

**OFICINA DE POSGRADOS**

**Tema:**

**CADUCIDAD EN LA ETAPA DE INSTRUCCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES Y LA SEGURIDAD JURÍDICA**

**Proyecto de investigación previo a la obtención del título de Magíster en Derecho mención Gestión Pública**

**Línea de investigación:**

**DERECHO PÚBLICO**

**Autora:**

Leslie Doménica Álvarez Conde

**Director:**

Mg. José Sebastián Cornejo Aguiar

**Ambato – Ecuador**

**Octubre 2023**

## DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD

Yo: **LESLIE DOMÉNICA ÁLVAREZ CONDE**, con cédula de ciudadanía **1850021351**, autora del trabajo de grado titulado: "CADUCIDAD EN LA ETAPA DE INSTRUCCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES Y LA SEGURIDAD JURÍDICA", previa a la obtención del título profesional de **MAGÍSTER EN DERECHO, MENCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA**, en la Oficina de **POSGRADOS**.

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

Ambato, septiembre 2023



Leslie Doménica Álvarez Conde

CC. 1850021351

PONTIFICA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
SEDE AMBATO  
APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO

Tema:

CADUCIDAD EN LA ETAPA DE INSTRUCCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES Y LA SEGURIDAD JURÍDICA

Línea de investigación:

DERECHO PÚBLICO

Autora:

Leslie Doménica Álvarez Conde


José Sebastián Cornejo Aguiar, Ab. Mg.

**CALIFICADOR**

f. 


Diego Gonzalo Coca Chanalata, Ab. Mg.

**CALIFICADOR**

f. 

Linda de la Mercedes Amancha Chiluisa, Ab. Mg.

**CALIFICADOR**

f. 

Juan Carlos Acosta Teneda, P. PhD.

**COORDINADOR DE LA OFICINA DE POSGRADOS**

f. 

Hugo Rogelio Altamirano Villarroel, Dr.

**SECRETARIO GENERAL PUCESA**

f. 



Ambato – Ecuador  
Septiembre 2023

## DEDICATORIA

A mi madre por todo su amor y su apoyo incondicional.

A mi padre por su esfuerzo.

A mi mejor amiga por su soporte.

Leslie Doménica Álvarez Conde

## **AGRADECIMIENTO**

A Dios por guiar siempre mi camino, por acompañarme en cada uno de mis pasos, cuidarme y bendecirme.

A mi Familia por estar siempre a mi lado, apoyándome en cada una de mis decisiones y sobre todo en mi carrera profesional.

Al Mg. José Cornejo Aguiar, tutor de este trabajo, por todo el apoyo brindado en la realización del mismo.

Leslie Doménica Álvarez Conde

## RESUMEN

En el Ecuador la figura de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores es uno de los principales problemas que se han planteado en la rama del Derecho Administrativo. Por tanto, el Código Orgánico Administrativo no determina con claridad el tiempo de duración de la etapa instrucción de los procedimientos administrativos sancionadores, permitiendo que los funcionarios comentan arbitrariedad en la aplicación de la de la caducidad en un procedimiento administrativo sancionador, vulnerando de esta manera el derecho a la seguridad jurídica que tienen los administrados.

El estudio tiene como objetivo el derecho a la seguridad jurídica en la caducidad en la etapa de instrucción de los procedimientos administrativos sancionadores en el Código Orgánico Administrativo en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ambato, en el año 2022 en materia de construcciones. Esta investigación se realiza con un enfoque cualitativo ya que busca caracterizar todo lo concerniente a la caducidad y al principio de seguridad jurídica; y, cuantitativo por la cantidad de casos existentes en el año 2022, el nivel es descriptivo y explicativo, y el tipo de investigación es documental y la técnica empleada es el estudio de casos y la inducción.

El resultado esperado en la investigación es demostrar si la seguridad jurídica ha sido vulnerada por los vacíos normativos establecidos en el Código Orgánico Administrativo al no existir plazos puntuales para la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores que son aplicados por los funcionarios ecuatorianos a través de las facultades y competencias normativas.

**Palabras clave:** administración pública, seguridad jurídica, caducidad, procedimientos administrativos sancionadores, etapa de instrucción

## ABSTRACT

Expiration in sanctioning administrative procedures is one of the primary challenges encountered in the field of Ecuadorian Administrative Law. Consequently, the Organic Administrative Code does not clearly specify the duration of the investigative phase in sanctioning administrative procedures, thus allowing officials to potentially exercise arbitrariness in the application of expiration within such procedures, thereby infringing upon the right to legal certainty held by the administered parties.

The objective of this study is to examine the right to legal certainty in relation to expiration during the investigative phase of sanctioning administrative procedures within the Organic Administrative Code within the Municipal Decentralized Autonomous Government of Ambato Canton in the year 2022, specifically in the field of construction. This research adopts a qualitative approach, aiming to characterize all aspects concerning expiration and the principle of legal certainty. Additionally, it employs a quantitative dimension to account for the number of cases in the year 2022.

The research has a descriptive and explanatory level, and it utilizes a documentary research method along with a case study and induction as its techniques. The expected outcome of this research is to determine whether legal certainty has been compromised due to regulatory gaps within the Organic Administrative Code, particularly the absence of specific timeframes for the expiration of sanctioning administrative procedures, which are administered by Ecuadorian officials through their regulatory powers and competencies.

**Key words:** public administration, legal security, expiration, sanctioning administrative procedures, instruction stage

## ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS

APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO.....	ii
DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD .....	iii
DEDICATORIA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
RESUMEN .....	vi
ABSTRACT .....	vii
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPITULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA.....	5
1.1. Antecedentes históricos de la seguridad jurídica .....	5
1.2. Definición del principio de seguridad jurídica .....	14
1.3. Antecedentes históricos de la caducidad .....	18
CAPITULO II. DISEÑO METODOLÓGICO .....	40
2.1. Enfoque o diseño de investigación.....	40
2.2. Método de investigación.....	40
2.3. Técnicas .....	42
2.4. Instrumentos de recolección de datos.....	43
CAPITULO III. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	45
CONCLUSIONES.....	60
RECOMENDACIONES .....	67
BIBLIOGRAFÍA .....	69



## INTRODUCCIÓN

Con el pasar de los años el Derecho Público, y en especial el Derecho Administrativo ha otorgado la potestad sancionadora a determinados funcionarios públicos competentes para sancionar a los presuntos infractores, es así como la potestad sancionadora se ha convertido en un mecanismo de defensa que tiene el Estado en contra de los administrados, alegando de esta manera la presunta comisión de una infracción y determinando su sanción, pero es importante recalcar que la función sancionadora tiene un tiempo legal establecido para ser ejecutado y, tiene que ser respetado por los funcionarios y si no es respetado por los mismos, el administrado tiene la potestad de solicitar la caducidad del procedimiento que se ha iniciado en su contra, por lo que, este tiempo se convierte en una herramienta para que los administrados hagan frente al poder público.

En el Ecuador la figura de la caducidad nace como una forma de terminación del procedimiento administrativo pues así lo manifiesta su artículo 154 numeral 2 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva y se reconocen tres tipos de caducidad. La primera, es la caducidad en los procedimientos de oficio: que existe tres meses plazo desde que ha iniciado el procedimiento y no exista alguna resolución, se entiende caducado el mismo. La segunda, la caducidad de los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada que también son conocidos como procedimientos de actuación previa, este tipo de procedimientos caduca cuando se produzca una paralización del proceso por dos meses y, por último, la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores o de control, la cual caduca en 20 días si la misma administración suspende su continuación o impulso.

Actualmente, la norma que regula la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores en el Ecuador, es el Código Orgánico Administrativo publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 31 de 7 de julio 2017, esta norma nace con la intención de unificar leyes, pues los diferentes tipos de procedimientos públicos se encontraban regulados en diversas normas pertenecientes al ordenamiento jurídico, con lo referente al procedimiento administrativo sancionador

en el Ecuador fue modificado a profundidad, ya que el objetivo de este cuerpo normativo es establecer un específico y común procedimiento administrativo sancionador, el cual tiene la intención de establecer responsables e imponer las sanciones respectivas a los infractores.

Tres tipos de caducidad han sido reconocidos en el Código Orgánico Administrativo, y son las siguientes; La primera es en la fase de actuación. La segunda en los procedimientos de oficio y, la última es la potestad sancionadora, la primera caduca en seis meses cuando la administración pública no ha concluido el procedimiento administrativo sancionador, la segunda en dos meses a partir de la terminación del plazo otorgado, y la tercera caduca en el plazo de un mes.

En Ecuador la caducidad es uno de los principales problemas dentro de la rama del Derecho Administrativo pues el Código Orgánico Administrativo no determina con claridad el tiempo de duración de la fase de instrucción de los procedimientos administrativos sancionadores, permitiendo de esta manera que los funcionarios públicos comentan arbitrariedad en la aplicación de la caducidad en un procedimiento administrativo sancionador, vulnerando de esta manera el derecho a la seguridad jurídica que tienen los administrados.

La seguridad jurídica nace por el pavor que tiene el ser humano ante la incertidumbre e imprevisibilidad de su propia existencia y tiene el fin de satisfacer una necesidad humana básica es por este motivo que, el derecho en todos estos años ha intentado satisfacer y colocar a la seguridad jurídica como uno de sus principales fines, pues los Estados de Derecho están estrechamente relacionados con este la seguridad jurídica y con el pacto social según el ideal de la corriente contractualista.

La Constitución Política de la República del Ecuador del año 1998 fue la primera norma constitucional ecuatoriana que reconoció por primera vez a la seguridad jurídica como un derecho civil. Actualmente este principio es un derecho de carácter fundamental que tienen todos los ciudadanos, este derecho se encuentra reconocido dentro de la norma suprema, es decir, en la Constitución de la República

del Ecuador del año 2008 dentro de su articulado número 82, manifestando que la seguridad jurídica debe ser observada, respetada, garantizada y aplicada por toda autoridad administrativa y judicial.

Además, la seguridad jurídica tiene como base la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. Esto permite que los administrados tengan el conocimiento y la certeza de lo que está prohibido y permitido legalmente y los tipos de procesos a los que serán sometidos en caso de cometer algún tipo de infracción.

Por lo que, la Corte Constitucional como el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia con lo referente a la seguridad jurídica nos ha aportado con varias sentencias en donde las más relevantes son las siguientes: con lo referente a su definición, la Sentencia No. 012-13-SEP-CC, 2013 emitida el 09 de mayo del 2013 define a la seguridad jurídica como una certeza en las actuaciones de los poderes públicos y que las normas serán aplicadas acorde a la Constitución, en la Sentencia No. 198-15-SEP-CC emitida el 17 de junio del 2015, nos añade que la seguridad jurídica es un principio de carácter universal que ha sido aceptado y reconocido por el derecho.

Además de que el Estado tiene la obligación de establecer la confianza y seguridad al momento en el que ejerce su poder político, legislativo y jurídico, por lo que, debe proteger los bienes, de las personas y los derechos de estas, y en caso de llegar a vulnerarse estos derechos o protección de los bienes serán reparados por los diferentes tipos de procedimientos que tiene el Estado.

Por otro lado, en la Sentencia No. 1763-12-EP/20, y la Sentencia No. 2210-13EP/20 manifiestan que: al momento en el que, la Corte Constitucional conoce algún caso en el que se presume que la seguridad jurídica ha sido vulnerada, la misma tiene que hacer un análisis de si se ha aplicado o no las normas de manera interpretativa e infra constitucional, por lo que la vulneración de este derecho tiene que estar relacionado con la vulneración de otros derechos, como por ejemplo: el derecho al debido proceso, entre otros.

Actualmente, en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato en la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de construcción se aplica de manera arbitraria la figura de la caducidad, la cual está permitida por el Código Orgánico Administrativo, esta arbitrariedad se comete en la etapa de prueba de la fase de instrucción, lo que ha generado un malestar en los administrados, incrementando de esta manera las arbitrariedades por parte de la Administración Pública, lo que ha disminuido la eficacia que tienen los procedimientos administrativos sancionadores.

Por lo anteriormente expuesto, el objetivo del presente trabajo de investigación es ofrecer al lector la posibilidad de conocer: ¿Cómo garantizar la caducidad y el derecho a la seguridad jurídica determinada en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de construcción?

## **CAPITULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA**

### **1.1. Antecedentes históricos de la seguridad jurídica**

Para hablar sobre el derecho que tienen los administrados a la seguridad jurídica, conoceremos la historia, y la seguridad jurídica constituye un deseo arraigado en la vida anímica del hombre, que siente terror ante la inseguridad de su existencia, la imprevisibilidad y, la incertidumbre a la que está sometido. La exigencia de seguridad de orientación es, por eso, una de las necesidades humanas básicas que el derecho trata de satisfacer a través de la dimensión jurídica de la seguridad. (Luño, A., 2000)

La seguridad jurídica se origina por el pavor que tiene el ser humano ante la incertidumbre e imprevisibilidad de su propia existencia y de las futuras generaciones, por este motivo, la seguridad jurídica nace con el fin de satisfacer una necesidad humana básica que el derecho ha logrado proteger y satisfacer como su fin que es eliminar la inseguridad mediante la aplicación de normas de derecho. Es por este motivo que la inseguridad ha sido unos de los principales conflictos que ha tenido la historia.

Es importante recalcar que la seguridad jurídica no se aplica de manera espontánea ya que depende mucho del sistema o territorio en donde se quiera aplicar, pues en el mundo existen distintos sistemas normativos y su aplicación, ejecución y para poder garantizar este derecho dependerá fundamentalmente de las luchas políticas, culturales, económicas e ideológicas que tenga cada tipo de sociedad o país.

En la antigüedad después de la caída de la monarquía, en Roma se creó y aplico el derecho solo a una clase social, la cual era a los patricios, los que hacían uso arbitrario del mismo. En 162 a.C el tribuno llamado Terentilio Arsa, planteó la idea de elegir cinco hombres, para redactar un código, este código contendría leyes que vincularían a la administración de justicia. Pero los patricios se oponían a esta idea, sin embargo, se creó el nuevo código y se grabó en la conocida Doce Tablas, que

fue exhibida en el foro para que todos pudieran conocer las leyes. (Luño, A., 2000) Es importante recalcar que la ejecución de este proyecto tuvo un retraso de 8 años. Posteriormente, se crea la Carta Magna inglesa de 1215, que es un texto pionero para la positivización de las libertades, esta carta es el resultado de una larga y constante lucha entre un rey tirano apoyado por la iglesia y la nobleza en contra de un pueblo que necesita la creación urgente de un orden jurídico. Es por este motivo que las Doce Tablas y la Carta Magna son consideradas normas pioneras que nacen de una lucha para que la seguridad jurídica sea reconocida con el objetivo de obligar al poder a reconocer ciertas limitaciones.

Desde los inicios de la tradición contractualista se explica el origen que tuvieron las instituciones jurídicas y políticas pues exigían la empírica o racional, utilitaria o ética, a tenor de las diversas interpretaciones del estado de naturaleza y el pacto social de abandonar una situación en la que el hombre podría pasar de tener una ilimitada e insegura libertad, a otra de libertad limitada pero esta vez protegida y garantizada. (Luño, A., 2000)

Uno de los principales contractualistas es; Rousseau quien reconoce que la mudanza de la libertad natural en libertad civil, regulada por la voluntad general, supone la transformación del individuo de animal estúpido y limitado a ser inteligente y humano. Rousseau al inicio piensa que las leyes positivas han destruido la libertad natural del ser humano, pero después termina por reconocer que la función de las leyes es garantizar la justicia y la libertad en la convivencia social. (Rousseau, 2000)

Es decir, al momento en el que los hombres acuerden formar parte del pacto social los ciudadanos serán conscientes de las consecuencias que acarree dicho acuerdo, pues el goce de sus derechos, en especial el de libertad se encontrará limitado por una norma jurídica que es aplicado por el Estado, y todos los demás derechos se podría considerar como protegidos y garantizados. En otras palabras, el hombre pierde su libertad cuando forma parte del pacto social, pero cambia su libertad por la protección de otros derechos como la vida.

