sup> “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada (...).”

*no ha existido resolución. Las sanciones administrativas también prescriben por el transcurso del tiempo desde que el acto administrativo ha causado estado.”*

*“Artículo 238.- Plazo para la prescripción cuando el acto ha causado estado. El plazo de prescripción comienza a contarse desde el día siguiente a aquel en que el acto administrativo ha causado estado.*

*El cómputo del plazo de prescripción se interrumpe por el inicio del procedimiento de ejecución de la sanción.*

*Si las actuaciones de ejecución se paralizan durante más de un mes por causa no imputable al infractor se reanudará el cómputo del plazo de prescripción de la sanción por el tiempo restante.”*

De los artículos transcritos se desprende que en el COA, pese a que si establece el tiempo en el cual prescribe el ejercicio de la potestad sancionadora, tanto para la determinación de infracciones como para la ejecución de sanciones, se aduce de manera errada que una sanción que no ha sido impuesta puede prescribir, mandato que desconoce el principio de inocencia reconocido en el numeral 2 del art. 76 de la CRE<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> De acuerdo con BOBBIO (2007, pág. 21), si una norma es incompatible con otras normas del sistema – en este caso, con una norma de rango constitucional–, carece de validez jurídica, lo cual acarrea el desconocimiento de la existencia de dicha norma como norma jurídica: “Validez jurídica de una norma equivale a existencia de esa norma como norma jurídica” complementando que “para decidir si una norma es válida (esto es, si existe como regla jurídica a determinado sistema) con frecuencia es necesario realizar tres operaciones: 1. Determinar si la autoridad que la promulgó tenía el poder legítimo para expedir normas jurídicas. (...) 2. Comprobar si no ha sido derogada (...) 3. Comprobar que no sea incompatible con otras normas del sistema”.

#### IV. Conclusiones y Recomendaciones:

A pesar de que durante el desarrollo del presente trabajo investigativo, hemos expuesto gran parte de las conclusiones a las que llegamos, consideramos necesario puntualizarlas en un capítulo aparte:

1. **Potestad sancionadora.** Del análisis realizado en el capítulo 1.1.2., se desprende que la potestad sancionadora es el poder público juridificado, dosificado y limitado al marco de la legalidad, del cual se encuentran investidos los distintos órganos de la Administración Pública, para poder imponer obligaciones a los administrados y propios funcionarios, por acciones u omisiones antijurídicas en el marco administrativo, con el fin de garantizar el interés público. Para la consecución de este fin, la Administración Pública podrá utilizar mecanismos de ejecución forzosa.
2. **Procedimiento administrativo.** El procedimiento administrativo es una serie ordenada de actos materiales y de formalidades o tareas técnicas, determinado por normas jurídicas y cumplido por los órganos del Estado. Los actos que lo conforman, están instrumentalmente destinados al dictado o la ejecución de un acto administrativo final.

Los principales fines del procedimiento administrativo son los siguientes: (i) Constituye una forma de expresar una decisión que sea imputable al conjunto – Administración (teoría del órgano)–; (ii) es un conjunto que ilustra, informa y asesora al órgano competente para que pueda decidir con acierto –conocimiento de los hechos–; (iii) es un mecanismo para garantizar el respeto de los derechos e intereses de los particulares; y, (iv) constituye una verdadera condición de validez de los actos administrativos que se expidan.

3. **Procedimiento administrativo sancionador.** El procedimiento administrativo sancionador, se define como la vía a través de la cual, los órganos de la APC ejercen su potestad sancionadora.
4. **Norma aplicable.** Todo procedimiento administrativo –incluyendo el sancionador–, llevado a cabo por los órganos que conforman la Función Ejecutiva, que conlleve

la formación, extinción o reforma de actos administrativos, se rige por las normas del ERJAFE, las que tienen rango reglamentario. En el supuesto que existan normas especiales para una determinada materia, las cuales se encuentren reguladas por una ley, éstas primarán sobre las disposiciones del ERJAFE por temas de jerarquía normativa –ver art. 425 de la CRE– y especialidad en la materia.