Por la tradición contractualista y la influencia de la filosofía, la seguridad jurídica se ha convertido en un presupuesto y función básico en cualquier ordenamiento jurídico de los denominados Estados de Derecho, pues se considera que todo Estado con esta denominación tiene como base la existencia de la seguridad jurídica y de otros derechos relacionados, sin embargo, en los Estados totalitarios la seguridad jurídica no ha sido suficiente para limitar el control opresivo.

La seguridad jurídica asume unos perfiles en el Estado de Derecho y son los siguientes:

1. El derecho como presupuesto, pero no de cualquier forma de legalidad positiva, sino de aquella que proviene de los derechos fundamentales, es decir, los fundamentan el entero orden constitucional.
2. El derecho como función, asegura la realización de las libertades. Con ello, la seguridad jurídica no sólo se inmuniza frente al riesgo de su manipulación, sino que se convierte en un valor jurídico ineludible para el logro de los restantes valores constitucionales. (Luño, A., 2000)

Por lo anteriormente citado se entiende que la seguridad jurídica está estrechamente ligada con los Estados de Derecho pues estos Estados, tienen la función de respetar los derechos fundamentales reconocidos en las normas a cambio de limitar la libertad del ser humano, todo esto con el objetivo de tener una sociedad que tenga como base el respeto por los valores, derechos y costumbres de los demás y por las normas pertenecientes al ordenamiento jurídico.

### **Antecedentes históricos de la seguridad jurídica en el Ecuador**

El Ecuador, ha pasado por la creación de 20 constituciones a lo largo de toda su historia y la seguridad jurídica tiene origen por primera vez en el año 1998 en la Constitución Política de la República del Ecuador y nace como un derecho civil reconocido de manera expresa en el artículo 23 numeral 26 del mismo cuerpo normativo. Se entiende por derecho civil al Derecho del cives (*ius civile*), derecho del ciudadano romano, frente al derecho del extranjero (*ius gentium*) o de quienes carecían la ciudadanía romana. (Lacruz, 2004).

En la actualidad el derecho civil es conocido como derecho privado o de particulares, pero no todo el Derecho privado es civil, sino solo el Derecho privado general o común; este regula, pues, las materias privadas para las que no hay dictadas normas o disposiciones particulares constitutivas de otros derechos privados especiales. Actualmente deben considerarse derechos privados especiales el derecho mercantil y la parte no pública del derecho del trabajo. (Moreno, 2020)

El derecho civil tuvo origen en Roma y es aquel derecho que se aplica de manera general o común a los particulares, con ciertas excepciones legales, que se conocen como normas o disposiciones de carácter especial los cuales son: el derecho mercantil y el derecho laboral, pero con lo concerniente a lo privado. Hoy en día el derecho civil se percibe en la doctrina como derecho privado y la principal norma que regula dicho derecho es el Código Civil.

Actualmente en la Constitución de la República del Ecuador aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente reunida en Montecristi, y ratificada por el pueblo ecuatoriano a través del referéndum realizado el 28 de septiembre del 2008, es uno de los cuerpos normativos que más se ha interesado en reconocer a la seguridad jurídica como un derecho fundamental, pues de las 20 constituciones anteriores, las dos últimas mencionan que la seguridad jurídica es simplemente un derecho.

En la actual norma suprema del Ecuador en el artículo 82 con lo referente a la seguridad jurídica nos indica que:

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. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Por otro lado, la seguridad jurídica también se reconoce en el Código Orgánico de la Función Judicial en el artículo 25 en donde nos expresa lo siguiente;

Los jueces tienen la obligación de velar por la constante, uniforme y fiel aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales de



derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y las leyes y demás normas jurídicas. (Código Orgánico de la Función Judicial, 2015)

Entonces, se puede aludir que, la seguridad jurídica es un derecho que tiene como principal objetivo respetar la Constitución, y las demás normas pertenecientes al ordenamiento jurídico. Es importante recalcar que estas normas deben estar establecidas de manera anticipada, además deben ser conocidas por los ciudadanos, aplicadas con competencia por los órganos. También es importante recalcar que el ente encargado de custodiar por el cumplimiento de este derecho son las autoridades administrativas y judiciales.

### **Compilación de las sentencias de la Corte Constitucional sobre la seguridad jurídica en el Ecuador**

En el Ecuador, la Corte Constitucional con lo referente a la seguridad jurídica nos ha otorgado varias aportaciones para una mejor aplicación de este derecho y son las siguientes sentencias:

La Corte Suprema de Justicia en su sentencia No. 50-2002-2002, emitida el 11 de julio del 2022 con respecto al alcance de la seguridad jurídica nos manifiesta lo siguiente:

Cualquier práctica que en el ejercicio de poder produzca incertidumbre, si tales actos se apartan de lo ya establecido en la ley, existirá un problema de legalidad en el acto en sí, sin que esto signifique que se ha violentado a la seguridad jurídica, porque el conjunto de condiciones que la configuran no ha sido alterado. Distinto es el caso de los actos creadores de normas generales: las leyes, las ordenanzas, los reglamentos, pueden atentar directamente contra la seguridad jurídica en cuanto establezcan reglas de alcance general de cuya aplicación se genere la incertidumbre jurídica, lo que ocurre, por ejemplo, con las leyes retroactivas; de la existencia de normas que atenten directamente contra la seguridad jurídica y que nace la

vinculación entre la garantía de carácter constitucional a la seguridad jurídica y el debido proceso, ya que esta última no es sino una regla del debido proceso aplicable al ejercicio del poder normativo. (Sentencia No. 50-2002-2002, 2002)

Por lo mencionado con anterioridad, aludo que la seguridad jurídica se alcanza cuando los actos creadores de normas generales atenten en contra de las garantías de carácter constitucionales como la seguridad jurídica siempre y cuando estas reglas o normas generen la incertidumbre en su aplicación, también pueda que las normas no vulneren la seguridad jurídica, pero si tengan problemas de legalidad.

La Corte Constitucional en su sentencia N: 012-13-SEP-CC emitida el 09 de mayo del 2013 ha señalado que la seguridad jurídica:

Constituye el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues brinda a las personas certeza de que la aplicación normativa se realizará acorde a la Constitución y que las normas que se aplican a determinados casos han sido determinadas previamente, son públicas y claras. Además, deben ser aplicadas de manera única por autoridades competentes De esta forma se lograría determinar normativamente la certeza poniendo en práctica ciertos lineamientos, los cuales garantizan el acceso a la justicia y una tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses" (Sentencia N: 012-13-SEP-CC, 2013)

Entonces, la seguridad jurídica es la certeza que tienen las personas de que la normas que pertenecen al ordenamiento jurídico estarán sujetas a supremacía constitucional, es decir que no serán contrarias a la misma y para que se configure esta certeza las normas creadas deberán ser aplicadas por autoridad competente en cada una de las materias correspondientes respetando todos los derechos y principios que tienen los administrados.

En lo que respecta a la noción del derecho a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional en la Sentencia No. 198-15-SEP-CC emitida el 17 de junio del 2015 ha destacado que:

Es un principio reconocido por el derecho universal, en donde se considera como certeza del derecho y reconoce a la seguridad a lo que el ser humano puede identificar como lo permitido, prohibido y mandado por el poder público. El Estado, quien representa al poder público en una sociedad, es el encargado de determinar normativamente diversas disposiciones y lineamientos. Además, el Estado al momento en el que ejerce su poder tiene la obligación de determinar la confianza y la seguridad, ya que es la garantía del administrado en contra del Estado. También se puede entender como una garantía de protección de las personas, derechos y bienes que posee el administrado y en caso de violentarse, el Estado es el ente encargado de reparar dichas violaciones. Asimismo, la seguridad jurídica es entendida como la certeza que tiene el ciudadano de que jurídicamente su situación no podrá ser cambiada por otros procedimientos no reconocidas en la normativa. (SENTENCIA N.º 198-15-SEP-CC, 2015)

Con diferencia de la sentencia No. 012-13-SEP-CC, 2013, que solo nos habla de la seguridad jurídica como una certeza en las actuaciones de los poderes públicos y que las normas serán aplicadas acorde a la constitución, la Sentencia No. 198-15-SEP-CC, 2015 nos aporta que la seguridad jurídica se entiende como un principio que permite que los administrados pueden diferenciar con certeza entre lo que está permitido y prohibido por la ley y regulados por el Estado, también la seguridad jurídica es la certeza de la protección de los bienes, de las personas y de sus derechos y en caso de llegar a vulnerarse estos serán reparados por los diferentes tipos de procedimientos que tiene el Estado.

En el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, la seguridad jurídica como derecho constitucional tiene una doble dimensión en las siguientes situaciones:

1. La primera, cuando garantiza a la seguridad jurídica como derecho mediante el respeto, sujeción y cumplimiento a los principios y reglas contenidos en el texto constitucional, lo cual equivale a afirmar la importancia que posee la ley como vehículo generador de certeza; y,
2. La segunda, cuando las autoridades haciendo uso de sus atribuciones aplica la normativa de forma pública, clara y previa. (SENTENCIA N.0 045-15-SEP-CC , 2015)

Con lo referente al primer punto de dimensión, el 23 de julio del 2014 la Corte Constitucional manifiesta:

Que es un derecho transversal a toda la normativa vigente, ya que implica, el respeto a la norma suprema, la cual es jerárquicamente superior y consagra todos los derechos de carácter constitucional que han sido reconocidos dentro del territorio del Estado, además las normas serán aplicadas por autoridad haciendo uso de sus funciones de forma previa, clara y pública con lo que se logra la certeza normativa. (Sentencia N.' 1 10-14-SEP)

Es decir, el respeto, sujeción y cumplimiento a los principios y reglas contenidos en el texto constitucional se hace efectivo cuando existen normas jurídica previas, claras, públicas y son aplicadas por las autoridades competentes, de esta manera se llega al objetivo de la seguridad jurídica la cual es la certeza cuando se aplica una norma determinada, teniendo siempre como base a la norma suprema, que es la constitución aplicando el principio de supremacía constitucional y, si se irrespeta a la misma se afecta a la legitimidad del sistema constitucional de derecho vulnerando de esta manera los derechos de los ciudadanos.

Por otro lado, haciendo alusión a cuando las autoridades, en ejercicio de sus facultades, aplican de forma previa, clara y pública, la Corte manifiesta:

La seguridad jurídica, para los ciudadanos, al implicar un conocimiento cierto de las leyes vigentes y una percepción racional de certeza sobre la aplicación de las normas pertenecientes al ordenamiento jurídico por parte de los funcionarios públicos, se

garantiza así también por el principio de legalidad. (Sentencia N.' 1 10-14-SEP)

Es decir, con lo referente a cuando las autoridades, en ejercicio de sus facultades, aplican las normas de forma clara, previa y pública, se hace efectiva la seguridad jurídica, además esta garantía está estrechamente relacionada con el principio de legalidad porque para aplicar las normas, estas deben estar escritas de manera previa, deben ser conocidas por los ciudadanos y además deben ser entendibles, es decir las normas deben utilizar un lenguaje sencillo para que su comprensión sea fácil para los ciudadanos. También es importante recalcar que las actuaciones de los funcionarios competentes estarán sujetas a la ley, por lo que no se pueden cometer arbitrariedades.

Pero ¿Qué pasa cuando llega a conocimiento de la Corte Constitucional una presunta violación a la seguridad jurídica? La Corte Constitucional en la Sentencia No. 1763-12-EP emitida con fecha 22 de julio del 2020, y en la Sentencia No. 2210-13-EP/20 emitida con fecha 11 de septiembre del 2020 nos manifiesta que:

Al instante en el que se llega a conocer una presunta violación a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional es la encargada de salvaguardar la correcta interpretación y aplicación de las normas de carácter infra constitucional (Sentencia No. 2210-13-EP/20 , 2020). Por otro lado, para que exista una violación a la seguridad jurídica, se necesita que las normas violentadas sean de vital transcendencia en la violación de uno o más derechos constitucionales, los cuales deben ser diferentes a la seguridad jurídica. (Sentencia No. 1763-12-EP/20, 2020)

En otras palabras, la Corte Constitucional al momento en el que conoce algún caso en el que se presume que se ha vulnerado la seguridad jurídica tiene que hacer un análisis de si se ha aplicado o no las normas y también debe realizarse una interpretación de estas de manera infra constitucional, es decir, las normas deben ser analizadas desde menor a mayor jerarquía. Además, es importante recalcar que

la vulneración del derecho a la seguridad jurídica tiene que estar relacionado con la vulneración de otros derechos, como el derecho al debido proceso.

## **1.2. Definición del principio de seguridad jurídica**

Para Luño, la seguridad jurídica es considerada como un valor, el cual tiene una relación con los Estados de Derecho y, se formaliza con el cumplimiento de las siguientes imposiciones de carácter objetivo que son: corrección estructural que se basa en la creación óptima de las normas pertenecientes al ordenamiento jurídico, por otro lado, está la corrección funcional, que se basa en el cumplimiento del derecho por los órganos encargados y por los destinatarios, es decir, los administrados. (Luño, A., 2000)

Es decir, la seguridad jurídica tiene una relación con el Estado de Derecho en vista de que existen exigencias estructurales como la creación correcta de normas y leyes que no sean contrarias a la constitución y exigencias funcionales que es cuando los funcionarios públicos cumplen a cabalidad con sus deberes y obligaciones estipuladas en las normas del ordenamiento jurídico.

Gavilanez S, Nervaez J, & Cleonares A, consideran a la seguridad jurídica como una garantía que debe ser proporcionada por el Estado, esta garantía, otorga a las personas un derecho fundamental de protección de sus bienes y demás derechos y en caso de vulneración de los mismo, el Estado debe tratar de compensar los daños ocasionados y sancionar a la persona o personas responsables, y si es necesario reparar. (Gavilánez Villamarín, S., Nevárez Moncayo, J., & Cleonares Borbor, A., 2020, pág. 349)

Es así como la seguridad jurídica es una garantía que le corresponde a todo ciudadano en vista de que existe una protección de derechos de estos por parte del Estado y cuando se vulnere uno de estos derechos el Estado debe contar con las medidas de reparación idóneos para reparar dicho daño, la sanción a los terceros responsables puede ser económica, administrativa y penal.

Para Agustín Luna Serrano, la seguridad jurídica es una exigencia de carácter fundamental, la cual se manifiesta como un principio, el cual puede ser básico o fundamental, la importancia de dicho principio es comunicar a las normas del ordenamiento jurídico y, además orientar las acciones de los distintos poderes públicos. Este precepto se compone de varios principios, como son: responsabilidad, jerarquía de normas, legalidad, publicidad, interdicción del cometimiento de arbitrariedades por parte del Estado y, las normas de carácter irretroactivo. (Luna Serrano, A., 2015)

Asimismo, un fin del derecho es la seguridad jurídica la cual consiste en poner en conocimiento todas las normas que pertenecen al ordenamiento jurídico de un Estado determinado a los ciudadanos y a los funcionarios públicos con el fin de que se cumpla a cabalidad con la normativa, teniendo relación con otros principios como son: legalidad, no retroactividad de la norma, supremacía constitucional, responsabilidad entre otros.

En el derecho administrativo con lo referente a la figura de la “La caducidad en su acepción de perención del procedimiento constituye un modo anormal de terminación de éste como consecuencia del vencimiento del plazo máximo de duración fijado en la norma sin haberse dictado resolución expresa por el órgano competente.” (Mancheno, 2022)

Una vez que se ha mencionado los antecedentes históricos que originaron el derecho a la seguridad jurídica, la definición de esta en base al ideal de importantes tratadistas, a continuación, se explicará en que normas pertenecientes al ordenamiento jurídico se encuentra reconocida la seguridad jurídica.

### **La seguridad jurídica en el Código Orgánico Administrativo**

En el artículo 22 del Código Orgánico Administrativo con referencia a la seguridad jurídica nos manifiesta que:

Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad. La actuación administrativa será respetuosa con las

expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro. Los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Asimismo, la seguridad jurídica es un principio en el cual se obliga a las administraciones públicas a actuar con certeza y previsibilidad, limitando de esta manera su poder para evitar el cometimiento de arbitrariedades y por consiguiente la violación de los derechos que tienen todos los administrados por el accionar o no de estos, siempre y cuando no hayan sido inducidos por dolo o culpa grave de la persona interesada.

Con lo referente a que la seguridad jurídica en el Código Orgánico Administrativo se basa en los criterios de certeza y previsibilidad podemos agregar de manera individual que:

Para Gómez, la certeza es expuesta como la situación de hecho que los individuos eligen de modo informado qué curso de acción seguir con base en las consecuencias jurídicas esperadas conectables al curso de acción que, en efecto, se elija seguir. (Gómez, G, 2012)

Por otro lado, con la previsibilidad hacemos referencia a la cualidad de aquello cuyo acontecimiento puede ser conocido o conjeturado por medio de algunas señales o indicios. (Lifante, I., 2013)

Es decir, la certeza se entiende como la postura que escoge el administrado o el ciudadano pese a ser consciente de las consecuencias que contrae dicha elección, la previsibilidad es la forma en la que el administrado conoce las ventajas y



desventajas de algún acontecimiento en específico o determinada por medio de publicaciones, en mucho de los casos puede ser por el registro oficial, o medios de comunicación masivos como la radio o la televisión.

Con lo referente a los criterios de certeza y previsibilidad de manera conjunta se puede decir que son aquellos criterios que aseguran a los sujetos a una autoridad la dignidad de la autodeterminación y la libertad frente a ciertas formas de manipulación. (Sentencia No. 68/1985, 1985).

Es decir, la certeza y la previsibilidad están estrechamente relacionadas con lo referente a la seguridad jurídica ya que la previsibilidad es la manera en el que el administrado conoce las consecuencias y virtudes de una acción en específico y la certeza es la opción que escoge el administrado entre otras opciones, pero tiene en cuenta y es consciente de sus consecuencias. En otras palabras, la previsibilidad es el origen y la certeza esta por detrás, pero con la unión de ambos criterios, se obtiene la seguridad jurídica.

Posteriormente haciendo alusión a que la seguridad jurídica en el Código Orgánico Administrativo se aplica bajo el principio de confianza legítima podemos agregar que:

El principio de protección de la confianza legítima se encuentra directamente relacionado con la posibilidad con que cuenta la Administración Pública para dejar sin efecto actos de contenido favorable. Esto es, con el poder de normación o de resolución de la Administración Pública, dejando sin efecto situaciones ya regladas o reglándolas, si no lo estaban o resolviéndolas de manera que altera la tendencia o dirección de la actuación que había mantenido hasta ese momento. Por lo que, el principio de confianza legítima supone aclarar primero en qué casos la Administración del Estado puede volver sobre su actuación dejándola sin efecto y en qué casos esa potestad revocatoria o de contrario imperio se encuentra limitada por el antedicho principio. (Bermúdez, 2005)

Por lo anteriormente citado se puede aludir que el principio de confianza legítima se basa en como la Administración Pública tiene la potestad de cambiar algún acto, dejando sin efecto las situaciones previamente regladas por las normas del ordenamiento jurídico, siempre y cuando este poder no afecte los derechos de las personas en los procedimientos administrativos y cuando se afecten los derechos de los administrados por acciones, errores u omisiones de los servidores públicos el principio de confianza legítima se aplicará limitando el accionar del Estado, dejando sin efecto de materia inmediata, es decir, revocando su decisión.

### **1.3. Antecedentes históricos de la caducidad**

La caducidad fue un término utilizado por Aristóteles en el que manifiesta que es un hecho jurídico de influencias decisivas en las relaciones jurídicas puesto que la relación, la existencia y los derechos se pueden utilizar solo en un cierto y determinado tiempo. (Aristóteles, 2010) Sin embargo, la caducidad nace a finales del siglo XIX en el derecho procesal español, esta figura tiene el objetivo de dejar atrás el pensamiento de que la acción ejercitada en el juicio no prescribe nunca, por lo que permitirá que los procesos se encuentren paralizados en vista de que no se respetaba los plazos legales previstos para la prescripción de los procesos por lo que ocasiono varios conflictos sociales.

Para Grawein (2001) con respecto a la caducidad señala cinco casos en que el vencimiento de un plazo legal extingue un derecho: la caducidad legal, la prescripción y figuras semejantes, la usucapión, los plazos presuntivos y los plazos preclusivos.

1. En la caducidad legal, el tiempo es la medida de duración de la eficacia de un hecho que puede crear un derecho.
2. En la prescripción, el tiempo es la medida del hecho destructivo del derecho, que se expande a lo largo de cierto lapso.
3. En la usucapión, el tiempo es la medida de un hecho creador del derecho.

4. En los plazos presuntivos, el tiempo es la medida que determina la duración de un hecho que constituye el fundamento para presumir la cesación de un derecho.
5. En los plazos preclusivos jurídico-materiales, el tiempo es la medida que determina la posibilidad de realizar un acto con eficacia jurídica. (Grawein, 2001)

Por lo anteriormente citado el vencimiento de un plazo legal que extingue la potestad de usar o ejecutar un derecho en el siglo XIX nace en cinco casos, los cuales son, la caducidad que es el tiempo en donde se puede hacer uso de un derecho, la prescripción que es el tiempo en el que se puede limitar el uso de un derecho, la usucapión que es el tiempo en donde se crea un derecho, los plazos presuntivos que es la medida en donde se determina el tiempo para la interrupción del goce de un derecho y los plazos preclusivos que es el tiempo para determinar los medios para que realice un acto jurídico eficaz.

Por la clasificación de Grawein influyo con fuerza en Alemania y también al Derecho continental, especialmente a lo concerniente al reconocimiento de una nueva figura la cual es la caducidad, pues ha intentado erigirse como un concepto unitario que permite explicar el funcionamiento y características de los plazos breves en el Derecho, diferenciándose de la prescripción. Sin embargo, la adopción de la caducidad en cada sistema jurídico ha afrontado diferentes dificultades que generalmente siempre se presentan al momento de insertar una figura jurídica novedosa.

Por otro lado, es importante recalcar que prescripción y caducidad son figuras totalmente diferentes. Pues la prescripción está diseñada como cierta medida extraordinaria, cuyo efecto es la terminación de situaciones jurídicas nacidas con duración indefinida o no predeterminada, es decir, con cierta vocación de permanencia “ (Caballero, R, 1999, pág. 99) . Por otro lado, la caducidad esta relaciona más con la voluntad de los sujetos en cuanto no se trate sobre derechos subjetivos indisponibles. (Pico, C, 2020)

Entonces se entiende que la prescripción y en la caducidad existe un derecho, pero en la prescripción cuando no se ejerce dicho derecho se entiende que el mismo ha sido abandonado, por otro parte, en la caducidad se basa en la voluntad, entonces se entiende que el titular del derecho no tuvo el deseo de ejercer dicho derecho, y es consiente que con el transcurso del tiempo perdería el goce de este.

En el siglo XIX, la caducidad revestía particular importancia en los procesos civil ya que, dependía del impulso de las partes. Al aplicarse el principio de impulso de oficio en la legislación procesal, la caducidad de la instancia fue perdiendo importancia práctica. Sim embargo nunca ha dejado de ser una técnica adecuada para reaccionar ante los supuestos de inactividad de las partes que todavía se consideran aptos para producir la paralización del proceso como, por ejemplo: la suspensión del procedimiento por acuerdo de las partes, el extravío de los autos o la no devolución del exhorto para el emplazamiento del demandado. (Font, 2000)

En la actualidad, la caducidad constituye una norma que previene abuso por parte de los funcionarios, además es una regla de orden público que tiene como principal objetivo guardar una relación estrecha entre la oficina judicial que requiere una cierta higiene archivística y los derechos de los administrados. (López, 2014)

Entonces, se entiende que la caducidad aparte de ser una norma preventiva que limita el abuso de poder por una de las partes tiene como finalidad solucionar los conflictos o problemas de desorganización, perdida o retardo en la presentación de documentos, a esto se entiende como higiene archivística que va de la mano con los derechos que tienen los administrado en resolver sus peticiones en un tiempo prudente, es decir con el principio de celeridad.

### **Definición de la figura de caducidad**

Para Rodríguez, la caducidad tiene un mecanismo extintivo que tiene por objeto la terminación de las relaciones jurídicas generadas a partir de actos administrativos que de manera general tienen un contenido favorable o positivo. Esta figura opera como resultado de la inactividad de la administración pública por un tiempo

normado. Es importante destacar que la caducidad no ataca a la juridicidad del acto administrativo, puesto que no se discuten cuestiones de fondo, si no los efectos del acto administrativo. (Rodríguez, A, 1993)

Es decir, la caducidad es una figura legal mediante el cual se termina el tiempo que tiene la administración pública para poder generar relaciones jurídicas a partir del origen de un acto administrativo con los administrados, pues por su inactividad se ha extinguido dicha potestad estatal.

Para Cabanellas la caducidad es un lapso que produce la extinción de una cosa o de un derecho. También se produce la pérdida de la validez de una facultad por haber transcurrido el plazo para ejecutarla. Efecto que en el vigor de una norma legal o consuetudinaria produce el transcurso del tiempo sin aplicarlas, equiparable en cierto modo a una derogación tácita. (Cabanellas, 1989)

Es decir, en otras palabras, la caducidad ocasiona la terminación y puede ser de dos maneras, la caducidad de una cosa o, la caducidad de un derecho, esta extinción se ocasiona por que se ha terminado el tiempo establecido que tenía determinada persona para ejecutar algún derecho personal o real.

Para (Neira, E, 2018) la caducidad o decadencia de los derechos tiene lugar cuando la ley señala un término fijo para la duración de un derecho para el ejercicio de una potestad pública, de tal modo que, transcurrido ese término, no puede ser ejercitado ni el derecho ni la potestad. Es decir, que la caducidad proceso cuando en la ley existe un término o un plazo para poder ejercer una potestad pública por cierto tiempo y transcurrido el mismo ya no se puede ejercer dicho derecho.

Para Pico, la caducidad opera como fundamento legal para obligar al funcionario público que dicte una resolución del procedimiento administrativo o administrativo sancionador dentro del plazo que permite la ley, si no se aplicaría una sanción al funcionario público que no resolvió el procedimiento correspondiente. (Pico, C, 2020)

Entonces, se entiende que la caducidad es una forma en la que se obliga al funcionario público a tomar una decisión expresa sobre un procedimiento determinado dentro del plazo establecido, y en caso de no cumplir con dicha obligación existen las sanciones pertinentes.

La caducidad también puede ser entendida como el límite que se le interpone a la administración para determinar el cometimiento o la configuración de una sanción administrativa, esta circunstancia nace por la inactividad de la administración pública en los procedimientos administrativos iniciados de oficio, debido a que la finalidad de la caducidad es la agilidad de los procedimientos para evitar en lo posible los procedimientos se paralicen. (Moreno, 2020)

Asimismo, la Sala de lo Contencioso Administrativo en la sentencia emitida del 20 de noviembre de 2001, señala que la caducidad por ser de orden público no admite suspensión por causa alguna, por lo que debe operar "ipso iure" al verificarse el solo paso del tiempo:

La caducidad es vista como un hecho objetivo, por la falta del ejercicio dentro del término que se ha fijado con anterioridad, dejando a un lado la razón subjetiva, así como el abandono del titular y con la imposibilidad de hecho. La caducidad opera de manera automática, es decir, "ipso jure", sin que fuese necesario, como en tratándose de la prescripción, que se alegue por la persona a quien favorece, para que sea declarada; caducidad que por ser de orden público no admite suspensión por causa alguna, por lo que opera inexorablemente por el sólo transcurso del tiempo. (Resolución del Recurso de Casación, 2001)

Con lo que se ha citado con anterioridad, la caducidad opera de oficio, es decir que no se necesita que alguna parte procesal o un tercero interesado alegue o solicite que se aplique la caducidad para que se configure la misma, pues esta se aplica con el solo hecho del paso del tiempo legal establecido en la norma correspondiente, lo que es diferente con la prescripción, esta no se aplica de manera inmediata si no hay que solicitarla.

## **Tipos de caducidad en materia administrativa**

Respecto a la caducidad y sus tipos, en la doctrina existen tres clases y son: caducidad de carga, caducidad de sanción y caducidad de perención.

### **1. Caducidad de carga**

La caducidad de carga hace referencia al tipo de caducidad que actúa en los supuestos en los que el particular tiene un plazo corto para el ejercicio de un derecho para su propio beneficio. (Becerra, A., 2015) Es importante precisar que si en determinado plazo, el interesado no ejerce su derecho, opera la caducidad, por lo que perderá el goce de este. Es importante recalcar que, la doctrina la llama caducidad de carga porque el interesado podrá acogerse a un beneficio determinado.

Para Caballero, la carga es definida como "la existencia de un plazo para el ejercicio de un derecho". Entonces, la caducidad radicaría en esta manifestación, por lo que, el sujeto titular de una situación jurídica activa tiene un tiempo límite para el ejercicio de este, pues en caso de no ejercer su derecho, el mismo, perderá la posibilidad de disfrutarlo o ejercerlo, siendo el perjuicio para el mismo. (Caballero, R, 1999, pág. 99)

Asimismo, la carga se entiende como un lapso que apertura limitadamente el goce de un derecho a un tercero y el tercero tendrá la posibilidad de ejercerlo y en caso de no hacerlo, perderá la potestad de usarlo teniendo consecuencias. En el Ecuador, la caducidad de carga está establecida en los plazos para interponer impugnaciones de los actos administrativos en vía administrativa y en los procedimientos disciplinarios con excepción de aquellos que estén regulados bajo normativa propia según el artículo 42 del Código Orgánico Administrativo.

## **2. Caducidad de sanción**

La caducidad de sanción fue creada con el objetivo de terminar los efectos de un título habilitante que se origina por el incumplimiento de las obligaciones de un ciudadano con la obtención de este. Esta figura se aplica cuando el ciudadano incumple las condiciones, términos u obligaciones en los que fue concedido el título habilitante determinado.

Para Flores, la caducidad de sanción es la extinción de ciertas situaciones que se encuentran activas y que están acompañadas de la necesidad de cumplir con determinados deberes, modalidades o cargas, los cuales, al no ser observados por el titular del derecho originan la caducidad de este. (Flores, J, 2017, págs. 142, 143)

Para Caballero, la caducidad de sanción adopta aquí un perfil muy peculiar, que se diferencia de su expresión como condición o carga de tipo temporal inherente ya que, la caducidad de sanción se dirige de manera específica a situaciones jurídicas activas, como: los derechos y potestades. Estas situaciones requieren una autorización expresa y previa por parte de la administración, controlando e interviniendo el acceso o ejercicio de estos. (Caballero, R, 1999, pág. 100)

Entonces, la caducidad de sanción se origina a partir de un título conocido como habilitante el cual puede generar derechos, obligaciones y condiciones al administrado y en caso de incumplir con dichos deberes, el ciudadano pierde dichos atributos y es sancionado por la Administración Pública conforme a la ley ya que estos derechos están regulados por la misma y es necesario la intervención del Estado mediante los órganos competentes.