5. **Fases del procedimiento administrativo.** Hay tres fases que debe cumplir todo procedimiento administrativo –incluyendo el sancionador–, en un devenir de plazos y términos fijados, siendo estas las siguientes:

- a) **Iniciación:** existen dos formas de iniciación de un procedimiento administrativo, de oficio o a solicitud de persona interesada. Sin embargo, los procedimientos administrativos sancionadores únicamente inician de oficio.
- b) **Instrucción:** la fase de instrucción se compone de las alegaciones, la prueba, audiencia, informes e información pública. Los distintos actos que componen la fase de instrucción, proporcionan al órgano competente para resolver, los suficientes elementos de juicio para que pueda decidir con acierto. En el caso de los procedimientos administrativos sancionadores, la fase de instrucción otorga al órgano competente, los suficientes elementos de juicio para determinar la responsabilidad o inocencia de un administrado.
- c) **Terminación:** de acuerdo con el ERJAFE, existen tres formas de terminar o concluir un procedimiento administrativo: a) por resolución; b) por pacto o convenio; y, c) por inactividad formal de la Administración o silencio administrativo. No obstante, la forma de terminación contenida en el literal c), no es aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores.

En esta disertación, se abordó el estudio de la prescripción y caducidad de las potestades administrativas sancionadoras, como formas de terminar o concluir un procedimiento administrativo sancionador, sin que la resolución que se expida resuelva sobre el fondo del asunto controvertido.

6. **Prescripción.** La prescripción de las potestades administrativas sancionadoras, consiste en la extinción de la responsabilidad por el transcurso del tiempo, lo que acarrea indefectiblemente la pérdida del *ius puniendi* del Estado, y elimina con ello la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda establecer la existencia de una conducta infractora y aplicar válidamente una sanción al responsable.

Los elementos y características que se destacan en esta institución jurídica, son los siguientes: (i) El transcurso del tiempo; (ii) la prescripción debe ser alegada por quien la pretende a su favor; (iii) la prescripción corre a favor y en contra de todas las personas por igual, incluyendo al Estado; (iv) la prescripción supone la inactividad de la Administración, quien no ejercita su potestad de autotutela en el plazo o término legalmente previsto; (v) esta institución jurídica, acarrea la pérdida del *ius puniendi* del Estado y, como consecuencia, se extingue la responsabilidad de la persona presuntamente infractora; (vi) la prescripción se fundamenta en razones de seguridad jurídica; y, (vii) la consecuencia de este tipo de prescripción, consiste en tornar incompetente en razón del tiempo al órgano sancionador para abrir o proseguir con un procedimiento administrativo.

En los procedimientos administrativos sancionadores, se reconoce la existencia de dos tipos de prescripción, los cuales se ubican en dos momentos procesales distintos: a) prescripción de la infracción; y, b) prescripción de sanción.

7. **Prescripción de la infracción.** Esta modalidad de prescripción, consiste en la extinción de la facultad del Estado para determinar la existencia de infracciones administrativas. En contraste con el Derecho Penal, en materia administrativa se utiliza la denominación prescripción de la *infracción* y no prescripción de la *acción*. Sin embargo, conforme se comprobó en el capítulo 2.1.1., pese a que la terminología utilizada en estas materias es distinta, por su naturaleza, estos dos tipos de prescripción son figuras jurídicas similares en sus características tanto sustantivas como adjetivas. Se debe agregar que el tiempo de prescripción de las infracciones, comienza a correr desde el día en que la infracción se hubiere cometido.

8. **Prescripción de la sanción.** Este tipo de prescripción, consiste en la extinción de la facultad del Estado para imponer sanciones administrativas. La prescripción de las sanciones, extingue el derecho de ejecución de una sanción impuesta por una autoridad competente. Por lo que, desde que la resolución –que contiene la sanción– adquiera firmeza, comenzará a correr el tiempo de prescripción.
9. **Caducidad.** La declaratoria de caducidad de las potestades administrativas sancionadoras en un procedimiento, consiste en la inacción injustificada del mismo imputable a la Administración, que ocasiona *ex officio* la conclusión o extinción del concreto procedimiento en el que tiene lugar. Conforme se estableció en el capítulo 2.2., la caducidad no constituye obstáculo alguno para iniciar o reiniciar otro procedimiento sobre los mismos hechos, siempre y cuando la infracción perseguida no se encuentre prescrita.