## **3. Caducidad de perención**

La caducidad de perención es aquella en la que se supone la anormal terminación de un procedimiento administrativo por ausencia de actividad del interesado en caso de procedimientos originados por iniciativa de las partes o por la ausencia de



inactividad de la misma Administración Pública en caso de procedimientos iniciados de oficio. (Morón, J., 2017)

Para Caballero, la caducidad de perención es considerada como un remedio práctico y lógico que va en contra la excesiva prolongación de los procedimientos por culpa de los sujetos, tanto de los administrados como del Estado, ya que una justicia tardía es denegación de justicia. (Caballero, R, 1999)

Asimismo, la caducidad de perención se entiende como la extinción de un procedimiento porque no existe impulso procesal por parte del administrado o por la misma Administración Pública. En el Ecuador se conoce como caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores y ocurre cuando el proceso no ha progresado en sus etapas durante el plazo de seis meses según lo establece el artículo 179 del Código Orgánico Administrativo

Dentro de la doctrina, la caducidad de perención tiene tres elementos y son: el objetivo, el subjetivo y el formal. El elemento objetivo hace relación al transcurso del tiempo, el elemento subjetivo a que autoridad es competente para declarar la caducidad de un procedimiento y el elemento formal que es la norma que permite que se aplique la caducidad de un determinado procedimiento.

El elemento subjetivo, habla acerca de que, la Administración Pública tiene la competencia de manera única y exclusiva para declarar la caducidad de una situación o relación administrativa y provocar su extinción. (Díez, A., 2009). Es decir, como mencionamos en líneas anteriores se basa en determinar que autoridad es competente para declarar la caducidad de un procedimiento y es la Administración Pública el órgano estatal para hacerlo, por lo que cuenta con la facultad normativa. Es importante mencionar que los administrados también tienen la facultad para solicitar a la administración un pronunciamiento expreso de si procede o no la caducidad de un proceso administrativo determinado.

El elemento objetivo se basa en el tiempo que debe transcurrir para que opere la caducidad, esto está establecido en la legislación administrativa, que en el caso de

Ecuador es el Código Orgánico Administrativo que establece el plazo de este, el cual es contando desde los seis meses una vez que en el acto administrativo haya ordenado previas actuaciones en base al artículo 179 de la misma norma. También está reconocida la caducidad de los procedimientos de oficio, los cuales caducan en el plazo de dos meses a partir de la expiración del plazo según el artículo 213 del mismo cuerpo normativo y, por último, la caducidad de la potestad sancionadora es aquella que cauda en el plazo de un mes con base legal en el artículo 244 del mismo cuerpo normativo.

Por otro lado, el carácter del elemento objetivo queda garantizado, en primer lugar, por su vinculación a un dato cierto y objetivo del plazo máximo que la administración dispone para emitir un pronunciamiento. (Santamaría, A., 2005)

El elemento formal se fundamenta en que la caducidad debe estar regulada en una ley determinada y específica, que como mencionamos en línea anteriores es el Código Orgánico Administrativo, esto se lo hace con el fin de evitar algún tipo de distorsión por parte de la Administración Pública y asegurar, de ese modo, una real y eficaz garantía para los administrados. (Sánchez Povich, L., & Valverde Encarnación, G., 2019, págs. 83-85)

### **La caducidad en el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva**

Con la vigencia del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, la caducidad nace como una forma de terminación del procedimiento pues en su artículo 154 del mismo cuerpo normativo nos menciona que, los procedimientos terminarán:

1. Por resolución, desistimiento, renuncia y por caducidad.
2. Por causas sobrevenidas. En todo caso la resolución será motivada.

(Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, 2018)

Entonces, la caducidad es una figura con la cual se termina un procedimiento administrativo por dos causales, la primera nos habla por desistimiento, renuncia permitida por la norma y por caducidad declarada, la segunda es por causas

sobrevenidas. Con lo referente a la primera causal podemos decir que se entiende por desistimiento a la voluntad expresa de la persona interesada de no continuar con dicho procedimiento. Se entiende por renuncia a la decisión que tiene una persona de no hacer uso de su derecho, por lo tanto, el proceso termina y, se entiende por declaración de caducidad al lapso que ha transcurrido el proceso administrativo.

Para los procedimientos iniciados de oficio el artículo 167 numeral 5 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva nos manifiesta que:

Cuando son procedimientos de oficio, tiene que transcurrir tres meses plazo desde que ha iniciado y este procedimiento no debe tener ninguna resolución para aplicar la caducidad. En caso de que el procedimiento se haya iniciado por solicitud de persona interesada, se aplica el silencio administrativo. (Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, 2018)

Entonces, para los procedimientos que han iniciado de oficio, es decir por potestad de la Administración Pública el lapso es de tres meses se aplicará cuando se ha iniciado dicho procedimiento y desde ahí la administración no ha emitido alguna resolución el procedimiento caduco de manera automática.

Por una parte, el artículo 204 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva con referencia a los procedimientos administrativos sancionadores y de control nos manifiesta que:

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 mencionado con anterioridad. (Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, 2018)

De igual modo, en los procedimientos administrativos sancionadores y de control, el tiempo de caducidad es, si al pasar los 20 días de haber iniciado el proceso y este es suspendido por la administración, la misma es la encargada de notificar al supuesto infractor con el inicio de un nuevo procedimiento, en caso de que el infractor no haya recibido alguna resolución por parte de la administración en el tiempo establecido, es decir los 20 días, el interesado puede dar por suspendido el procedimiento.

Por otro lado, el artículo 159 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva con referencia a los requisitos y efectos de la caducidad nos manifiesta que:

1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la administración le advertirá que, transcurridos dos meses, se producirá la caducidad de este. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado.
2. No podrá resolverse la caducidad por la simple inactividad del interesado en el cumplimiento de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.
3. 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.
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. (Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, 2018)

Por lo anteriormente citado la caducidad cabe en los procedimientos que han sido iniciados con medio de una solicitud de una persona interesada cuando pase dos meses y el proceso se encuentre paralizado ya que el interesado no ha realizado las

actuaciones pertinentes para la continuación de este, por lo que se archivara y la administración notificará con el archivo del proceso al interesado. Con lo referente a los efectos, es importante recalcar que el interesado pierde su derecho y la caducidad no se puede aplicar cuando afecten al interés general, es decir en beneficio de la colectividad. Por último, los procedimientos caducados no interrumpen el plazo de prescripción.

### **La caducidad en el Código Orgánico Administrativo**

Una vez que se ha mencionado los antecedentes históricos que generaron la figura de la caducidad, la definición y, sus elementos. A continuación, se explicará detalladamente cómo se aplica la caducidad, los efectos que genera en el procedimiento administrativo sancionador y las normas pertenecientes al ordenamiento jurídico dentro del derecho administrativo en donde se reconoce a esta figura que es el Código Orgánico Administrativo.

El procedimiento administrativo sancionador es considerado un procedimiento especial, por naturaleza son de iniciativa de la administración pública, ya sea el órgano competente por iniciativa propia u ordenado por un organismo jerárquicamente superior, también puede ser iniciado por petición razonada o denuncia. Es importante añadir que, el inicio de los procedimientos sancionadores se concreta cuando se ha expedido un acto administrativo. (Neira, E, 2018)

Asimismo, el procedimiento administrativo sancionador es un procedimiento especial mediante el cual el Estado, ejerce el ius puniendi, dentro de la facultad sancionadora. (Sentencia No. 68/1985, 1985), El tratadista (Eduardo García de Enterría, 1979) también señala que la potestad sancionadora de la administración no es una potestad administrativa más, sino que forma parte de la potestad punitiva del Estado.

Entonces, se entiende que los procedimientos administrativos sancionadores son iniciados en la mayoría de los casos por el mismo Estado porque la ley la faculta iniciar estos procedimientos y es su competencia. En otros casos los

procedimientos administrativos sancionadores son iniciados por la orden de una autoridad jerárquicamente superior, en otros casos se inician por denuncia y en el último de los casos: por una petición de alguna persona interesada. En estos procedimientos se entiende que la Administración Pública ejerce el ius puniendi o la potestad punitiva en su territorio.

Asimismo, para el tratadista (Suay, J., 1993, pág. 220) las garantías del procedimiento administrativo sancionador se encuentra dividida en dos bloques; el primero hace alusión a las garantías procesales abstractas que se refieren al procedimiento y a la aplicación modulada del procedimiento administrativo sancionador, entiendo así al primer bloque como un derecho a un proceso justo y equitativo que coadyuba al respeto y aplicación del principio de contradicción. En este mismo bloque el tratadista señala que no se puede aplicar una sanción administrativa sin un procedimiento previo ya que, el procedimiento es un derecho que contempla una garantía doble y sin este derecho se puede determinar la nulidad absoluta del acto administrativo sancionador.

Finalmente, las últimas garantías del bloque uno es la imparcialidad del órgano instructor y la garantía de la doble. Con lo referente a la imparcialidad del órgano instructor, siendo la abstención y la recusación, las figuras jurídicas que tradicionalmente permiten garantizar la objetividad e imparcialidad de los juzgadores; y, la garantía de la doble autoridad, la cual implica que en el procedimiento administrativos sancionador han de intervenir dos autoridades distintas, una ha de conocer la instrucción y otra será la encargada de la resolución. (Suay, J., 1993)

El segundo bloque hace alusión a las garantías de los derechos que se presumen son responsables de la infracción, en este bloque se encuentra el derecho al debido proceso y otros derechos que están estrechamente relacionados con el debido proceso como son: la defensa, la presunción de inocencia, también garantías como; el derecho a intervenir en el procedimiento con conocimiento de la imputación y empleando los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes. (Suay, J., 1993)

Es decir, en el primer bloque las garantías del procedimiento administrativo se refieren a las garantías observadas por parte de la Administración Pública y las futuras decisiones que pueden adoptar dentro del procedimiento y ver si son acordes al principio de legalidad. En el segundo bloque hace alusión a las garantías que tiene el presunto responsable, en especial a la garantía del debido proceso y a las demás garantías que están relacionados con ese derecho como la presunción de inocencia, la defensa, entre otros.

En el Código Orgánico Administrativo existen tres tipos de caducidad; en la fase de actuación, en los procedimientos de oficio y la potestad sancionadora. La caducidad de la actuación previa está reconocida en el artículo 179 del Código Orgánico Administrativo en donde determina que la caducidad de las actuaciones previas será de seis meses. Pero ¿Qué es una actuación previa? La actuación previa constituye una actuación administrativa preliminar y de carácter contingente que trata de comprobar si puede considerarse que hay una base para iniciar el procedimiento, el cual puede ser sancionador. (Rebollar Navajas, 2016)

Para (Moreta, 2019) es imperativo excluir de las actuaciones previas al procedimiento coactivo, puesto que es un procedimiento de ejecución y no uno en el que se busca realizar averiguaciones. Por lo que, las medidas de protección provisionales reconocidas en el ordenamiento jurídico no se pueden adoptar, porque la coactiva tiene sus propias medidas cautelares reguladas en el artículo 281 del Código Orgánico Administrativo. Además, las actuaciones previas según el mismo cuerpo normativo se pueden ejercer para las siguientes actividades: investigación, averiguaciones, auditoría e inspección según el artículo 177 de la misma norma.

Las actuaciones previas tienen por finalidad dar a conocer datos del caso como; las circunstancias, la persona o personas presuntamente infractoras y la valoración de si concurren indicios racionales para estimar cometida una infracción, evitando la tramitación de un procedimiento inútil.

Es decir, la actuación previa es una especie de información como pruebas, datos que se utilizan para determinar si la información recabada por el ente regulador competente son motivos para acarrear responsabilidad administrativa al presunto infractor y determinar si se inicia o no un proceso sancionador. Las actuaciones previas también pueden servir para evitar el desarrollo de procesos inútiles y evitar el gasto incensario de recursos públicos y el tiempo de estos y de los ciudadanos. En el Código Orgánico Administrativo, en el artículo 176 una actuación previa se orienta a:

A determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la iniciación del procedimiento administrativo, la identificación de la persona o personas que puedan resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurren en unos y otros. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Por lo anteriormente citado se puede aludir que una actuación previa es una manera en la que se motiva el inicio de un procedimiento administrativo, estos procedimientos no tienen que ser necesariamente sancionadores, si no también pueden ser procedimientos destinados a determinar responsabilidades. Además, las actuaciones previas también pueden denominarse pruebas que motiven a iniciar el procedimiento, las que tendrán que ser analizadas por los órganos competentes y determinar si continúan con dicho procedimiento o no.

La caducidad de los procedimientos de oficio está reconocida en el Código Orgánico Administrativo en el artículo 213 y nos indica lo siguiente:

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entienden caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de la persona interesada o de oficio, en dos meses contados a partir de la expiración del plazo. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Entonces, la caducidad de los procedimientos administrativos iniciados de oficio caduca cuando ha transcurrido el plazo de dos meses y la Administración Pública no ha continuado o impulsado el mismo, por lo que, la persona interesada en dicho procedimiento ha solicitado expresamente su caducidad, pero en esta clase de



caducidad también procede la caducidad de oficio pues el Estado mediante la Administración Pública tiene un tiempo moderado para que analice y resuelva si se continua o no con dicho procedimiento.

Pero ¿Qué son los procedimientos de oficio? Los procedimientos de oficio son; aquellas actuaciones procesales que inician por decisión del mismo Estado, ya sea a causa de un orden de un jerárquicamente superior, por otros órganos administrativos o también por medio de una propuesta de iniciación del procedimiento, o mediante la interposición de una denuncia. (Neira, E, 2018)

Asimismo, los procedimientos de oficio son aquellos que inician por las mismas causas que tienen los procedimientos administrativos sancionadores, pero lo que los diferencia es que en los procedimientos administrativos sancionadores tiene como principal objetivo la sanción del inculpado y en los procedimientos de oficio no necesariamente se busca la sanción de un tercero.

Por otro parte, el artículo 244 del Código Orgánico Administrativo con respecto a la potestad sancionadora nos indica que:

La potestad sancionadora caduca cuando la administración pública no ha concluido el procedimiento administrativo sancionador en el plazo previsto. Esto no impide la iniciación de otro procedimiento mientras no opere la prescripción. Transcurrido el plazo de caducidad, el órgano competente emitirá, a solicitud del inculpado, una certificación en la que conste que ha caducado la potestad y se ha procedido al archivo de las actuaciones. En caso de que la administración pública se niegue a emitir la correspondiente declaración de caducidad, el inculpado la puede obtener mediante procedimiento sumario con notificación a la administración pública. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Es así como la sanción caduca, pues la administración pública no ha realizado ninguna actividad dentro del procedimiento, es decir no lo ha impulsado durante un mes, en casos excepcionales la administración pública tiene dos meses siempre y

cuando se demuestre la complejidad del caso determinado en concordancia con el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo. Sin embargo, no existe la prohibición de que la Administración Pública inicie un nuevo procedimiento con la condición de que el mismo no haya prescrito. Cuando se ha configurado la caducidad, el órgano que tiene la competencia tiene el deber de solicitar al inculpado una certificación para constancia de que el procedimiento ha caducado y posteriormente el proceso se archivara.

Existe un sin número de casos en los que el Estado se niega rotundamente a emitir la caducidad de los procedimientos porque cada funcionario es responsable por sus acciones y omisiones. En caso de que exista esta negativa por parte del Estado, la persona interesada conseguirá la caducidad del procedimiento administrativo iniciando un procedimiento sumario que una vez alcanzado, se debe notificar a la Administración Pública.