A continuación se enlistan los elementos y características fundamentales de esta institución jurídica: (i) La caducidad, una vez vencido su plazo, deberá ser ordenada *ex officio* por el órgano sancionador; (ii) la importancia de la caducidad de las potestades sancionadoras, consiste en precautelar el derecho a la seguridad jurídica de los administrados; (iii) la legislación y la doctrina difieren, dado que la primera señala que los plazos de caducidad no admiten, en principio, interrupciones, salvo “cuando se da una situación de fuerza mayor o cualquier otra causa independiente de la voluntad de los interesados”. Por el contrario, en la legislación se prevén, de manera taxativa, los casos en los que se podrá suspender el plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar su resolución.

De acuerdo a lo dispuesto en el Estatuto, el órgano competente deberá declarar la caducidad, si luego de veinte días de iniciado el procedimiento sancionador, la Administración suspende su continuación o impulso

10. **Regulación de la prescripción en el ERJAFE.** El Estatuto dispone que las infracciones y sanciones prescribirán: “*según lo dispuesto en las leyes que las establezcan*”. No obstante, después de analizar ocho leyes especiales –por su materia–, se pudo evidenciar que en siete de ellas, no se establece un tiempo de prescripción de las infracciones o sanciones que en las mismas se tipifican. Por lo

expuesto, en el capítulo 2.3.1. pudimos concluir que existe una ausencia de regulación del tiempo de prescripción de la potestad sancionadora de los órganos de la APC, ante la falta de su oportuno ejercicio<sup>130</sup>.

Conforme se estudió, que exista una ausencia de regulación en nuestro sistema jurídico no es algo atípico, puesto que el legislador nunca podrá regular todas las relaciones que se desenvuelven en el día a día. Por esto, en la doctrina y jurisprudencia se ha reconocido que existen casos no cubiertos por regla jurídica alguna, que no se encuentran previstos en el ordenamiento jurídico, por lo que el sistema jurídico carece, para dichos casos, de toda solución normativa. Estos casos son denominados lagunas normativas.

Dada la existencia de la laguna normativa objeto de análisis, evidenciamos un problema jurídico al momento de aplicar y/o alegar la prescripción de la potestad sancionadora de los órganos de la APC, ante la falta de su oportuno ejercicio –sea porque operó la prescripción de la infracción o de la sanción–. Lo antedicho acarrea la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de los administrados.

11. **La laguna normativa objeto de análisis.** De acuerdo a lo estudiado en el capítulo 3.2.1., la laguna normativa objeto de análisis nace en virtud de una ley en blanco. La ley en blanco a la cual se hizo referencia, es el numeral 1 del art. 197 del ERJAFE<sup>131</sup>, dado que dicha norma indica que las infracciones y sanciones prescribirán, pero remite a otras normas especiales –por su materia– el establecimiento del tiempo en el cual operará dicha prescripción. Por otra parte, las leyes especiales a las cuales el numeral 1 del art. 197 del ERJAFE se remite, responden a esta remisión con una –falta de ley–, dado que dichas normas carecen –en ese aspecto–, de toda solución normativa, al no establecer el tiempo en el cual prescribirán las infracciones y sanciones que en ellas se tipifican.

---

<sup>130</sup> Ante la falta de oportuno ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de la APC, pueden operar tanto la figura de la prescripción como la de la caducidad. Sin embargo, su aplicación estará sujeta al momento procesal en el que se encuentre el procedimiento sancionador.

12. **Obligación de resolver.** Pese a que exista una laguna normativa, los órganos de la APC no podrán prescindir de resolver –numerales 1 y 4 del art. 156 del ERJAFE, concordantes con el numeral 7 del art. 18 del Código Civil–; entonces, necesariamente deberán emplear las reglas de integración del derecho previstas en la legislación vigente, para llenar la laguna normativa objeto de análisis y resolver de manera motivada el procedimiento sancionador.
  
13. **Forma de llenar la laguna normativa objeto de análisis.** Para llenar la laguna normativa objeto de análisis, se propuso la aplicación de dos normas análogas de tipo legis, las cuales están contenidas: (i) en el numeral 6 del art. 417 del COIP, la cual fue propuesta para llenar la laguna normativa objeto de análisis en lo referente a la prescripción de las infracciones administrativas; y, (ii) en el numeral 3 del art. 75 del mismo cuerpo normativo, la cual fue propuesta para llenar la laguna normativa objeto de análisis en lo referente a la prescripción de las sanciones administrativas.

Como se pudo observar en el capítulo 3.2.2., la norma que faculta el empleo de la analogía en nuestra legislación, es el numeral 7 del art. 18 del Código Civil. Esta norma es expresa, clara y precisa, al otorgar la facultad a los jueces –y por aplicación analógica a los órganos de la APC– para aplicar, a falta de ley, normas análogas. Se debe agregar que la doctrina propone dos presupuestos para la procedencia de la analogía, los cuales, conforme se demostró en los capítulos 3.3.1 y 3.3.2, **son cumplidos a cabalidad por las normas análogas propuestas:**

- a) La existencia de una laguna real, lo cual fue demostrado en el capítulo 2.3.1; y,
  
- b) Que exista semejanza entre el caso previsto por el legislador y el caso que tiene que resolver el juez y que no se halla contemplado en la norma. La semejanza debe existir en la finalidad que tuvo el legislador para dictar la norma.

Con el objeto de probar que las normas análogas propuestas cumplen con este segundo presupuesto, se demostró que: (i) El Derecho Administrativo

sancionador y el Derecho Penal están intrínsecamente relacionados; (ii) la sanción administrativa es una pena en sentido estricto; (iii) la finalidad de las sanciones administrativas es la misma que la de las penas en general; (iv) es una idea quimérica pretender diferenciar por su contenido a la sanción penal de la administrativa; (v) la doctrina (PEREZ NIETO, 2005, pág. 165) y jurisprudencia española (1980, pág. 2) (1995, pág. 2), (2003, pág. 10) (2016, pág. 11) reconocen que el Derecho Penal tiene una función integradora sobre el ordenamiento jurídico administrativo sancionador. Por lo que, ante la presencia de una laguna normativa en el ámbito administrativo, se deberá cubrirla con las técnicas y principios propios del Derecho Penal; y, (vi) la prescripción del poder punitivo penal y de la potestad sancionadora administrativa poseen semejanzas relevantes.

Por lo antes expuesto, se concluye que si es viable aplicar las normas análogas propuestas para llenar la laguna normativa objeto de análisis.

14. **Aclaración sobre las normas análogas propuestas.** De acuerdo a lo analizado en el capítulo 3.3.2, los aspectos que diferencian a los delitos de las contravenciones son, en lo principal, relativos a la gravedad del acto y a la peligrosidad de su autor. Es por esto que es posible aseverar que la contravención penal, al ser de menor gravedad y al no constituir su autor un peligro para la seguridad social, se asemeja a una infracción administrativa. Lo antedicho teniendo en cuenta que la infracción administrativa no ampara bienes jurídicos de mayor importancia –pues en dicho caso estaría tipificada como delito y no como contravención administrativa–, y su infractor no refleja un peligro para la seguridad social –si lo hiciera, su sanción no consistiría en una multa, clausura (personas jurídicas), disculpa pública, entre otras, sino el aislamiento del sujeto que genera peligro a la seguridad social–.

Por esto, se sugiere la aplicación del tiempo de prescripción de las acciones contravencionales incluidas en el COIP, para llenar la laguna normativa objeto de análisis en lo referente a la prescripción de las infracciones administrativas, y no el tiempo de prescripción de los delitos incluidos en el mismo cuerpo normativo.

Por el contrario, para llenar la laguna normativa objeto de análisis en lo referente a la prescripción de las sanciones administrativas, se sugiere la aplicación del tiempo de prescripción de las penas restrictivas del derecho a la propiedad incluidas en el COIP. La razón por la cual se sugiere la aplicación de esta norma, radica en que en el COIP, no se determina cual es el tiempo de prescripción de las sanciones contravencionales. Por esto, resulta necesario acudir al tiempo de prescripción de las penas restrictivas del derecho a la propiedad. Se debe agregar que las penas restrictivas del derecho a la propiedad, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 69 del COIP, son de tres clases: (i) multa; (ii) comiso especial; y, (iii) destrucción de los instrumentos o efectos de la infracción. De igual forma, las sanciones en materia administrativa, al igual que en las penas restrictivas del derecho a la propiedad, son en su mayoría y valga la redundancia, restrictivas del derecho a la propiedad, como en el caso de las multas, clausura temporal o permanente de establecimientos, confiscación y decomiso de bienes, entre otras.