### **Caducidad en la etapa de prueba y el principio de seguridad jurídica**

El artículo 203 del Código Orgánico Administrativo con respecto al plazo de resolución de los actos administrativos, nos manifiesta lo siguiente:

El acto administrativo en cualquier procedimiento será expreso, se expedirá y notificará en el plazo máximo de un mes, contado a partir de terminado el plazo de la prueba. El transcurso del plazo máximo para resolver un procedimiento y notificar la resolución se puede suspender, únicamente en los supuestos reconocidos expresamente por el Código. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Con respecto a la ampliación de plazo para resolver un procedimiento administrativo sancionador, el artículo 204 del mismo cuerpo normativo nos manifiesta lo siguiente:

En casos concretos, cuando el número de personas interesadas o la complejidad del asunto exija un plazo superior para resolver, se puede ampliar el plazo hasta dos meses. Contra la decisión que resuelva sobre la ampliación de plazos, que debe ser notificada a los

interesados, no cabe recurso alguno. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Por lo citado anteriormente se puede manifestar que el plazo que tiene un acto administrativo para ser resuelto es de un mes, el cual es contado a partir de que el plazo de prueba haya finalizado, este plazo se puede extender por un mes más siempre y cuando se compruebe la complejidad del asunto, sobre la ampliación del plazo no cabe la interposición de ninguna clase de recurso.

Los procedimientos administrativos sancionadores se componen de las siguientes fases, que también son conocidas como etapas: la etapa de iniciación, instrucción que también es conocida como etapa de prueba y la etapa final. Por otro lado, se recalca que en todos los procedimientos administrativos sancionadores existen infracciones y su clasificación es la siguiente: Las infracciones leves, las cuales prescriben al año, las graves en tres años y las muy graves en cinco años.

Como se menciona con anterioridad es de nuestro conocimiento que los procedimientos de oficio se inician por los siguientes motivos: El primero es por un acuerdo que existe por el órgano competente. El segundo es por iniciativa de la Administración Pública o por orden de un jerárquico superior. El tercer motivo es por una petición razonada de otros órganos y, por último, es mediante la interposición de una denuncia. Los procedimientos de oficio se formalizan al momento en el que se expide un acto administrativo emitido por el órgano instructor, es importante recalcar que en este acto administrativo también se pueden ordenar medidas cautelares.

Una vez, emitido el acto se notifica con el mismo al órgano peticionario, también se notifica a la persona que denunció en caso de existir denunciante y a la persona inculpada, el inculcado tiene el término de diez días para contestar al acto administrativo, en caso de no contestar el acto se convierte en dictamen. En los procedimientos iniciados de oficio existen infracciones flagrantes, por lo que el procedimiento inicia con un acto acompañado de un adhesivo o una boleta u otro instrumento libre, el cual se entregará al presunto infractor o a su vez, puede

colocarse en el objeto el cual es la materia de infracción, también se puede colocar en el lugar en donde ha producido la infracción en base a lo estipulado en el articulado número 252 del Código Orgánico Administrativo.

Si el presunto infractor acepta su responsabilidad, el proceso iniciado de oficio se resuelve y se impone la sanción. Si el infractor cambia su conducta y esta es demostrada conforme a derecho, se puede aplicar reducciones o también exenciones. Por otro lado, si el inculpado cumple voluntariamente con la sanción interpuesta antes de que se emita la resolución, el procedimiento termina inmediatamente.

Si al momento de iniciar un procedimiento administrativo sancionador, el órgano competente en cualquier fase identifica que existe el cometimiento de otra infracción de carácter administrativa y no son competentes, se comunicarán de manera inmediata con el órgano competente para que se tomen las decisiones conforme a derecho.

En etapa de instrucción, se encuentra el órgano instructor, el cual otorga al inculpado un término de diez días, para que invoque pruebas como; documentos, archivos, información para que se defienda en el proceso, en esta etapa también se pueden solicitar la práctica de las diligencias probatorias. Por otra parte, de oficio, el órgano instructor ejecutará las actuaciones necesarias para que se realice el respectivo examen de los hechos, esta ejecución lo puede hacer mediante la recopilación de información y datos que crea pertinente y relevante y de esta manera poder determinar si existe responsabilidad susceptible de sanción en base a lo establecido en el articulado número 255 del Código Orgánico Administrativo.

En la etapa de instrucción se apertura la etapa de prueba, en esta fase la carga de la prueba les corresponderá siempre a los órganos estatales, con excepción de que existan eximentes, los cuales reducen la responsabilidad del presunto infractor. Una vez, que se han recibido los alegatos y ha transcurrido diez días término y, el órgano instructor haya evacuado la información, datos, pruebas que se ha admitido hasta la instrucción continua la siguiente etapa, que sería la final. En esta etapa también

se practicarán las pruebas necesarias que determinen si el infractor es o no responsable del hecho que se le acusa. Las pruebas se declaran improcedentes cuando la relación de los hechos no modifique el dictamen favoreciendo al presunto responsable en base a lo estipulado en el artículo 256 de la misma norma.

Sobre este punto, llegamos a un gran conflicto que tiene el Derecho Administrativo actualmente en el Ecuador ya que el Código Orgánico Administrativo en el artículo 203 no determina con claridad el tiempo de duración de la etapa de prueba en la instrucción de los procedimientos administrativos sancionadores, pues nos manifiesta que el plazo para resolver un acto administrativo es de un mes y se puede extender hasta un mes más contados desde que finaliza la etapa de prueba, pero en ningún artículo del Código Orgánico Administrativo menciona cuanto tiempo tiene que durar la etapa de prueba para que el acto administrativo sea resuelto.

De igual manera sucede con los procedimientos administrativos iniciados de oficio, pues para que se declaren caducados estos procedimientos el artículo 213 del Código Orgánico Administrativo manifiesta que caducará y se archivará el proceso que ha iniciado de oficio o por solicitud de persona interesada siempre y cuando haya transcurrido dos meses que se cuentan desde que el plazo máximo para resolver o dictar el correspondiente acto administrativo que como manifieste en líneas anteriores no existe un plazo en ningún articulado del Código Orgánico Administrativo que determine con claridad el tiempo que dura la etapa de prueba para que pueda proceder la resolución del acto administrativo.

Por lo que este vacío legal permite que los funcionarios comentan arbitrariedad al momento de aplicar la caducidad de un procedimiento administrativo sancionador y de cualquier otro procedimiento administrativo, ya que queda a potestad de los funcionarios determinar si procede o no la caducidad, por lo que, se está vulnerando de esta manera el derecho y la garantía a la seguridad jurídica reconocida en el 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, en el artículo 22 del Código Orgánico Administrativo y, el artículo 25 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Pues el derecho a la seguridad jurídica en pocas palabras es la certeza que tienen los administrados de que todas las normas pertenecientes al ordenamiento jurídico ecuatoriano tiene que ser públicas, claras y previamente establecidas por lo mismo, van a ser aplicadas, respetadas y garantizadas por las autoridades; administrativas o judiciales, sin embargo, en el desarrollo de este estudio se evidencia que no existe seguridad jurídica dentro de la etapa de instrucción de los procedimientos administrativos sancionadores, ni en los procedimientos administrativos iniciados de oficio, pues no existe normativa, clara y específica que determina a cabalidad cuánto tiempo tiene que transcurrir para que caduquen y se archiven los mismos.

Por último, para que finalice el procedimiento administrativo sancionador, el órgano instructor emite un dictamen, el cual procede cuando existen los suficientes elementos de convicción, determinando si existe o no responsabilidad administrativa. Después el dictamen se remite inmediatamente al órgano competente, para que este resuelva el procedimiento, el cual debe ir acompañado de pruebas, información y documentos.

Si el dictamen es modificado por el órgano competente, esta decisión será notificada al inculpado, por lo que es necesario la expedición de un nuevo acto administrativo de inicio y el procedimiento anterior se archivará y se ordenará la reproducción de las actuaciones realizadas de manera íntegra. En estos casos la persona interesada puede interponer la aplicación del principio non bis in idem administrativamente, ya que como sabemos es un principio que se aplica en la mayoría de los casos en materia penal.

Por otra parte, si se determina que existe una infracción penal por acción u omisión reconocida en las normas pertenecientes al ordenamiento jurídico en materia penal, el órgano competente sancionará dicha acción de manera administrativa, pero como no es competente en materia penal, tendrá que remitir el expediente de manera obligatoria a la autoridad competente mediante la interposición de una denuncia.

Finalmente se emite una resolución que debe contener todos los requisitos que solicita de manera expresa el artículo 260 del Código Orgánico Administrativo. En esta resolución no se aceptan hechos diferentes por los cuales se haya iniciado dicho procedimiento. Es importante recalcar que el acto administrativo se convierte en un acto ejecutivo cuando causa estado en vía administrativa.

Pero ¿Que significa que un acto administrativo cause estado? Para, (Pérez, 2018) es aquel acto al cual no le cabe ningún tipo de impugnación administrativa. Estos tipos de actos pueden ser impugnados mediante vía jurisdiccional. Es decir, aquel acto que no puede ser impugnado por los recursos que reconoce el derecho administrativo, pero si puede ser impugnado por los recursos de vía jurisdiccional.

Por último, en el artículo 218 del Código Orgánico Administrativo se manifiesta los motivos por los cuales un acto causa estado y son los siguientes:

1. Se expedite un acto administrativo el cual es fruto de la apelación.
2. Ha terminado el plazo para interponer la apelación y el derecho no se ha ejercido por el interesado.
3. Al acto se le ha interpuesto la acción contenciosa administrativa,.  
(Código Orgánico Administrativo, 2017)

Además, es importante recalcar que el único recurso que cabe cuando un acto cause estado, es el recurso extraordinario de revisión y el recurso de revisión de oficio en base a lo establecido en el artículo 218 de la misma norma.

## **CAPITULO II. DISEÑO METODOLÓGICO**

### **2.1. Enfoque o diseño de investigación**

El enfoque del presente trabajo de estudio es cualitativo pues busca definir todo lo concerniente a la garantía de la seguridad jurídica y la eficacia de esta dentro del derecho administrativo. Por otro lado, en este estudio se espera conocer cuál es el plazo o término legal adecuado que tiene que transcurrir en la etapa de instrucción para que proceda la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ambato del 2022 en materia de construcciones que se encuentra establecido en el Código Orgánico Administrativo y determinar si vulnera o no el derecho a la seguridad jurídica que tienen los administrados.

#### **Nivel**

De la mano con el enfoque cualitativo, se desprende el nivel descriptivo y el explicativo, en donde el nivel descriptivo pretende caracterizar y definir a la garantía de la motivación y la figura de la caducidad que se aplica dentro de la materia administrativa en los diferentes tipos de procedimientos. Por otro lado, el nivel explicativo busca exponer si existe un plazo o término legal que tiene que transcurrir en la etapa de instrucción para que proceda la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ambato del 2022 en materia de construcciones. Además, también se intenta explicar si con la aplicación de la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores se vulnera o no el derecho a la seguridad jurídica.

### **2.2. Método de investigación**

Para la obtención de nuevo conocimiento sobre el principio de seguridad jurídica en la aplicación de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato, en el año 2022, se utilizó los siguientes métodos de la investigación:



Método lógico – deductivo ya que posibilitó la aplicación de principios generales a casos particulares, con la finalidad de encontrar nuevos conocimientos sobre la aplicación de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores y, descubrir si se violenta o no la seguridad jurídica en casos específicos.

Método hipotético deductivo ya que permitió obtener una conclusión particular sobre el problema planteado que, a partir de una hipótesis, el cual ha sido comprobado mediante la investigación de campo, en otras palabras, con base en la hipótesis se realizó cuestionamientos jurídicos y se analizó criterios de profesionales del derecho, para verificar si al aplicar la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

### **Tipo de investigación**

El tipo de investigación a desarrollarse en este estudio y por la finalidad que se pretende alcanzar en la presente investigación es de carácter:

- Documental-Bibliográfica. - Por cuanto se ha sintetizado, analizado y recopilado las normas anteriores y vigentes pertenecientes al ordenamiento jurídico ecuatoriano como la doctrina basa en el tema a consideración, cuenta también como bibliografía, la web grafías y lexigrafías.
- Deductiva. - Pues el estudio se basa desde lo macro hasta lo micro, tanto desde la normativa como doctrina.
- Normativista. - Ya que se busca delimitar y definir toda la normativa del Ecuador por tratarse de una garantía constitucional.
- Descriptiva. - En vista de que se crearon preguntas y análisis de datos sobre el tema y problema planteado en el presente estudio, dirigidas a una población específica con el fin de identificar la violación a la seguridad jurídica en la etapa de instrucción de los procedimientos administrativos sancionadores en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ambato del 2022 en materia de construcciones.

## Población y muestra

El proyecto de investigación comprende como población la siguiente; profesionales en derecho administrativo que en este caso son: los funcionarios del Sistema de Justicia Integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato que está integrado por 17 funcionarios, los cuales tienen las siguientes funciones:

Tabla 1. Población

<b>Población</b>	<b>Cantidad</b>
Instructores	4
Secretarías de Instrucción	2
Sancionadores	3
Secretarías sancionadoras	2
Coordinación	1
Sistema de Justicia Integrado	1
Apoyo de notificación	1
Notificadores	2
Secretaría General	1
<b>Total</b>	<b>17</b>

Fuente: elaboración propia

### 2.3. Técnicas

La técnica que se va a desarrollar a lo largo de este estudio es la entrevista estructurada, dentro de la que se busca obtener información de expertos conocedor de la temática y en base a las respuestas emitidas por los mismos comparar la normativa y la doctrina para definir ciertas conclusiones del trabajo. La entrevista tendrá como base preguntas estructuradas y específicas y son las siguientes:

#### Preguntas

1. ¿Qué entiende usted por seguridad jurídica?
2. ¿Qué entiende usted por caducidad?
3. ¿En qué casos se puede aplicar la figura de la caducidad?
4. ¿Qué entiende usted por procedimiento administrativo sancionador?
5. ¿Considera usted que existe alguna violación de la seguridad jurídica por la aplicación de la figura de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores?

6. Como profesional del derecho, ¿Qué haría usted para evitar la vulneración de la seguridad jurídica por la aplicación de la figura de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores?
7. ¿Por qué considera usted que es necesario reformar el Código Orgánico Administrativo?
8. En materia de construcción, ¿Cuántos procedimientos administrativos sancionadores han llegado a su conocimiento en el 2022?

#### **2.4. Instrumentos de recolección de datos.**

Fichaje

Subrayado

Resumen

Entrevista

Fuentes gubernamentales

Fuentes secundarias

#### **Procedimiento de recolección de datos**

Se realizó la entrevista a los profesionales en derecho administrativo que en este caso son los funcionarios del Sistema de Justicia Integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato. Posteriormente, se tabulo la información por cada pregunta realizada a los funcionarios y se realizó una interpretación de estas para llegar a una conclusión determinada.

#### **Técnicas de procesamiento, análisis e interpretación de datos**

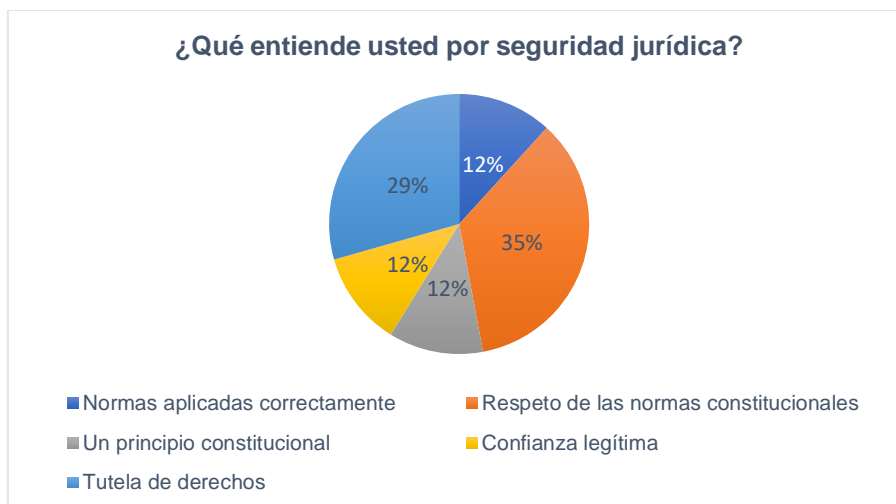
Para el procesamiento y análisis de datos y posterior interpretación de los datos recabados, se utilizó tablas y gráficos estadísticos para que la información recabada sea entendible, con la ayuda de programas informáticos como Excel que permite tabular y graficar los resultados obtenidos de los datos primarios de entrada para su posterior análisis e interpretación que permitió concluir o realizar criterios

acertados y válidos en relación con el tema, problema y objetivos de la investigación.