15. **Proyecto de Código Orgánico Administrativo.** En el COA, pese a que si prevé el tiempo en el cual prescribe el ejercicio de la potestad sancionadora, tanto para la determinación de infracciones como para la ejecución de sanciones, se aduce de manera errada que una sanción que no ha sido impuesta puede prescribir, mandato que desconoce el principio de inocencia reconocido en el numeral 2 del art. 76 de la CRE.
16. **Propuestas.** A continuación formulamos dos propuestas que recogen los aspectos esenciales del análisis que se abordó en esta disertación. Para la elaboración de estas propuestas, se tomó en consideración que el informe para segundo debate del COA, ya está siendo debatido por el pleno de la ANE desde el día 9 de enero del año 2017:
  - 16.1. En los procedimientos administrativos sancionadores que inicien antes de la entrada en vigencia del COA, para llenar la laguna normativa objeto de análisis, el infractor, real o presunto, podrá alegar y solicitar la aplicación del tiempo de prescripción de las acciones contravencionales –para llenar la laguna normativa objeto de análisis en lo referente a la prescripción de las infracciones administrativas–; o, el tiempo de prescripción de las penas restrictivas del derecho a la propiedad –para llenar la laguna normativa objeto

de análisis en lo referente a la prescripción de las sanciones administrativas–, según corresponda al caso, con miras a proteger su derecho constitucional a la seguridad jurídica. Formulamos esta propuesta, pues no resulta oportuno plantear una reforma al ERJAFE a pocos meses de su inminente derogación.

16.2. Respecto al COA, dado que este Proyecto de Ley sí prevé el tiempo en el cual prescribe el ejercicio de la potestad sancionadora, tanto para la determinación de infracciones como para la ejecución de sanciones, pero aduce de manera errada que una sanción que no ha sido impuesta puede prescribir, proponemos que antes de su expedición, durante el segundo debate del Proyecto de Ley, se modifique su art. 237 por el siguiente:

*“Artículo 237.- Prescripción de las sanciones. Las sanciones administrativas prescriben por el transcurso del tiempo desde que el acto administrativo ha causado estado.”*

De esta forma, se omite aseverar que una sanción que no ha sido impuesta puede prescribir.

## 17. BIBLIOGRAFÍA

### 17.1. LIBROS Y ARTÍCULOS

- ALARCÓN GÓMEZ, M. G. (DICIEMBRE DE 2015). LA CADUCIDAD DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES. LA CADUCIDAD DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES. QUITO, PICHINHCA, ECUADOR: UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO.
- ALCHOURRON, C., & BULYGIN, E. (1974). INTRODUCCIÓN A LA METODOLOGÍA DE LAS CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. BUENOS AIRES: ASTREA.
- ANABITARTE, A. G. (2001). ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. MADRID.
- ANDRADE, R. V. (2003). MANUAL DE DERECHO PROCESAL PENAL. QUITO: CORPORACION DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES.
- ANTONIOLLI, W. (1954). ALLGEMEINES VERWALTUNGSRECHT.
- ARBELAEZ, J. O. (2009). DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LEGIS.
- BARROS, O. V. (1960). LA PRESCRIPCIÓN PENAL EN EL CÓDIGO PENAL. CÓRDOBA: EDITORIAL BIBLIOGRÁFICA ARGENTINA.
- BOBBIO, N. (2007). TEORÍA GENERAL DEL DERECHO. BOGOTÁ: TEMIS.
- BURDEAU, G. (1964). MÉTODO DE LA CIENCIA POLÍTICA. BUENOS AIRES: DEPALMA.
- CABRA, M. G. (1994). INTRODUCCIÓN AL DERECHO. BOGOTA: TEMIS.
- CANOSA, A. N. (2014). PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: RECURSOS Y RECLAMOS. BUENOS AIRES-BOGOTA: ASTREA.
- CARBONELL, M., & RUBEN SANCHEZ GIL. (S.F.). CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO. BIBLIOTECA JURÍDICA VIRTUAL DE LA UNAM, 35.
- CARRARA, F. (1956). PROGRAMA DE DERECHO CRIMINAL. BOGOTA: TEMIS.
- CASSAGNE, J. C. (1994). DERECHO ADMINISTRATIVO. BUENOS AIRES : ABELEDO PERROT.
- CUELLO, E. (1960). DERECHO PENAL. BARCELONA: BOSCH.
- DONOSO, J. T. (1981). ELEMENTOS DE LA CIENCIA POLÍTICA. QUITO: EDUC.