### CAPITULO III. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

#### Figura 1.

*Tabulación de la definición de seguridad jurídica según el Sistema de Justicia Integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato*



Fuente: Elaboración Propia

De las 17 personas encuestadas que forman parte del Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato, el 35% manifiesta que la seguridad jurídica es el respeto de las normas constitucionales, el 29% manifiesta que es una tutela de los derechos, el 12% manifiesta que la seguridad jurídica es una norma que debe ser aplicada de manera correcta, el 12% manifiesta que es un principio constitucional y, por último, el 12% manifiesta que es la confianza legítima que tienen los ciudadanos en que la normativa vigente va a ser aplicada con sujeción a la ley.

En la doctrina la seguridad jurídica es conocida como; una garantía que debe ser proporcionada por el Estado, esta garantía otorga a las personas un derecho fundamental de protección de sus bienes y demás derechos y en caso de vulneración de estos, el Estado debe tratar de compensar los daños ocasionados y sancionar a los responsables, y si es necesario reparar. (Gavilánez Villamarín, S., Nevárez Moncayo, J., & Cleonares Borbor, A., 2020).

Por otro lado, para (Luna Serrano, A., 2015) la seguridad jurídica es una exigencia de carácter fundamental, la cual se manifiesta como un principio, el cual puede ser básico o fundamental, la importancia de este principio es comunicar a las normas del ordenamiento jurídico y oriente a las acciones de los distintos poderes públicos.

Entonces, los servidores públicos que forman parte del Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato tienen conocimiento sobre cuál es la definición de la seguridad jurídica, ya que manifiestan que la seguridad jurídica es la tutela de derechos al igual que (Gavilánez Villamarín, S., Nevárez Moncayo, J., & Cleonares Borbor, A., 2020), que representa un 29% de los servidores encuestados. Por otro lado, los servidores manifiestan que la seguridad jurídica es un principio constitucional al igual que Agustín Serrano Luna que representa al 12% de los servidores encuestados.

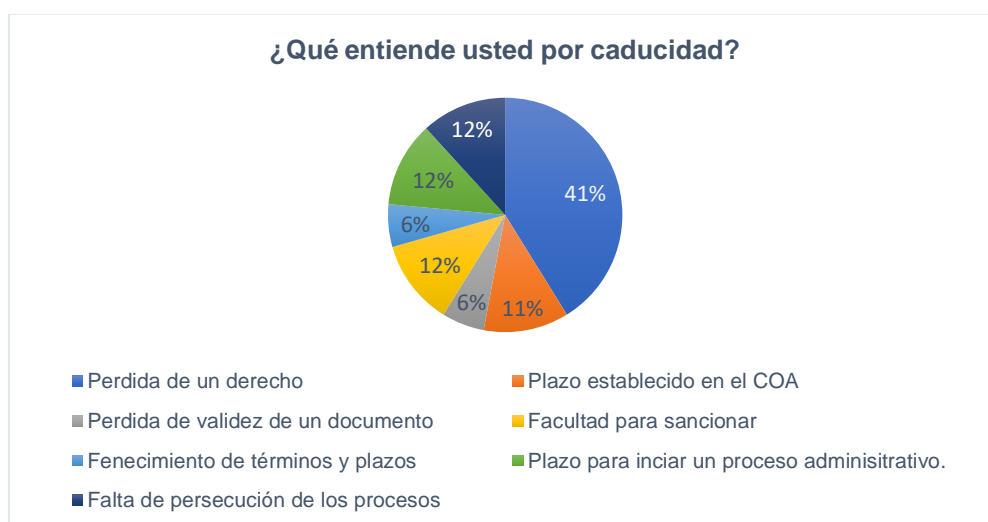
Por otro lado, el 35% de los funcionarios encuestados manifiestan que la seguridad jurídica es el respeto de las normas constitucionales que según mi punto de vista es correcto ya que, la seguridad jurídica consiste en el respeto que deben tener todos los funcionarios pertenecientes al sector público a las normas jurídicas, las que deben ser; previas, claras, públicas. Todo esto, en concordancia con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador del 2008 y las siguientes sentencias: Sentencia N° 012-13-SEP-CC, 2013, Sentencia N° 045-15-SEP-CC, 2015, Sentencia N° 110-14-SEP-CC; sentencias y normativa que han sido desarrollados en el proyecto.

El 12% de los encuestados manifiestan que la seguridad jurídica es una norma que debe ser aplicada de manera correcta, con lo que no estoy de acuerdo, ya que, hemos observado en el desarrollo del presente proyecto que la seguridad jurídica es un principio no una norma. Por último, el 12% de los funcionarios encuestados manifiestan que es la confianza legítima que tienen los ciudadanos en que la normativa vigente va a ser aplicada con sujeción a la ley, con lo que estoy totalmente de acuerdo con que la seguridad jurídica es confianza legítima.

Recordamos que para (Bermúdez, 2005) la confianza legítima es un principio de protección que se encuentra directamente relacionado con la posibilidad que tiene la Administración Pública para dejar sin efecto actos de contenido favorable. Entonces, la confianza legítima brinda a los ciudadanos certeza que de las normas van a ser aplicadas conforme a la norma suprema y otras normas que forman parte del ordenamiento jurídico vigente, y solo así se conforma la certeza de que las normas existentes en el Ecuador serán aplicadas para garantizar el acceso a la justicia y una tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses” (Sentencia N: 012-13-SEP-CC, 2013)

## Figura 2.

*Tabulación de la definición de caducidad según el Sistema de Justicia Integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato*



Fuente: Elaboración Propia

De las 17 personas encuestadas que forman parte del Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato, el 41% manifiesta que la caducidad es la pérdida de un derecho sustancial, el 12% manifiesta que es un plazo establecido en el Código Orgánico Administrativo, el 12% manifiesta que es la facultad que tiene la Administración Pública para iniciar un proceso sancionador, el 12% manifiesta que es el plazo para iniciar un proceso administrativo, el 12% manifiesta que es la falta de persecución de los procesos administrativos, el 6%

manifiesta que es el fenecimiento de términos y plazos legales y, por último, el 6% manifiesta que es la pérdida de validez de un documento.

En la doctrina la caducidad es conocida como; un fundamento legal para obligar al funcionario público que dicte una resolución del procedimiento administrativo o administrativo sancionador dentro del plazo que permite la ley, que trae consigo una sanción intrínseca al funcionario público que no resolvió dicho procedimiento. (Pico, C, 2020).

Por otro lado, la caducidad también puede ser entendida como el límite que se le interpone a la administración para determinar la configuración o el cometimiento de una sanción administrativa, ya que, esta circunstancia nace a causa de la inactividad de la Administración Pública en los procedimientos administrativos iniciados de oficio, debido a que la finalidad de la caducidad es la agilidad de los procedimientos para evitar en lo posible los procedimientos se paralicen. (Moreno, 2020)

Es así como los servidores públicos que forman parte del Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato tienen conocimiento sobre cuál es la definición de la figura de la caducidad en vista de que los funcionarios mencionan que la caducidad es el fenecimiento de términos y plazos al igual que Pico que manifiesta que la caducidad es un fundamento legal que obliga a un funcionario a dictar resolución de un procedimiento administrativo dentro del plazo que señala la ley que representa al 6% de los servidores encuestados. Por otro lado, los servidores mencionan que la caducidad es la facultad para sancionar al igual que Moreno que manifiesta que la caducidad es el límite que tiene la administración para configurar una sanción administrativa o para sancionar que representa al 12% de los servidores encuestados.

Por otro lado, el 41% de los funcionarios encuestados manifiestan que la caducidad es la pérdida de un derecho sustancial que, si estoy de acuerdo que la caducidad tenga como efecto la pérdida de un derecho, pero considero que esta definición puede ser aplicada en un ámbito civil, mas no, en materia administrativa. El 12%



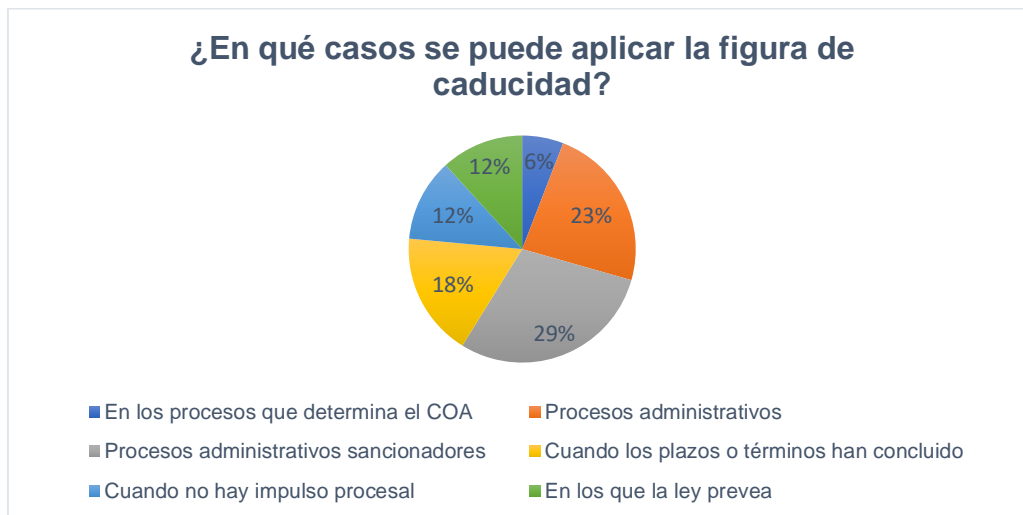
de los encuestados manifiestan que es un plazo establecido en el Código Orgánico Administrativo y en efecto, la caducidad esta reconocida en los siguientes artículos, en el 116 se encuentra la caducidad de la potestad revocatoria, en el artículo 179 como caducidad solamente, en el artículo 213 se encuentra la caducidad del procedimiento de oficio y, en el artículo 244 la caducidad de la potestad sancionadora.

El 12% de los encuestados manifiestan que la caducidad es la falta de persecución de los procesos administrativos, con lo que estoy de acuerdo ya que, en el siglo XIX la caducidad se utilizaba en los procesos civiles dependientes del impulso de las partes al igual que lo menciona Moreno, como señale en líneas anteriores, pero, en la actualidad la caducidad depende del impulso que realicen los funcionarios correspondientes y si algún procedimiento caduco, el funcionario será sancionado de acuerdo con la ley.

Por último, el 6% de los encuestados manifiestan que es la perdida de validez de un documento con lo que estoy de acuerdo ya que las actividades de la Administración Pública como son: el acto administrativo, el acto de simple administración y el contrato administrativo son documentos que generan ciertos derechos a los ciudadanos y, que, por un lapso determinado, estos derechos caducan, por lo tanto, el documento pierde validez y el derecho no puede ser ejercitado por el ciudadano.

### Figura 3.

*Tabulación de los casos en los que se puede aplicar la caducidad según el Sistema de Justicia Integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato.*



Fuente: Elaboración Propia

De las 17 personas encuestadas que forman parte del Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato, el 29% manifiesta que los casos en los que se puede aplicar la caducidad en los procesos administrativos sancionadores, el 23% manifiesta que se aplica en los procesos administrativos generales, el 18% manifiesta que se aplica cuando los plazos y términos legales han concluido, el 12% manifiesta que se aplica cuando no hay impulso procesal, el 12% manifiesta que se aplica en los casos en los que la ley permite, y por último, el 6% manifiesta que, se aplica en los procesos que determine el Código Orgánico Administrativo.

El Código Orgánico Administrativo determina los casos en los que se puede aplicar la figura de la caducidad y son: actuación previa, los procedimientos de oficio y la potestad sancionadora, por lo que estoy de acuerdo con lo manifestado con el 6% de los encuestados ya que el Código Orgánico Administrativo si se aplica la caducidad en procesos determinados. Además, el 12% manifiesta de los funcionarios encuestados manifiesta que se aplica la figura de la caducidad en los casos en los que la ley permita, que tiene relación con el 6% de los encuestados,

ya que la ley (el Código Orgánico Administrativo) determina de manera clara los casos en los que se puede aplicar la caducidad.

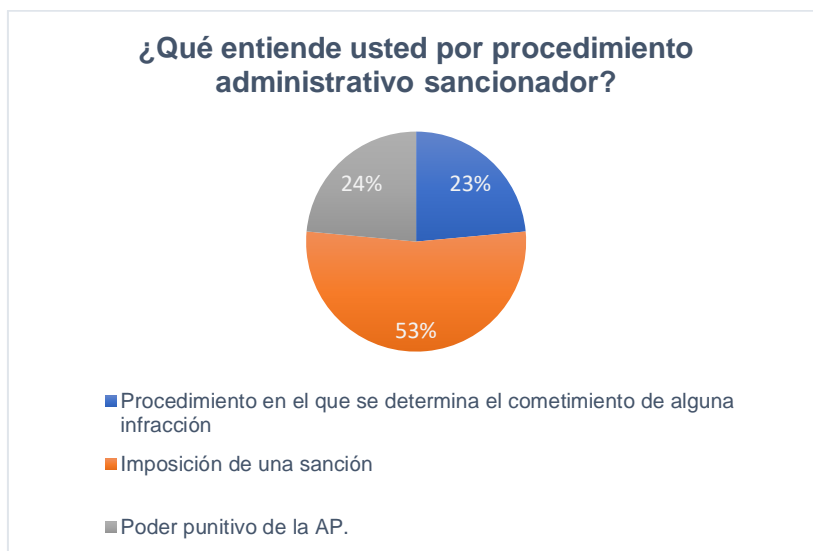
Por otro lado, puedo aludir que, los servidores públicos que forman parte del Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato tienen conocimiento intermedio de los casos en los que se puede aplicar la figura de la caducidad en vista de que los servidores manifiestan que la caducidad se aplica en los procesos administrativos sancionadores que representa al 29% de los funcionarios encuestados y en los procedimientos administrativos generales que representa al 23% de los servidores encuestados, lo que tiene concordancia con lo que manifiesta el actual Código Orgánico Administrativo.

El 18% de los funcionarios encuestados manifiestan que la figura de la caducidad se aplica cuando los plazos y términos legales han concluido, con lo que estoy de acuerdo ya que, la caducidad es una figura reconocida en el Código Orgánico Administrativo en el que establece de manera clara el lapso que tiene que transcurrir para que se pueda aplicar dicha figura, por regla general en materia administrativa siempre se aplican plazos.

Por último, el 12% manifiesta de los encuestados manifiestan que se aplica la caducidad cuando no hay impulso procesal, con lo que estoy de acuerdo ya que conforme lo establecido por el artículo 139 del Código Orgánico Administrativo manifiesta que en materia administrativa le corresponde el impulso procesal a la Administración Pública, por lo que, si la misma no impulsa algún procedimiento administrativo en cierto tiempo, el mismo caduca, por lo que, el funcionario responsable será castigado conforme la ley.

#### Figura 4.

*Tabulación de la definición de los procedimientos administrativos sancionadores según el Sistema de Justicia Integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato*



Fuente: Elaboración Propia

De las 17 personas encuestadas que forman parte del Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato, el 53% manifiesta que los procedimientos administrativos sancionadores es la imposición de una sanción previamente establecida, el 24% manifiesta que es el procedimiento mediante el cual la Administración Pública ejerce su poder punitivo, y el 23% manifiesta que es un procedimiento mediante el cual se determina el cometimiento de alguna infracción.

En la doctrina los procedimientos administrativos sancionadores son conocidos como; un procedimiento especial, por naturaleza son de iniciativa de la Administración Pública, ya sea el órgano competente por iniciativa propia u ordenado por un organismo jerárquicamente superior, puede ser por petición razonada o por la interposición de una denuncia. (Neira, E, 2018) Por otro lado, para el tratadista (Eduardo García de Enterría, 1979) también señala que la potestad sancionadora de la administración no es una potestad administrativa más, sino que forma parte de la potestad punitiva del Estado el procedimiento administrativo sancionador.

Entonces, los servidores públicos que forman parte del Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato tienen conocimiento de cual es la definición de los procedimientos administrativos sancionadores en vista de que 24% de los servidores encuestados manifiestan que los procedimientos administrativos sancionadores son aquellos en los que la Administración Pública ejerce su poder punitivo al igual que lo manifiestan los tratadistas García de Enterría y Moreno.

Por otro lado, el 53% de los servidores entrevistados manifiesta que los procedimientos administrativos sancionadores es la imposición de una sanción previamente establecida, con lo que estoy totalmente de acuerdo ya que, de acuerdo con el principio de *nullum crimen nulla poena sine lege* no se puede imponer una sanción sin que este escrita de manera previa en la ley.

Por último, el 23% de los funcionarios encuestados manifiestan que es un procedimiento mediante el cual se determina el cometimiento de alguna infracción, que de igual manera estoy totalmente de acuerdo ya que los procedimientos administrativos sancionadores inician con un acto administrativo en el que se identifica al presunto infractor, la relación de los hechos, las pruebas para determinar o no la responsabilidad del infractor y el órgano competente para la resolución del caso de acuerdo al artículo 251 del Código Orgánico Administrativo.

### Figura 5.

*Tabulación de la determinación de la existencia de alguna violación a la seguridad jurídica por la aplicación de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores según el Sistema de Justicia Integra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato*



Fuente: Elaboración Propia

De las 17 personas encuestadas que forman parte del Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato, el 59% manifiesta que no existe una violación a la seguridad jurídica por la aplicación de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores y, por último, el 41% manifiesta la existencia de una vulneración.

Como observamos en la tabulación de la figura No. 5, los servidores pertenecientes al Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato entendemos que el 59% de los servidores manifiestan que no existe una violación a la seguridad jurídica por la aplicación de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores, con lo que, no estoy de acuerdo, por los siguientes motivos:

En el desarrollo del presente proyecto hemos evidenciado que el principio de la seguridad jurídica si es vulnerado cuando se aplica la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores en vista de que, en la etapa de

prueba no existe ningún término o plazo previamente establecido para determinar el tiempo de duración de la etapa de prueba ni en los procedimientos administrativos sancionadores ni en ningún otro procedimiento como el ordinario.

Por los motivos expuestos con anterioridad los demás servidores que representa el 41% de los servidores encuestados y mi persona consideramos que si existe una violación al principio de seguridad jurídica por la aplicación de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores, lo que se convierte en un vacío legal que permite que los funcionarios cometan arbitrariedades dentro de los procedimientos administrativos sancionadores y de igual manera sucede con los procedimientos administrativos iniciados de oficio.

### Figura 6.

*Tabulación de la forma en la que los profesionales que pertenecen al Sistema de Justicia Integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato evitarían la violación de la seguridad jurídica por la aplicación de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores*



Fuente: Elaboración Propia

De las 17 personas encuestadas que forman parte del Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato, el 76% manifiesta que la forma en la que se puede evitar la violación de la seguridad jurídica por aplicar la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores es respetando los

plazos y términos legales, también cumpliendo a cabalidad con el debido proceso, el 24% manifiesta que se evita la violación de la seguridad jurídica proponiendo una reforma al Código Orgánico Administrativo.

Como observamos en la tabulación de la figura No. 6, los servidores pertenecientes al Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato entendemos que el 76% de los servidores manifiestan que la forma en la que se puede evitar la violación de la seguridad jurídica cuando se aplique la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores es respetado los plazos y términos legales y cumpliendo a cabalidad con el debido proceso.

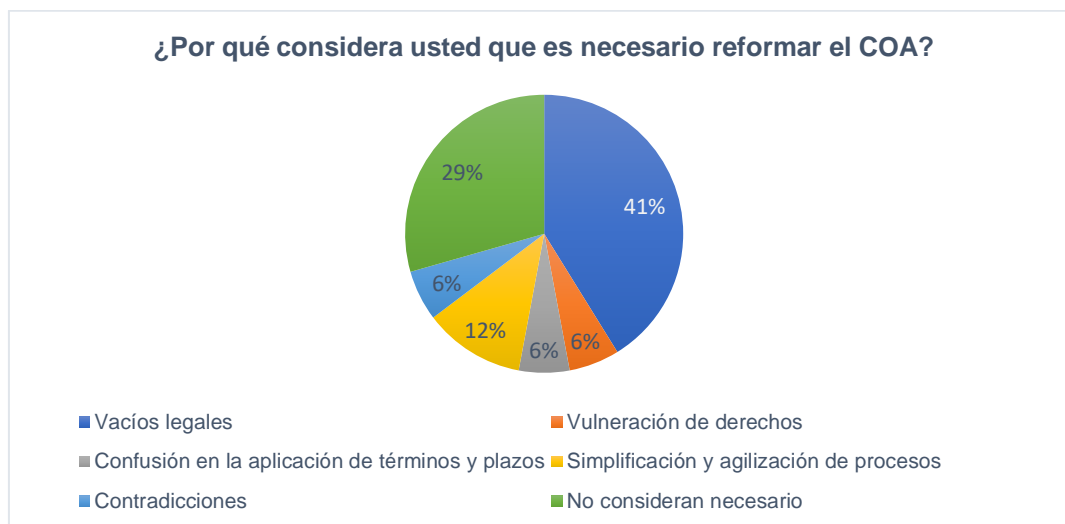
Pero la respuesta que nos exponen los servidores del Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato es el respeto de los plazos y términos, pero como respetamos un plazo o un término que no se encuentra articulado dentro de la norma ni en los diferentes procedimientos administrativos que tiene el Código Orgánico Administrativo, por lo que, la respuesta otorgada por los servidores a mi parecer carece de lógica y es incongruente.

Por los motivos expuestos con anterioridad los demás servidores que representa el 24% de los servidores encuestados y mi persona consideramos que para evitar la violación de la seguridad jurídica aplicando la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores, la solución sería proponer una reforma al Código Orgánico Administrativo en lo concerniente al plazo de duración de la etapa de prueba de los procedimientos administrativos sancionadores, con esta reforma se evita que se vulnere el principio de seguridad jurídica y que los funcionarios públicos comentan arbitrariedades.



### Figura 7.

*Tabulación para determinar los motivos de una reforma al Código Orgánico Administrativo según el Sistema de Justicia Integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato*



Fuente: Elaboración Propia

De las 17 personas encuestadas que forman parte del Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato, el 41% considera que es necesario reformar el Código Orgánico Administrativo porque tiene vacíos legales, el 29% no considera que es necesaria la reforma, el 12% considera que es necesaria la reforma para que los procesos se simplifiquen y agilicen, el 6% considera que es necesaria la reforma porque se vulneran derechos constitucionales, el 6% considera que se debe realizar una reforma porque existe una confusión entre la aplicación de términos y plazos y, por último, el 6% considera que si es procedente una reforma ya que en el Código Orgánico Administrativo existen muchas contradicciones.

Como observamos en la tabulación de la figura No. 7, los servidores pertenecientes al Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato entendemos que el 29% de los funcionarios encuestados no considera que es necesaria la reforma con lo que no estoy de acuerdo ya que si es necesario reformar este cuerpo normativo porque además de que no se encuentra articulado

el tiempo de duración de la etapa de prueba existen muchos vacíos legales y contradicciones que no han sido resueltos hasta la actualidad.

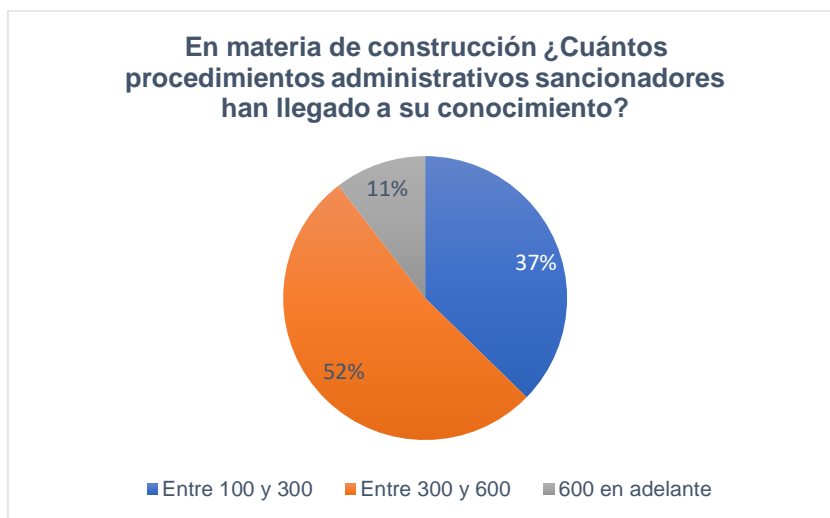
Por otro lado, el 41% de los servidores manifiestan que es necesario reformar el Código Orgánico Administrativo, con lo que estoy totalmente de acuerdo ya que como hemos observado en el desarrollo de este proyecto se ha evidenciado que si es necesaria una reforma al Código Orgánico Administrativo ya que, no determina de manera clara el plazo para que el tiempo de prueba de los procedimientos administrativos sancionadores finalice, por lo que, queda a potestad del funcionario continuar o no con la siguiente etapa, vulnerando así el principio de seguridad jurídica de los administrados.

Asimismo, el 12% de los funcionarios encuestados consideran que es necesaria la reforma para que los procesos se simplifiquen y agilicen con lo que estoy totalmente de acuerdo ya que un principio del derecho administrativo es el de eficiencia reconocido en el artículo 4 del Código Orgánico Administrativo., el 6% de los funcionarios consideran que es necesaria la reforma porque se vulneran derechos constitucionales como el principio de legalidad, seguridad jurídica que se ha evidenciado en el desarrollo de este proyecto.

El 6% considera de los funcionarios encuestados manifiestan que se debe reformar el Código Orgánico Administrativo porque existe una confusión entre la aplicación de términos y plazos, con lo que estoy de acuerdo ya que la ley debe ser clara y precisa. Por último, el 6% considera que si es procedente una reforma ya que en el Código Orgánico Administrativo existen muchas contradicciones con lo que estoy totalmente de acuerdo ya que muchas veces los funcionarios no saben si aplicar el Código Orgánico Administrativo o la ley especial de su materia.

### Figura 8.

*Tabulación para determinar cuántos procedimientos administrativos sancionadores en materia de construcción han llegado al conocimiento del Sistema de Justicia Integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato*



Fuente: Elaboración Propia

De las 17 personas encuestadas que forman parte del Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato, el 52% manifiesta que en el año 2022 han llegado a su conocimiento entre 100 y 300 procesos administrativos sancionadores en materia de construcción, el 37% manifiesta que han llegado conocimiento entre 300 y 600 procesos administrativos sancionadores en materia de construcción y, por último, el 11% manifiesta que han llegado a su conocimiento más de 600 procesos administrativos sancionadores en materia de construcción en el año.

Como observamos en la tabulación de la figura No. 8, los servidores pertenecientes al Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato entendemos que los mismos reciben de manera anual entre 300 procesos hasta 600, que se puede considerar que en materia construcción existen muchos ciudadanos que cometen infracciones, por lo que, son sancionados de acuerdo con la ley y el tipo de infracción cometida que como se menciona con anterioridad pueden ser leves, graves y, muy graves.

## CONCLUSIONES

Una vez desarrollado el presente proyecto de desarrollo titulado " Caducidad en la Etapa de Instrucción de los Procedimientos Administrativos Sancionadores y la Seguridad Jurídica" en el que se analizo de manera breve los antecedentes históricos a nivel general y de manera específica en el Estado ecuatoriano, la definición de las siguientes palabras: seguridad y caducidad, ambas se analizaron desde el ideal de importantes doctrinarios dentro de la rama del derecho administrativo en donde hemos llegado a las siguientes conclusiones:

- Del análisis realizado en el capítulo I se concluye que, la seguridad jurídica nace de la inseguridad del hombre sobre su propia existencia y de las futura generaciones, pues necesita satisfacer la inseguridad que es una necesidad humana básica que solamente ha logrado proteger y satisfacer la aplicación de normas de derecho, por este motivo la inseguridad se ha convertido en uno de los principales conflictos de la historia teniendo como origen desde la antigua Roma hasta la creación de la primera norma que toma a consideración la positivación de las libertades la cual es, la Carta Magna Inglesa de 1215.

En el Ecuador la seguridad jurídica nace por primera vez en 1998 en la Constitución Política de la Republica del Ecuador como un derecho civil. Actualmente en la norma suprema del 2008 la seguridad jurídica es también conocida como un derecho que se basa en el respeto a las normas perteneciente al ordenamiento jurídico y a la constitución. La seguridad jurídica también se menciona de manera frecuente en varias sentencias emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador.

En la Sentencia N° 50-2002-2002 emitida el 11 de julio de 2022 manifiesta que la seguridad jurídica no tiene definición específica, pero se determina de manera clara cuando se ha vulnerado dicho derecho y se vulnera cuando los actos emitidos por los funcionarios se apartan de lo ya establecido en la ley. Por otro lado, en la Sentencia N° 012-13-SEP-CC, emitida el 09 de mayo de

2013 nos menciona la definición de seguridad jurídica y es entendida como una certeza que tienen los ciudadanos en que las actuaciones emitidas por los poderes públicos y las normas van a ser aplicadas acorde a la constitución.

En la sentencia N° 198-15-SEP-CC, emitida el 17 de junio de 2015 agrega que, la seguridad jurídica es la certeza de la protección de los bienes, de las personas y de sus derechos y en caso de llegar a vulnerarse estos serán reparados por los diferentes tipos de procedimientos que tiene el Estado. También añade que, la seguridad jurídica es un principio que permite que los administrados pueden diferenciar con certeza entre lo que está permitido y prohibido por la ley.

Es importante añadir, que la seguridad jurídica también se reconoce en la constitución, pero tiene una doble dimensión, la primera hace alusión a garantizar el derecho a la seguridad jurídica mediante el respeto, sujeción y cumplimiento a los principios y reglas contenidos en el texto constitucional, lo cual equivale a afirmar la importancia que posee la ley como vehículo generador de certeza, y en la Sentencia No. 110-14-CC-SEP emitida el 23 de julio del 2014 manifiesta que la seguridad jurídica se constituye como un derecho transversal cuando los funcionarios respetan la norma suprema, de esta manera se obtiene la certeza cuando las normas son aplicadas. La segunda dimensión habla sobre las autoridades que, en ejercicio de sus competencias deben y tienen que aplicar las normas públicas, claras y previas, así no solo se garantiza la seguridad jurídica si no también el principio de legalidad.

La sentencia No. 2210-13-EP/20 emitida por la Corte Constitucional, el 11 de noviembre de 2022 es una de las sentencias más actuales que menciona a la seguridad jurídica, la misma trata de que, cuando un caso en el que se presume la violación de la seguridad jurídica llegue al conocimiento de la Corte Constitucional, la misma debe determinar si las transgresiones normativas tienen una trascendencia constitucional consistente, sobre todo,

en una afectación a uno o varios derechos constitucionales, diferentes a la seguridad jurídica, es decir, si es el caso, vulnera otros derechos diferentes a la seguridad jurídica, como el derecho al debido proceso, la igualdad, entre otros.

Entonces, se entiende a la seguridad jurídica como la certeza que tiene los ciudadanos de que las normas que pertenecen al ordenamiento jurídico estarán sujetas a supremacía constitucional y serán aplicadas por una autoridad competente en cada una de las materias correspondientes respetando todos los derechos y principios que tienen los administrados. Además, las normas reconocidas en los diferentes ordenamientos jurídicos deben ser; claras, previas, públicas y aplicadas por autoridad competente.