- DROMI, J. R. (1973). INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. BUENOS AIRES: ASTREA.
- ECHANDIA, H. D. (1974). TEORIA GENERAL DE LA PRUEBA JUDICIAL. BUENOS AIRES: FIDENTER.
- ESCOBAR, J. P. (1977). METODOLOGÍA Y TÉCNICA DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA. BOGOTA: HORIZONTES.
- ESCUIN PALOP, C. (2005). CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. VALENCIA: TIRANT LO BLANCH.
- ESPAÑA, D. D. (21 DE MAYO DE 2014). EJERCER LA POTESTAD SANCIONADORA EN FORMA REGLADA Y NO DISCRECIONAL. RECOMENDACIÓN. MADRID.
- FERRI. (1993). PRINCIPIOS DEL DERECHO CRIMINAL. MADRID: REUS.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.. (2006). CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. BUENOS AIRES: FONDO EDITORIAL DE DERECHO Y ECONOMÍA.
- GALINDO, J. B. (2010). EL DEBIDO PROCESO EN LOS PROCEDIMIENTOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. QUITO, PICHINCHA, ECUADOR.
- GARRIDO FALLA, F., PALOMAR OLMEDA, A., & HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ. (2006). TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. ESPAÑA: TECNOS.
- GASSET, O. Y. (1957). EL HOMBRE Y LA GENTE. MADRID.
- GORDILLO, A. (2013). TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. BUENOS AIRES: FUNDACION DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
- GORDILLO, A. (2013). TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO (VOL. 8). BUENOS AIRES: FUNDACION DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
- GORDILLO, A. (2013). TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. BUENOS AIRES: FUNDACION DE DERECHO ADMINISTRATIVO BUENOS AIRES.
- GORDILLO, A. (2013). TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. BUENOS AIRES: FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
- HOLGUÍN, J. L. (2008). MANUAL ELEMENTAL DE DERECHO CIVIL EN EL ECUADOR. QUITO: CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES.
- Kelsen, H. (1969). TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. MEXICO: TEXTOS UNIVERSITARIOS.
- Kelsen, H. (1982). TEORÍA PURA DEL DERECHO: EUDEBA
- LLOBREGAT, J. G., & BUITRON RAMIREZ, G. (2008). EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. VALENCIA: TIRANT LO BLANCH.

- MABERG, R. C. (1998). TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. MÉXICO: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA.
- MANERO, J. R., & SCHMILL, U. (2007). EL JUEZ Y LAS LAGUNAS DEL DERECHO. MEXICO: UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.
- MARIN, G. Y. (1941). TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
- MORÓN URBINA, J. C. (2009). COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. LIMA: GACETA JURÍDICA.
- MORÓN, M. S. (2015). DERECHO ADMINISTRATIVO. ALCALÁ: TECNOS.
- NIETO, A. P. (2005). DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. MADRID: TECNOS.
- NINO, C. S. (2005). INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DEL DERECHO. BUENOS AIRES: ATREA.
- OLIVEROS, M. (2010). TESIS DOCTORAL. QUITO, PICHINCHA, ECUADOR: UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLIVAR.
- OYARTE, R. (2014). DERECHO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO Y COMPARADO. QUITO: CORPORACION DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES.
- OYARTE, R. (2016). DEBIDO PROCESO. QUITO: CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES.
- PALASÍ VILLAR, J. L., & VILLAR ESCURRA, J. L. (1993). DERECHO ADMINISTRATIVO II. MADRID: UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.
- PARADA, R. (2012). DERECHO ADMINISTRATIVO. MADRID: MARCIAL PONS.
- PAREJO, A. (1993). OBJETO, AMBITO DE APLICACION Y PRINCIPIOS GENERALES DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN. EN LA NUEVA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO. MADRID: TECNOS .
- PASQUEL, A. Z. (S.F.). ALFONSO ZAMBRANO. OBTENIDO DE ALFONSO ZAMBRANO: [WWW.ALFONSOZAMBRANO.COM](http://WWW.ALFONSOZAMBRANO.COM)
- PAZ, F. M. (2004). INTRODUCCION AL DERECHO. BUENOS AIRES: ÁBACO DE RODOLFO DEPALMA.
- PEREZ, J. G., & FRANCISCO GONZALEZ NAVARO. (2012). COMENTARIOS A LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN. ESPAÑA: THOMPSON.