- Del análisis realizado en el capítulo II se concluye que, la figura de la caducidad nace a finales del siglo XIX en el derecho procesal español que tiene el objetivo de que se respeten los plazos legales previstos para la prescripción de los procesos. En el Ecuador la caducidad se reconoció en el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva como una forma de terminación del procedimiento en el artículo 154.

En la actualidad, la norma que regula la figura de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores es el Código Orgánico Administrativo y en la doctrina, la caducidad constituye una norma que previene abuso por parte de los funcionarios y el respeto los términos y plazos legales. En el Código Orgánico Administrativo se reconocen tres tipos de caducidad y son: la caducidad en los procedimientos de oficio, los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada y, procedimientos administrativos sancionadores o de control

Los procedimientos de oficio son aquellos procedimientos que inician por decisión de la Administración Pública, es decir, inicia por las mismas causales que un procedimiento administrativo sancionador, pero se diferencia en que el objeto de los procedimientos administrativos

sancionadores es sancionar a un presunto infractor y ejercer la potestad punitiva del Estado, en el procedimiento de oficio el objetivo es diferente.

En el Código Orgánico Administrativo los procedimientos de oficio caducan cuando ha transcurrido dos meses contados desde la terminación del plazo y la persona interesada haya realizado la solicitud en la que se requiera la caducidad de dicho procedimientos, es importante recalcar que en los procedimientos de oficio también pueden caducar por solicitud de oficio, es decir, que la misma Administración Pública caduca el procedimiento porque ha transcurrido dos meses y el plazo del procedimiento expiro. Esta figura esta reconocida de manera expresa en el articulado numero 213 del Código Orgánico Administrativo.

Los procedimientos que han iniciado por solicitud de persona interesada también son conocidos como procedimientos de actuación previa y son aquellos en los que se trata de comprobar si hay los suficientes elementos que pueden ser: pruebas, documentos, información para iniciar un procedimiento, que por regla general es un procedimiento sancionador, las actuaciones previas también se realizan con el fin de evitar la tramitación de un procedimiento inútil e impedir el gasto de recursos públicos y el tiempo de la Administración Pública y de los ciudadanos.

La caducidad de la actuación previa o de los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada está reconocida de manera expresa en el articulado numero 179 del Código Orgánico Administrativo en el cual, los procedimientos de actuación previa expiran en seis meses, los cuales se cuentan desde que se ordenen las actuaciones previas en el acto, a cuyo término caduco el ejercicio de la potestad pública sancionadora, determinadora o cualquier otra, de carácter gravoso.

- Por último, con lo referente al procedimiento administrativo sancionador podemos aludir que es un procedimiento que es iniciado por la Administración Pública ya sea porque es el órgano competente, por iniciativa propia u ordenado por un organismo jerárquicamente superior, puede ser

por petición razonada o mediante la interposición de una denuncia que como mencione en líneas anteriores son las mismas causales que los procedimientos iniciados de oficio. Los procedimientos administrativos sancionadores se componen de las siguientes fases, que también son conocidas como etapas: la etapa de iniciación, instrucción que también es conocida como etapa de prueba y la etapa de finalización.

En la etapa de inicio emitido el acto se notifica con el mismo al órgano peticionario, también se notifica a la persona que denunció en caso de existir denunciante y a la persona inculpada, el inculcado tiene el término de diez días para contestar al acto administrativo, en caso de no contestar el acto se convierte en dictamen. En esta fase el presunto infractor puede aceptar su responsabilidad y el proceso finaliza imponiendo la sanción que se puede aplicar reducciones o exenciones de responsabilidad. También existe la posibilidad de que el infractor cumpla voluntariamente con la sanción interpuesta antes de la resolución, en este caso el proceso termina de manera inmediata.

En la etapa de instrucción, se encuentra el órgano instructor, el cual otorga al inculcado un término de diez días, para que invoque pruebas como; documentos, archivos, información para que se defienda en el proceso, en esta etapa también se pueden solicitar la práctica de las diligencias probatorias. Si existe la responsabilidad administrativa, el órgano instructor ejecutará las actuaciones necesarias para que se realice un examen de los hechos mediante la recopilación de información y datos de suma importancia. En la etapa de instrucción se prevé la etapa de prueba.

La carga de la prueba en los procedimientos administrativos sancionadores siempre le corresponderá al Estado excepto en los casos en donde existan eximentes de responsabilidad. Si ha transcurrido diez días término, el instructor tendrá que evacuar la información, datos y pruebas que han sido admitidas hasta la fase de instrucción. El inculcado también evacuará sus pruebas, pero no se encuentra determinado con claridad el tiempo de



duración de la etapa de prueba en los procedimientos administrativos sancionadores por lo que llegamos a un gran vacío legal que tiene el Derecho Administrativo.

El único plazo establecido en el Código Orgánico Administrativo es de un mes para resolver un acto administrativo que se puede extender hasta dos en casos excepciones y no existe otro articulado que hable acerca de un plazo determinado para dicha etapa, de igual manera sucede con los procedimientos administrativos iniciados de oficio y los procedimientos de actuación previa o los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada.

Este vacío ha permitido que los funcionarios al momento en que aplican la caducidad de los procedimientos administrativos en especial del sancionador comentan arbitrariedades, ya que queda a discreción o potestad del funcionario determinar la procedencia de la caducidad, por lo que se vulnera de una manera irreverente el derecho a la seguridad jurídica que tienen los ciudadanos, que es un derecho que está reconocido en los siguientes cuerpos normativos: el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador, el artículo 22 del Código Orgánico Administrativo y, el artículo 25 del Código Orgánico de la Función Judicial en materia administrativa.

En la etapa final se emite un dictamen por parte del órgano instructor y este dictamen es emitido cuando existen los suficientes elementos de convicción, en esta decisión se determinará si existe o no responsabilidad administrativa. Después el dictamen se remite inmediatamente al órgano competente, para que este resuelva el procedimiento que debe ir acompañado de pruebas, información y documentos. Si el dictamen es modificado por el órgano competente, esta decisión será notificada al inculpado, por lo que es necesario la expedición de un nuevo acto administrativo de inicio y el procedimiento anterior se archivará.

Si se determina que existe una infracción penal por acción u omisión reconocida en materia penal en las normas pertenecientes al ordenamiento jurídico, el órgano competente sancionará dicha acción de manera administrativa, pero como no es competente en materia penal, tendrá que remitir a la autoridad competente de manera obligatoria mediante una denuncia. Por último, se emitirá la resolución, que causa estado en vía administrativa en lo que en vía administrativa se pueden interponer: el recurso extraordinario de revisión y la revisión de oficio.

## RECOMENDACIONES

Como recomendaciones del presente trabajo se detalla la siguiente:

- Como hemos observado en el desarrollo de este proyecto y en la tabulación de la figura No. 5, se evidencia que el 41% de los funcionarios entrevistados pertenecientes al Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato manifiestan que si existe una vulneración a la seguridad jurídica por la aplicación de la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores.
- Esta vulneración se ejecuta debido que, en la normativa del derecho administrativo, es decir en el Código Orgánico Administrativo no existe un articulado que determine con claridad cuanto tiempo debe durar la etapa de prueba en los procedimientos administrativos sancionadores, por lo que, se viola la seguridad al momento de aplicar dicha figura, pero no solamente en los procedimientos administrativos sancionadores existe este vacío legal, también sucede con los procedimientos administrativos de actuaciones previas y en los procedimientos de oficio.
- En la figura No. 6 se evidencia que el 76% de los funcionarios entrevistados pertenecientes al Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato manifiestan que la manera en la que se puede evitar la violación de la seguridad jurídica cuando se aplica la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores es respetando los términos y plazos legales y, cumpliendo a cabalidad el debido proceso, pero es ilógica esta solución ya que no se pueden respetar plazos y términos inexistentes.
- Por otro lado, el 24% de los funcionarios entrevistados pertenecientes al Sistema de Justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato manifiestan que se evita la violación de la seguridad jurídica proponiendo una reforma al Código Orgánico Administrativo, con lo que

estoy de acuerdo ya que de igual manera como se puede evidenciar en la figura No. 7.

- En dicha figura el 41% de los entrevistados considera que es necesario reformar el Código Orgánico Administrativo porque tiene vacíos legales, el 12% considera que es necesaria la reforma para que los procesos se simplifiquen y agilicen, el 6% considera que es necesaria la reforma porque se vulneran derechos constitucionales, el 6% considera que se debe realizar una reforma porque existe una confusión entre la aplicación de términos y plazos y, por último, el 6% que si es procedente una reforma ya que en el Código Orgánico Administrativo existen muchas contradicciones.
- Por los motivos expuesto con anterioridad considero que la mejor recomendación para evitar la violación de la seguridad jurídica es proponer una reforma al Código Orgánico Administrativo en lo concerniente a la etapa de prueba de los procedimientos administrativos sancionadores, ya que esta reformar limitaría al poder punitivo que se le otorga a la Administración Pública y prevalecerá el derecho a la seguridad jurídica que tienen los administrados y su certeza. Además, considero que el tiempo prudente que se puede agregar para la etapa de prueba seria de un mes y en casos excepciones que se pueda extender hasta dos meses.
- Con esta reforma se puede reparar todos los demás motivos expuestos por los funcionarios entrevistados en la figura No 7 como son: las contradicciones, los vacíos legales, la agilización y simplificación de los procesos, la confusión entre la aplicación de términos y plazos y también la vulneración de derechos constitucionales como; el debido proceso.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles. (2010). Caducidad . En J. Merchán, *Caducidad y Prescripción en el sistema tributario ecuatoriano* (pág. 48). Cuenca-Ecuador: Universidad del Azuay.
- Becerra, A. (2015). “Algunos apuntes sobre la prescripción y la caducidad en el derecho ad-ministrativo peruano”. *II Convención Estudiantil de Derecho Público* (págs. 105-134.). Lima-Perú: Palestra.
- Bermúdez, J. (2005). EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN COMO LÍMITE A LA POTESTAD INVALIDATORIA. *Revista de Derecho Vol. XVIII - N° 2*, 83-105.
- Caballero, R. (1999). *Prescripción y caducidad del procedimiento administrativo*. Madrid-España: Temis.
- Cabanellas, G. (1989). *Diccionario Enciclopédico de derecho usual*. Buenos Aires-Argentina: Heliasta.
- Diccionario Jurídico. (2018). *Diccionario Jurídico*. Obtenido de <http://diccionariojuridico.mx/definicion/politica-publica/>
- Díez, A. (2009). *Prescripción y caducidad en el procedimiento administrativo sancionador*. Barcelona-España: Bosch.
- Eduardo García de Enterría. (1979). “*La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*”. Madrid-España: Civitas.
- Flores, J. (2017). La caducidad de los actos administrativos. *Revista de Derecho*, 225-249.
- Font, E. (2000). Comentarios a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil. *Lex Nova*, 1530-1543.
- Gavilánez Villamarín, S., Nevárez Moncayo, J., & Cleonares Borbor, A. (2020). La seguridad jurídica y los paradigmas del Estado Constitucional de Derechos. *UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD*, 348.
- Gómez, G. (2012). *Consecuencias jurídicas esperadas y tomadas de decisiones prudentes*. Madrid: Marcial Pons.
- Grawein. (2001). Caducidad. En A. Cañizares, *La caducidad de los derechos y acciones*, (pág. 3). Madrid-España: Civitas.
- Lacruz, L. (2004). *Elementos de Derecho civil*. Madrid-España: Dykinson.

- Lifante, I. (2013). Seguridad jurídica y previsibilidad. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 90.
- López, F. (2014). LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO. *Revista de Administración Pública*, 13-14.
- Luna Serrano, A. (2015). *La seguridad jurídica y las verdades oficiales del derecho*. Madrid-España: Dykinson.
- Luño, A. (2000). *La seguridad jurídica; una garantía del Derecho y la justicia*. España- Sevilla: Universidad Nacional de Educación a Distancia (España). Facultad de Derecho.
- Mancheno, R. (2022). La caducidad en los procedimientos de determinación de responsabilidades iniciados por la Contraloría General del Estado. *CORRAL ROSALES*.
- Moreno, M. (2020). *Análisis de la caducidad de la potestad sancionadora en el procedimiento administrativo sancionador de acuerdo al COA*. Guayaquil-Ecuador: Universidad Católica Santiago de Guayaquil.
- Moreta, A. (2019). *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SANCIONADOR*. Quito-Ecuador: Ediciones Continente. Obtenido de <https://dle.rae.es/inclusi%C3%B3n>
- Morón, J. (2017). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima-Perú: Gaceta Jurídica.
- Neira, E. (2018). Conferencia en la Universidad San Francisco de Quito, en las Jornadas de Derecho Administrativo de la Agencia Metropolitana de Control de Quito. Quito- Ecuador: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- Pérez, E. (2018). *Derecho Administrativo*. Quito-Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pico, C. (2020). *Prescripción de la potestad sancionadora y Caducidad del procedimiento administrativo sancionador en materia de hidrocarburos*. Guayaquil - Ecuador: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- Rebollar Navajas. (2016). *LA NUEVA ADMINISTRACION INSTRUMENTAL*. Madrid-España: EDITORIAL CONSTITUCION Y LEYES. Obtenido de [http://www2.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/f5abaa\\_evaluacionpoliticaspublicasroth.pdf](http://www2.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/f5abaa_evaluacionpoliticaspublicasroth.pdf)

- Resolución del Recurso de Casación, Gaceta Judicial serie 17 número 7 año (Corte Suprema de Justicia Sala de lo Contencioso Administrativo 2001 de noviembre de 2001).
- Rodríguez, A. (1993). *La caducidad en el Derecho Administrativo Español*. Madrid-España: Montecorvo.
- Rousseau, J. (2000). En A. Luño, *La seguridad jurídica, una garantía del derecho y la justicia*. (pág. 3).
- Sánchez Pavis, L., & Valverde Encarnación, G. (2019). La Caducidad del Procedimiento Administrativo Sancionador. *Revista De Derecho Administrativo*, 83-85.
- Santamaría, A. (2005). Caducidad del procedimiento. *Revista de Administración Pública*, 168, 7-56.
- Sentencia N.' 1 10-14-SEP, Cso N: 1733-11-EP (Corte Constitucional del Ecuador).
- Sentencia N." 11- J 3-SEP-CC, Caso N." 1863-12-EP. (Corte Constitucional del Ecuador).
- SENTENCIA N.º 198-15-SEP-CC, CASO N.º 0353-11-EP (Corte Constitucional 17 de junio de 2015).
- SENTENCIA N.0 045-15-SEP-CC , CASO N.0 1055-11-EP (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR 25 de febrero de 2015).
- Sentencia N: 012-13-SEP-CC, Caso N: 0586-11-EP (Corte Constitucional del Ecuador 09 de mayo de 2013).
- Sentencia No. 1763-12-EP/20, Caso No. 1763-12-EP/20 (Corte Constitucional del Ecuador 22 de julio de 2020).
- Sentencia No. 2210-13-EP/20 , Caso No. 2210-13-EP (Corte Constitucional del Ecuador. 11 de noviembre de 2020).
- Sentencia No. 50-2002-2002 (Corte Suprema de Justicia 11 de julio de 2002).
- Sentencia No. 68/1985 (Tribunal Constitucional español 30 de enero de 1985).
- Suay, J. (1993). *“La potestad sancionadora de la Administración-en Comentarios a la LRJAP y PAC”*,. Madrid-España: Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid.

## **Fuentes de normativas**

Código Orgánico Administrativo. (2017). Quito-Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Código Orgánico de la Función Judicial. (2015). Quito-Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Constitución de la Republica del Ecuador. (2008). Quito-Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva. (2018). Quito. Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.