- PESANTEZ, H. S. (2005). INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. QUITO: EDITORA NACIONAL.
- PORRAS, G. T. (1960). LA PRESCRIPCIÓN. BOGOTA: PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA.
- RODRIGUEZ, A. A. (1939). DERECHO CIVIL. SANTIAGO DE CHILE: LIBRERIA EDITORIAL ZAMORANO Y CAPERÁN.
- RUIZ, L. P. (2000). ANEXO DE APUNTES DE CÓDIGO CIVIL. LOJA: UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA.
- SALAZAR, A. R. (2011). LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. QUITO: CORPORACION DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES.
- SCHAUER, F. (2013). PENSAR COMO UN ABOGADO. MADRID, BARCELONA, BUENOS AIRES Y SAO PAULO: MARCIAL PONS.
- SERRANO, C. M. (2009). TEORÍA DEL DERECHO DISCIPLINARIO EN COLOMBIA. BOGOTÁ: TEMIS.
- VELASCO, C. M., & MOLINA BLÁZQUEZ, C. (2004). DERECHO PENAL ESPAÑOL. ESPAÑA: TECNOS.
- VERGARAY, V., & GOMEZ, H. (2009). "LA POTESTAD SANCIONADORA Y LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR" EN "SOBRE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL". LIMA: UPC.
- VESCOVI, E. (2011). INTRODUCCIÓN AL DERECHO. BUENOS AIRES: B D F LTDA.
- ZAFFARONI, E. R. (2000). DERECHO PENAL. BUENOS AIRES: SOCIEDAD ANONIMA EDITORA, COMERCIAL, INDUSTRIAL Y FINANCIERA.
- ZAVALA EGAS, J. (2011). DERECHO ADMINISTRATIVO. GUAYAQUIL: EDILEX S.A.
- ZEA, A. V. (1978). DERECHO CIVIL. BOGOTA: TEMIS.

## **5.2. NORMATIVA NACIONAL:**

- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.
- CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL.
- CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.
- CÓDIGO CIVIL.
- ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA.
- LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL.

- LEY ORGÁNICA DE SALUD.
- LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, PRIVATIZACIONES Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR PARTE DE LA INICIATIVA PRIVADA.
- LEY DEL SISTEMA ECUATORIANO DE CALIDAD.
- LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.
- LEY DE HIDROCARBUROS.
- LEY DE MINERÍA.
- LEY ORGÁNICA DE RECURSOS HÍDRICOS, USOS Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA.
- LEY DE COMERCIALIZACIÓN Y EMPLEO DE PLAGUICIDAS.
- LEY ORGÁNICA DE TELECOMUNICACIONES.
- PROYECTO DE CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO

### **5.3. NORMATIVA INTERNACIONAL**

- ACTUALMENTE DEROGADA LEY 30/1992 DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE ESPAÑA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO NO. 285 DE FECHA 27 DE NOVIEMBRE DE 1992 – ACTUAL LEY 39/2015 DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, PUBLICADA EN EL BOE NO. 236 DE FECHA 2 DE OCTUBRE DE 2015–.
- LEY NO. 27444 DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL DEL PERÚ.
- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

### **5.4. JURISPRUDENCIA NACIONAL**

- ACCION PAULIANA, GACETA JUDICIAL 8 (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE ECUADOR 11 DE MARZO DE 2002).
- ANALOGÍA, 527-2015 (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO 10 DE SEPTIEMBRE DE 2015).
- DEBIDO PROCESO, 1338-11-EP (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR 22 DE OCTUBRE DE 2014).

- MOTIVACIÓN, 0831-12-EP (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR 9 DE ABRIL DE 2014).
- MOTIVACIÓN, 0851-13-EP (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR 29 DE ABRIL DE 2015).
- MOTIVACIÓN, 1212-11-EP (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR 21 DE JUNIO DE 2012).
- MOTIVACIÓN, 0849-13-EP (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR 4 DE FEBRERO DE 2015).
- PRINCIPIO DE LEGALIDAD, 1676-11-EP (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR 2 ABRIL DE 2013).
- RESPONSABILIDAD CIVIL CULPOSA, GACETA JUDICIAL 12 (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE ECUADOR, PRIMERA SALA DE LO CIVIL Y MERCANTIL 19 DE MARZO DE 2003).
- SEGURIDAD JURÍDICA, 100-12-EP (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR 16 DE MAYO DE 2013).

#### **5.4. JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL:**

- APLICACIÓN SUPLETORIA DE DERECHO PENAL, STS 2688/1980 (TRIBUNAL SUPREMO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ESPAÑA 29 DE SEPTIEMBRE DE 1980).
- APLICACION DEL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD AL DESMOVILIZADO DE UN GRUPO ARMADO AL MARGEN DE LA LEY, SENTENCIA C-93/10 (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA 2010).
- DELITO Y CONTRAVENCIÓN, D-1459 (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA 17 DE ABRIL DE 1997).
- DERECHO PENAL Y ADMINISTRATIVO, 2502/2016 (SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ESPAÑA 25 DE FEBRERO DE 2016).
- INTERES GENERAL E INTERES SOCIAL, C-053/01 (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA 24 DE ENERO DE 2001).
- SANCIÓN POR INFRACCIÓN MUY GRAVE DE LA LETRA I), DEL ARTÍCULO 99 DE LA LEY 24/1988, DEL MERCADO DE VALORES., 772/1998 (SALA DE CONTECIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ESPAÑA 6 DE OCTUBRE DE 2003).

- SENTENCIA, 1947/2010 (TRIBUNAL SUPREMO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ESPAÑA 28 DE JUNIO DE 2013).
- SENTENCIA, 253/2011 (TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO 24 DE FEBRERO DE 2012).
- PRESCRIPCION, 3391/1991 (SALA DE LO CONTENCIOSO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ESPAÑA 13 DE FEBRERO DE 1995).
- PRESCRIPCION DE LA ACCION PENAL, C-416-02 (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA 28 DE MAYO DE 2002).
- RECURSO DE CASACIÓN, 6525/2011 (TRIBUNAL SUPREMO DE ESPAÑA. SALA DE LO CONTENCIOSO 18 DE JUNIO DE 2014).

**PARA GRADOS ACADÉMICOS DE ABOGADOS (TERCER NIVEL)**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

**DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN**

Yo, Francisco José Dávila Caicedo, C.I. 1715114763, autor del trabajo de graduación intitulado: “La prescripción de la potestad sancionadora de los órganos de la Administración Pública Central, ante la falta de su oportuno ejercicio”, previa a la obtención del grado académico de **ABOGADO** en la Facultad de **JURISPRUDENCIA**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar al SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la universidad.

Quito, 18 de abril de 2017



Francisco José Dávila Caicedo

C.C.: 1715114763

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL,  
IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN

**CÉDULA DE CIUDADANÍA**  
APELLIDOS Y NOMBRES  
DAVILA CAICEDO FRANCISCO JOSE

LUGAR DE NACIMIENTO  
PICHINCHA  
QUITO  
BENALCAZAR

FECHA DE NACIMIENTO 1994-06-02  
NACIONALIDAD ECUATORIANA  
SEXO M  
ESTADO CIVIL SOLTERO

Nº. 171511476-3





**INSTRUCCIÓN SUPERIOR**  
**PROFESIÓN / OCUPACIÓN ESTUDIANTE**

V4344V4244

APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE  
DAVILA AGUILERA RENE PATRICIO

APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE  
CAICEDO OQUENDO XIMENA MATILDE

LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN  
QUITO  
2016-03-24

FECHA DE EXPIRACIÓN  
2026-03-24

001055786






DIRECTOR GENERAL FIRMA DEL CEDULADO



**CERTIFICADO DE VOTACIÓN**  
ELECCIONES GENERALES 2017  
2 DE ABRIL 2017

REPUBLICA DEL ECUADOR

**024**  
JUNTA No.

**024 - 123**  
NÚMERO

**1715114763**  
CÉDULA

DAVILA CAICEDO FRANCISCO JOSE  
APELLIDOS Y NOMBRES

PICHINCHA  
PROVINCIA

RUMIÑAHUI  
CANTÓN

SANGOLQUI  
PARROQUIA

CIRCUNSCRIPCIÓN: 4  
ZONA:



