

**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

**Prescripción de la potestad sancionadora y Caducidad del  
Procedimiento administrativo sancionador en materia de  
Hidrocarburos**

**AUTOR:**

**Pico Cáceres, Cristopher Saúl**

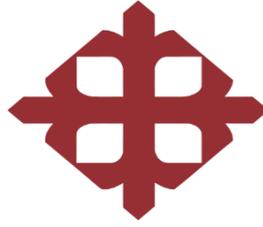
**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de  
ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA  
REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**TUTOR:**

**Benavides Verdesoto, Ricky Jack, Mgs.**

**Guayaquil - Ecuador**

**10 de febrero del 2020**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por **Pico Cáceres, Cristopher Saúl**, como requerimiento para la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**.

**TUTOR**

f. \_\_\_\_\_

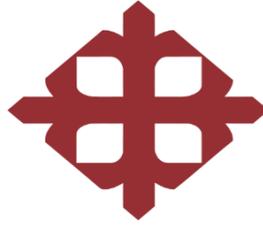
**Benavides Verdesoto, Ricky Jack, Mgs.**

**DIRECTORA DE LA CARRERA**

f. \_\_\_\_\_

**Ab. Lynch Fernández, María Isabel**

**Guayaquil, 10 de febrero del 2020**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

**Yo, Pico Cáceres, Cristopher Saúl**

**DECLARO QUE:**

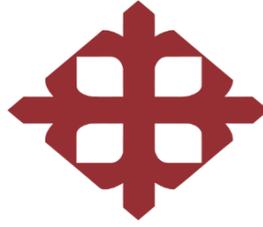
El Trabajo de Titulación, **Prescripción de la potestad sancionadora y Caducidad del Procedimiento administrativo sancionador en materia de Hidrocarburos**, previo a la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría. En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

**Guayaquil, 10 de febrero del 2020.**

**EL AUTOR**

f. \_\_\_\_\_

**Pico Cáceres, Cristopher Saúl**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**AUTORIZACIÓN**

**Yo, Pico Cáceres, Christopher Saúl**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a **la publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación **Prescripción de la potestad sancionadora y Caducidad del Procedimiento administrativo sancionador en materia de Hidrocarburos**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, 10 de febrero del 2020.**

**EL AUTOR:**

f. \_\_\_\_\_

**Pico Cáceres, Christopher Saúl**

# REPORTE DE URKUND

The screenshot shows the URKUND report interface. The browser address bar displays the URL: `secure.orkund.com/old/view/61248688-432417-533350#q1bKLvayijY00DE01DE01JE01zGO1VEqzkzPy0zLTE7MS05VsjLQMzAyMTU0NjCyMDC3tDS2NLlrrwUA`. The page title is "URKUND".

**Documento:** [TESIS - CRISTOPHER PICO FINAL \(1\).docx](#) (D63125402)

**Presentado:** 2020-01-28 19:54 (-05:00)

**Presentado por:** [maritzareynosodewright@gmail.com](mailto:maritzareynosodewright@gmail.com)

**Recibido:** [maritza.reynoso.ucsg@analysis.orkund.com](mailto:maritza.reynoso.ucsg@analysis.orkund.com)

**Mensaje:** Tesis Cristopher Pico Tutor Ricky Benavides [Mostrar el mensaje completo](#)

3% de estas 11 páginas, se componen de texto presente en 1 fuentes.

**Lista de fuentes:**

Categoría	Enlace/nombre de archivo
	DAVILA FRANCISO.docx
Fuentes alternativas	
Fuentes no usadas	

The interface includes a navigation bar at the bottom with icons for back, forward, and search, and a footer with options: 0 Advertencias, Reiniciar, Exportar, and Compartir.

f. \_\_\_\_\_  
**Benavides Verdesoto, Ricky Jack, Mgs.**  
**Docente- Tutor**

f. \_\_\_\_\_  
**Pico Cáceres, Cristopher Saúl**  
**Estudiante**

## **AGRADECIMIENTOS**

*En primer lugar, agradecer a Dios por haberme regalado salud e inteligencia para poder culminar de manera exitosa estos cinco años de carrera.*

*Agradecer a mis padres y a mi hermano por haber constituido un pilar fundamental en la persecución de mis logros y metas, que me he propuesto durante mi carrera.*

*Agradecer a mi novia por haberme apoyado y exigido durante estos cinco años de carrera, para poder dar más de mi en el ámbito académico.*

*Agradecer a mis jefes Carlos Cabezas, Andrés Bravo y Paul Morales por haberme formado profesionalmente durante mi carrera universitaria, y haber tenido paciencia durante mi proceso de aprendizaje.*

*Por último, agradecer a mi mentor, amigo, profesor y tutor por haber formado en mí, no solo un buen estudiante sino un gran ser humano.*

## DEDICATORIA

*Dedico este logro a mis padres, porque sin ellos no hubiera conseguido esta gran meta de ser abogado; por haberme acompañado y apoyado en varios momentos difíciles de la carrera.*

*También dedico este logro a mi novia por haber estado conmigo desde niño hasta ser un adulto, y sacar siempre lo mejor de mí.*

*Por último, agradecer a Ricky Benavides por haber estado como un padre durante mis cinco años de carrera, apoyándome, aconsejándome y recordándome que antes de ser un buen profesional, estudiante e hijo, lo primero que hay que ser, es buena persona.*

## ÍNDICE

RESUMEN.....	IX
CAPITULO 1.....	2
DEFINICIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA, PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD .....	2
POTESTAD SANCIONADORA .....	2
PRESCRIPCIÓN .....	4
CADUCIDAD.....	6
CAPITULO 2.....	7
DIFERENCIA ENTRE PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA Y CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	7
PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN .....	9
NORMATIVA CORRESPONDIENTE A LA PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA Y PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN EN MATERIA DE HIDROCARBUROS .....	10
CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES .....	16

## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene como finalidad indicar las problemáticas que existe en la normativa correspondiente a prescripción de la potestad sancionadora y caducidad en el procedimiento administrativo sancionador en materia de Hidrocarburos, ya que subyace una serie de conflictos normativos que deben ser resueltos. Esto crea una inseguridad jurídica que debe ser abordada en nuestra legislación ya que los administrados deben tener certeza sobre las posibles acciones de defensa en el caso de una posible sanción.

Palabras claves: Prescripción de la Potestad Sancionadora, Caducidad, Hidrocarburos

## **ABSTRACT**

The purpose of this work is to indicate the problems that exist in the regulations corresponding to the prescription of the sanctioning power and expiration in the administrative procedure sanctioning in the matter of Hydrocarbons, since it underlies a series of regulatory conflicts that must be resolved. This creates legal uncertainty that must be addressed in our legislation as the administrators must be certain about possible defense actions in the event of a possible penalty.

Keywords: Sanctioning Power Prescription, Expiration, Hydrocarbons

## CAPITULO 1

### DEFINICIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA, PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD

#### POTESTAD SANCIONADORA

La potestad sancionadora es el mecanismo por el cual Estado a través de sus órganos estatales puede ejercer su facultad de control y de sanción ante cualquier incumplimiento que cometa el administrado, en palabras del Dr. José Garberí Llobregat (1998) la define como:

La facultad publica de fiscalización de ciertos comportamientos de los administrados, que conlleva la facultad de imponer medidas restrictivas de ejercicio de los derechos de los administrados, ante la inobservancia de las reglas que proscriben aquellos. (p. 24)

Partiendo de un análisis histórico sobre la potestad sancionadora administrativa, desde la dualidad en la existencia de los sistemas que provienen del derecho subjetivo a castigar del Estado. Existen cuestiones que evolucionaron llevando a establecer diferencias claras entre cada sistema, para saber frente a cuál nos encontramos. Para 1789, la revolución francesa trajo consigo reformas al sistema de justicia y el ordenamiento jurídico entre los cuales encontramos principios como el de tipicidad en materia penal, derivados de la Declaración de los derechos del Hombre y el Ciudadano. Por otra parte, el resto de las monarquías europeas, como la española, se negaron a abandonar su facultad para sancionar, el conocido "Derecho penal de policía". Sería en 1848, el fin del sistema represivo tradicional con la expedición de un nuevo Código Penal lo que llevaría a la judicialización total de las penas, materialmente no llegó a concretarse. Sin embargo, en 1849, poco tiempo después de la reforma, el Consejo de Estado dirimió un conflicto entre la

autoridad judicial y la autoridad administrativa sobre la capacidad represiva de las autoridades administrativas sosteniendo que: “El código penal, y no obstante la judicialización de sus faltas en el libro tercero, no eliminaban en realidad los poderes represivos”(García Enterría, Fernandez, 2008); se pudo concluir que, como cita García Enterría y Fernandez a Colmeiro “la independencia de la administración estaría comprometida si no tuviese ninguna potestad coercitiva”.La potestad sancionadora fue ampliamente centralizada, desarrollada y ejercida incluso para la persecución de la oposición política.

Desde el punto de vista del derecho administrativo, la potestad sancionadora que ejerce el Estado encuentra su justificación en el *Ius Puniendi*, que sirve como base para el Derecho Administrativo sancionador e imponer sanciones. Por lo que es razonable inferir que consiste en imponer sanciones correctivas contra aquellos actos contrarios a la norma jurídica en las que tanto los funcionarios públicos como los particulares incurren. Tal como correctamente señala Isaza Serrano (2009), quien en su obra *Teoría del Derecho Disciplinario en Colombia*:

La potestad administrativa sancionadora constituye un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos. (p. 247)

La potestad sancionadora del Estado es una institución bastante compleja ya que conlleva de manera intrínseca al menos cinco disciplinas, dicha potestad es definida como aquella facultad de imponer castigos o sanciones de carácter correctivos por parte de la administración, con la finalidad de lograr cumplir con el interés general, convirtiéndose de manera accesoria en un complemento de la potestad de mando, ya que facilita a garantizar el cumplimiento de las decisiones tomadas por la administración.

En esta línea hablando en *Stricti iuris*, la potestad de sancionar de la administración forma parte de dichas competencias de gestión pertenecientes a la función pública, ya que si un órgano jurídicamente se encuentra facultado para imponer un mandato o reglar una conducta encaminada al interés público, el abstenerse de cumplir por parte del sujeto de control o administrado daría como resultado que dicho órgano tenga la atribución de lograr la garantía de imponer orden, en este caso la determinación del castigo correspondiente por dicho incumplimiento.

En todo caso, debe resaltarse la naturaleza de carácter preventiva que posee la potestad sancionadora de la administración ya que es un medio por el cual se pretende evitar infracciones que transgredan o pongan en peligro los bienes jurídicos, cuya tutela le ha sido encomendada a la administración. Es por eso que se dota de competencias a la misma para que pueda imponer sanciones a los servidores públicos y a los ciudadanos, con el fin de obtener el respeto al orden jurídico.

## **PRESCRIPCIÓN**

La prescripción en derecho administrativo, a diferencia del derecho civil que tiene dos connotaciones que son la prescripción adquisitiva de derechos y la prescripción extintiva de derechos. En materia administrativa nos atañen los conceptos de prescripción de la potestad sancionadora y prescripción de la sanción como un castigo a la administración pública, por el hecho de no iniciar un procedimiento administrativo sancionador de una infracción administrativa o habiendolo iniciado no lo concluyó en el plazo previsto con una resolución de sanción (Prescripción de la infracción) o por el motivo que habiendo impuesto la Administración una sanción o multa, está no se ha sido ejecutada en el tiempo que señala la ley (Prescripción de acción de cobro). Varios Doctrinarios han definido a la prescripción en materia de derecho administrativo, uno de ellos es el autor Rafael Caballero Sánchez (1999, p. 99), quien define a la prescripción de la siguiente manera: “La prescripción está diseñada como remedio en cierta medida extraordinario, cuyo efecto es la extinción de situaciones jurídicas nacidas con duración

indefinida o no predeterminada, es decir, con cierta vocación de permanencia  
“.

La prescripción en el Derecho Penal a manera de simil al derecho administrativo, cabe iniciar destacando que la misma, a diferencia que en materia civil, es siempre extintiva y que la misma reconoce la existencia de dos tipos de prescripción en esta materia, los cuales se ubican en dos momentos procesales distintos: antes del inicio de la acción penal (persecución) /prescripción de la acción, que en materia administrativa se relaciona con la Prescripción de la potestad sancionadora; y, después de ella en el momento de la prescripción de la pena, que en materia de derecho administrativo sancionador es la prescripción de la sanción.

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

Los autores Vergaray & Gomez (2009) otorgan una definición completa de la prescripción en el Derecho Administrativo sancionador, que lo definen de la siguiente manera:

Consiste en la extinción de la responsabilidad por el transcurso del tiempo, lo que acarrea indefectiblemente la pérdida del ius puniendi del Estado y elimina con ello la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda establecer la existencia de una conducta infractora y aplicar válidamente una sanción al responsable (...) Los motivos lógicos que sirven de fundamento al instituto de la prescripción administrativa no son diversos de la prescripción en general. Por tanto, suelen converger en la motivación de este artículo razones de seguridad jurídica, representadas por la necesidad de que no se prolonguen indefinidamente situaciones expectantes de posible sanción; así

como razones de oportunidad, pues se afirma que cuando pasa cierto tiempo se carece de razón para el castigo, porque en buena medida, al modificar el tiempo las circunstancias concurrentes, la adecuación entre el hecho y la sanción principal desaparece. (pp. 435, 436)

## **CADUCIDAD**

En materia procesal se suele determinar a la caducidad como la pérdida de disposición de todos los derechos subjetivos procesales sobre un determinado conflicto intersubjetivo de intereses. La caducidad es una sanción procesal, como diría Couture que entra a operar producto de la falta de actividad de las partes procesales, en otras palabras la inacción del órgano aplicador de la norma o de la falta de impulso, que tiene como consecuencia jurídica la extinción del proceso sin una decisión sobre el fondo del asunto que es objeto del conflicto.

En el derecho civil se sostiene que la caducidad, no solo extingue la pretensión sino también la prerrogativa, como consecuencia de la inactividad de su titular y actúa de pleno derecho, a diferencia de la prescripción. Spota (2009) nos dice que: la primera extingue el derecho y la segunda, solo la pretensión”, cuestión que es compartida por la mayoría de doctrinarios. Estas instituciones comparten supuestos de hechos y consecuencias jurídicas, pero difieren en su funcionamiento y finalidades, la finalidad de la caducidad suele ser más general, dado que se dirige a extinguir poderes jurídicos que conduciría, si se hubiera ejercitado el derecho en cuestión, siendo su campo de aplicación aprehendido en su más amplio sentido.

La caducidad no se refiere a la pérdida de una facultad como una sanción impuesta por el legislador, ya que no nace un gravamen como consecuencia de su aplicación. Por otra parte, la función de la caducidad se relaciona más con la autonomía de la voluntad de los intervinientes en cuanto no se trate sobre derechos subjetivos indisponibles; la prescripción tiene un

fundamento de interés social. El criterio de distinción como ya se mencionó anteriormente se basa en no solo generar certeza para los interesados, sino que todo dentro de esta institución adquiere un aspecto objetivo, consecuencia de esto las causales de suspensión de la prescripción no se pueden aplicar de forma análoga.

A modo de conclusión para diferenciar a la prescripción de la caducidad Spota (2009) nos dice que esta: “responde a reglas legales propias, (...) y por lo dicho, el fundamento jurídico de la caducidad le brinda a esta nota características que la distinguen de la prescripción.” La caducidad debe operar de pleno derecho y ser declarada de oficio mediante un acto declarativo que demuestre la concurrencia de los supuestos de hecho.

Ahora bien es necesario indicar, que en materia administrativa la caducidad opera como fundamento legal para obligar al funcionario público que dicte resolución del procedimiento administrativo o administrativo sancionador dentro del plazo que señala la ley, que trae consigo una sanción intrínseca al funcionario público que no resolvió dicho procedimiento. La caducidad como institución en todas las materias opera de pleno derecho, con esto reafirma que el administrado no se encuentra en la obligación de solicitar que se declare la misma, sino que para estos casos en derecho administrativo sancionador, solicitar el archivo del procedimiento.

## CAPITULO 2

### **DIFERENCIA ENTRE PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA Y CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

Ahora bien, en lo que respecta concretamente a la prescripción de la potestad sancionadora y prescripción de la sanción es necesario realizar la diferenciación debido a que en el primer caso existe una confusión de concepto de prescripción de la potestad sancionadora con respecto a la mal llamada “caducidad de la potestad sancionadora” en la legislación ecuatoriana.

Conviene iniciar por diferenciar la “caducidad de la potestad sancionadora”(Prescripción de la potestad sancionadora) que prevé el Código Orgánico Administrativo con la caducidad del procedimiento administrativo sancionador. La administración pública adopta sus decisiones con fundamento en el principio de juridicidad que se encuentra en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que se encuentra en la obligación de determinar su competencia para adoptar dicha decisión. Por lo que, en el ejercicio de la potestad sancionadora la administración pública debe justificar su competencia en razón del tiempo para adoptar una decisión, de lo contrario el acto administrativo es nulo, según el Código Organico administrativo en su artículo 105 numeral 3 que señala lo siguiente:

Art. 105. - Es nulo el acto administrativo que:

3. Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo.

En conclusión, la “caducidad de la potestad sancionadora” que se refiere el COA, se refiere a la extinción de la competencia en razón del tiempo para imponer una sanción, y con esto conlleva que traiga consigo dos efectos que la infracción se encuentre prescrita y que la administración sea incompetente para poder sancionar, por lo que está mal llamada caducidad de la potestad sancionadora, cuando realmente la norma del COA se refiere a la prescripción de la potestad sancionadora (norma sustantiva).

Por otro lado, la administración pública al imponer una sanción en un procedimiento administrativo sancionador requiere previamente de un procedimiento administrativo, con el fin de garantizar el derecho a la defensa del administrado. Tanto así que el procedimiento es un requisito de validez del acto administrativo según el artículo 99 numeral 4 del Código Orgánico Administrativo, por lo que el incumplimiento produce la nulidad del acto administrativo. Por el motivo de que el procedimiento constituye un elemento de validez del acto administrativo, en el caso de producirse el supuesto hecho previsto para la caducidad del procedimiento administrativo, la autoridad

pública tendrá que declarar que ha caducado dicho procedimiento, y no podrá emitir decisión de fondo ya que el procedimiento está caducado, y cualquier ACTO emitido posteriormente es nulo, sin perjuicio que se puede iniciar otro procedimiento ya que la infracción no se encuentra prescrita. El mismo COA prevé la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en el artículo 179, que señala lo siguiente:

Art. 179.- Una vez iniciadas las actuaciones previas sobre algún asunto determinado, la decisión de inicio del procedimiento administrativo se notificará a la persona interesada en el plazo de seis meses contados desde el acto administrativo con el que se ordenan las actuaciones previas, a cuyo término caduca el ejercicio de la potestad pública sancionadora, determinadora o cualquier otra, de carácter gravoso.

La declaración de caducidad puede ser obtenida en vía administrativa o mediante procedimiento sumario.

Por lo que el efecto, de la caducidad del procedimiento administrativo sancionador constituye una norma adjetiva, que no significa que la administración pública no pueda iniciar otro procedimiento administrativo sancionador.

## **PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN**

Una vez explicada la diferencia entre prescripción de la potestad sancionadora y caducidad del procedimiento administrativo sancionador, es necesario indicar en que consiste la prescripción de la sanción en materia administrativa. Su fundamento se encuentra en el derecho constitucional de seguridad jurídica, para otorgar certeza a los administrados que la imposición de una multa, no va a perdurar en el tiempo por lo que bien se puede inferir que al momento que se indica en la normativa vigente que existe una prescripción de la sanción es realmente una prescripción de acción de cobro por parte del órgano de control, el mismo que le beneficia al administrado porque tiene certeza que una vez transcurridos cierta cantidad de años que

indica la ley, este puede beneficiarse a este derecho, y en el peor de los casos, que se le intente cobrar mediante coactiva, el administrado se podría excepcionar con prescripción de la sanción/ acción de cobro.

## **NORMATIVA CORRESPONDIENTE A LA PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA Y PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN EN MATERIA DE HIDROCARBUROS**

En el presente análisis investigativo, hay que indicar que dependiendo el año del cometimiento de la infracción, es decir del inició del procedimiento administrativo sancionador o la multa impuesta, corresponderá un análisis pertinente de la normativa aplicable a cada caso en concreto, para los procedimientos antes de la vigencia del Código Organico administrativo, cabe indicar que la norma vigente en ese momento era el Estatuto del Regimén Jurídico y Administrativo de la función Ejecutiva, actualmente derogado, que señalaba en su artículo 197 lo siguiente:

Art.197.- Prescripción.

1. Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan.
2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.
3. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiriera firmeza la resolución por la que se impone la sanción. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si

aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.”

Es necesario indicar que este artículo citado, en el numeral 1 indicaba que prescribirán las infracciones y sanciones según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. En este sentido, lo cierto es que la Ley de Hidrocarburos no establece nada respecto a la prescripción de las infracciones y sanciones.

De conformidad al numeral 3 del artículo 197 del ERJAFE, la prescripción de las sanciones se contará desde el día siguiente a la fecha en que las resoluciones sancionatorias quedaron en firme, es decir desde que ya no caben recurso ordinarios en vía administrativa. De manera adicional, este numeral indica que se interrumpirá la prescripción con la iniciación del procedimiento de ejecución para cobrar la multa que impone la resolución, reanudándose el plazo de prescripción si dicho procedimiento de ejecución se encontrare paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto infractor. Sin embargo, no define cual es ese plazo para que opere la prescripción.

Por otro lado, el Código Orgánico Administrativo, norma vigente en la actualidad, en su artículo 245 señala que:

“Art. 245.- Prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora. El ejercicio de la potestad sancionadora prescribe en los siguientes plazos:

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

Por regla general los plazos se contabilizan desde el día siguiente al de comisión del hecho. Cuando se trate de

una infracción continuada, se contará desde el día siguiente al cese de los hechos constitutivos de la infracción.

Cuando se trate de una infracción oculta, se contará desde el día siguiente a aquel en que la administración pública tenga conocimiento de los hechos.”

De acuerdo con la norma que antecede, las infracciones se clasifican, y de acuerdo a su gravedad se establece el plazo para la prescripción, lo cual no se presencia en el ERJAFE. Por otro lado, a diferencia del ERJAFE, define que los plazos para contar la prescripción comienzan a correr desde el día siguiente al cometimiento de la presunta infracción, pero no menciona si se interrumpe el plazo con el inicio del procedimiento sancionador.

Sobre la prescripción de las sanciones el Código Orgánico Administrativo señala lo siguiente:

“Art. 246.- Prescripción de las sanciones. Las sanciones administrativas prescriben en el mismo plazo de caducidad de la potestad sancionadora, cuando no ha existido resolución. Las sanciones también prescriben por el transcurso del tiempo desde que el acto administrativo ha causado estado.”

La redacción del artículo 246 del COA, parece ser imprecisa y confusa, por lo que se presta a la siguiente interpretación:

El texto tiene la intención de decir que las sanciones administrativas prescriben de dos maneras: 1) en el mismo tiempo de caducidad de la potestad sancionadora y 2) por el transcurso del tiempo desde que el acto quedó en firme.

De ser el caso que las sanciones no prescriban en el mismo tiempo de la caducidad de la potestad sancionadora que debería ser prescripción de la

potestad sancionadora, como es razonable inferir, la otra interpretación del artículo 246 del COA, debe considerarse lo señalado del artículo 213 del COA:

“Art. 213.- Caducidad del procedimiento de oficio.

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 máximo para dictar el acto administrativo, de conformidad con este Código.”

De acuerdo al artículo mencionado y en concordancia con lo anterior, se debe entender que la sanción prescribe en tres meses según el análisis recién expuesto, considerando que conforme al COA el plazo máximo para dictar el acto administrativo es de 1 mes contado a partir de expirado el plazo de prueba (art. 203 COA). Esta conclusión parece ser poco probable por el corto tiempo con el que contaría la administración para ejecutar la sanción.

Por otro lado, el artículo 247, define desde cuándo se cuenta el plazo para la prescripción de la sanción (desde que la resolución queda en firme) e indica que se interrumpirá la prescripción de la sanción con la iniciación del procedimiento de ejecución, reanudándose el plazo de prescripción si dicho procedimiento de ejecución se encontrare paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto infractor. Sin embargo, no se define el lapso de tiempo para que esta opere.

Hay que señalar, también, que es pertinente recalcar la disposición derogatoria primera del COA, esta dicta que:

“PRIMERA.- Deróganse todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando.”

Para guardar armonía con la disposición derogatoria del COA, se podría llegar al resultado de establecer que las normas relacionadas con la

prescripción de la sanción en el ERJAFE, perdieron vigencia; y, que en adelante deberían aplicarse las normas del COA.

Opino que en vista de que uno de los fines del COA es unificar las normas sobre la actividad administrativa para simplificar los trámites que deben efectuar los administrados, según esta disposición, se entendería que efectivamente que todas las normas sobre prescripción de las sanciones anteriores al COA quedan derogadas y se aplicarán, desde la fecha de vigencia del COA, las normas sobre prescripción del COA. Tanto es así, que la Procuraduría General del Estado estableció que la disposición derogatoria primera del COA constituye derogatoria expresa o tácita en relación con las normas especiales en materia de hidrocarburos, por lo que las autoridades administrativas, sobre esta base, entenderan que las normas previas especiales fueron derogadas por el COA.

El oficio 3719 de la PGE(2019) es el que señala con respecto a la derogatoria del conflicto normativo y estipula lo siguiente: "la disposición ha derogado de forma general las normas en materia de procedimiento administrativo sancionador y recursos en vía administrativa, sin que haya derogado expresamente la Ley de Hidrocarburos" y en consecuencia se debe verificar la vigencia del procedimiento sancionatorio.

Siguiendo con la resolución del problema planteado hay que señalar que de acuerdo con los artículos 37 y 38 del Código Civil existen dos formas de derogar una ley: de manera expresa y tácita, esta es la que origina la colisión de normas por lo que cabe definirla. Existe derogación tácita cuando las normas de la nueva ley son contrarias o incompatibles con las contenidas en una ley anterior que trata sobre la misma materia y por ello su aplicación simultánea resulta improcedente, creando un choque de textos normativas que debe ser resuelto aplicando ya sea la norma superior, posterior o especial, según el caso, de acuerdo con los criterios de solución de antinomias generalmente utilizados.

Norberto Bobbio nos indica que existen métodos de resolución de estos conflictos; tres son las reglas fundamentales para resolver las antinomias

- a) El juicio temporal,
- b) El juicio por jerarquía,
- a) y el juicio de ley especial

El criterio cronológico, conocido de igual forma con el aforismo de la lex posterior, este se presenta cuando dentro una pluralidad de normas incompatibles prevalece la posterior, Lex posterior derogat priori.

El crteno Jerárquico, conocido de igual forma con el aforismo de la lex superior, este se presenta cuando dentro una pluralidad de normas incompatibles prevalece la norma jerárquicamente superior lex supenor derogat inferiori.

Terminado el análisis sobre el conflicto normativo la Procuraduria (2019) , en el oficio previamente mencionado concluye que, en concordancia con los numerales 5, 7 y el inciso final del artículo 42 y las Disposiciones Derogatorias Primera y Novena del COA, “ ese código ha derogado el procedimiento sancionador establecido en la Ley de Hldrocarburos reformada por la Ley 2007-85 y su Reglarnento ”.

Como antecedente cabe un breve análisis sobre el ambito de aplicación temporal de la ley en relación con la prescripción como forma de extinguir las obligaciones por el paso del tiempo.

El art. 7 numeral 21 del Código Civil establece que:

Art. 7.- La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo; y en conflicto de una ley posterior con otra anterior, se observarán las reglas siguientes: [...]

20. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben comenzar a regir. Pero los términos que hubieren comenzado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren comenzadas, se regirán por la ley que estuvo entonces vigente [...]

Según esta norma, en el caso en que se promulgare una nueva ley que modifique los plazos de prescripción de la anterior reduciéndolos, siempre y

cuando no se haya completado el tiempo de prescripción previsto en la ley anterior, se aplicará la ley que prefiera la persona que ha alegado dicha prescripción y, de elegir la ley posterior que redujo el plazo de prescripción, podría acogerse únicamente a la segunda luego de dos años de su promulgación.

En el caso específico, tema de este trabajo, ni en la Ley de Hidrocarburos, ni en los reglamentos para el ejercicio para la potestad coactiva de la ex Dirección Nacional de Hidrocarburos y la Agencia de Regulación y Control de Hidrocarburos determinan lapsos de tiempo para la prescripción de las sanciones administrativas, por lo que el enunciado normativo que cabe aplicar a los casos del sería la prevista en el art. 2415 del Código Civil, que corresponde al régimen general de prescripción para el inicio de acciones ejecutivas. La norma citada establece que el tiempo de prescripción para las acciones ejecutivas es de 5 años.

En vista de que en el establece sanciones emitidas entre el 2002 y el 2012, según la norma que sería aplicable para esos casos en razón del tiempo, es decir, el art. 2415 del Código Civil, el plazo de prescripción para las acciones ejecutivas es de 5 años, en ese sentido, todas las sanciones se encontrarían prescritas conforme lo establece el art. 2415 del Código Civil, sin que sea necesaria la aplicación de la norma posterior (COA).

### **CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**

Luego de haber explicado la aplicación de las normas que atañen a la prescripción de la potestad sancionadora, prescripción de la sanción y caducidad del procedimiento administrativo sancionador, se puede concluir que la legislación que regula lo mencionado, no es clara toda vez que permite interpretaciones de todo tipo, la misma que genera inseguridad jurídica por parte de los administrados y la administración pública. Esto debe ser solucionado con reformas al Código Orgánico Administrativo señalando expresamente los plazos de prescripción de las sanciones, plazos de la prescripción de la potestad sancionadora y conceptualización del mismo, y establecer los conceptos de la caducidad del procedimiento administrativo sancionador para que no existan interpretaciones diversas.

Una vez establecidas las reglas claras, la administración pública velando por el principio de legalidad, y actuando dentro del marco de las competencias podrá resolver las solicitudes del administrado sin perjuicio de que exista una posibilidad de interpretación que el funcionario ha actuado fuera de sus competencias ya que la normativa vigente no es clara. El derecho a la seguridad jurídica consiste en una garantía mínima para todas las personas y específicamente en temas donde se pueden ver vulnerados los derechos de las personas, lo mínimo debe ser que las reglas que se apliquen no deben estar sujetas a la arbitrariedad de la administración.

## REFERENCIAS

- Caballero Sánchez, R. (1999). *Prescripción y caducidad del procedimiento administrativo*. Temis
- Código Orgánico Administrativo. (07 de julio de 2017). Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 31 de 07-jul-2017
- Constitución de la Republica del Ecuador. (20 de octubre de 2008). *Derechos. Comunicación e Información*. Montecristi, Manabí, Ecuador: Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008.
- Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. (18 de marzo de 2002). Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 536 de 18-mar.-2002.
- Gaberí Llobregat, J. (1998). *Derecho Administrativo sancionador*. Valencia: Tirant Lo Blanch
- Isaza Serrano, C. M. (2009). *Teoría del Derecho Disciplinario en Colombia*. Bogotá: Temis
- Laverde, J. M. (2018). *Manual de procedimiento administrativo sancionatorio*. Bogotá. Legis Editores S.A.
- Oficio 3719. (10 de mayo de 2019). Absolución de consulta a Ministerio de Energía y Recursos No Renovables.
- Restrepo, M; Nieto M. (2017). *El derecho administrativo sancionador en Colombia*. Bogotá. Editorial Universidad del Rosario, Legis.
- Spota, A. (2009). *Instituciones de Derecho Civil: Prescripción y caducidad*. La ley

Vergaray, V., & Gómez, H. (2009). *"La potestad sancionadora y los principios del procedimiento sancionador" en "sobre la ley del procedimiento administrativo general"*. LIMA: UPC.



## **DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN**

Yo, **Pico Cáceres, Cristopher Saúl**, con **C.C: # 0924107493** autor del trabajo de titulación: **Prescripción de la potestad sancionadora y Caducidad del Procedimiento administrativo sancionador en materia de Hidrocarburos** previo a la obtención del título de **Abogado de los tribunales y juzgados de la República del Ecuador** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, 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 titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, **10 de febrero de 2020**

f. \_\_\_\_\_

Nombre: **Pico Cáceres, Cristopher Saúl**

C.C: **0924107493**



<b>REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA</b>			
<b>FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN</b>			
<b>TEMA Y SUBTEMA:</b>	Prescripción de la potestad sancionadora y Caducidad del Procedimiento administrativo sancionador en materia de Hidrocarburos		
<b>AUTOR(ES)</b>	Pico Cáceres, Cristopher Saúl		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b>	Benavides Verdesoto, Ricky Jack, Mgs		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>FACULTAD:</b>	Facultad de Jurisprudencia y ciencias sociales y políticas		
<b>CARRERA:</b>	Carrera de derecho		
<b>TITULO OBTENIDO:</b>	Abogado de los tribunales y juzgados de la República del Ecuador		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	10 de febrero del 2020	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	20
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Derecho administrativo, derecho administrativo sancionador, hidrocarburos		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Prescripción de la Potestad Sancionadora, Caducidad, Hidrocarburos		
<b>RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):</b>			
El presente trabajo tiene como finalidad indicar las problemáticas que existe en la normativa correspondiente a prescripción de la potestad sancionadora y caducidad en el procedimiento administrativo sancionador en materia de Hidrocarburos, ya que subyace una serie de conflictos normativos que deben ser resueltos. Esto crea una inseguridad jurídica que debe ser abordada en nuestra legislación ya que los administrados deben tener certeza sobre las posibles acciones de defensa en el caso de una posible sanción			
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> +593-989826464	E-mail: saulpico@gmail.com	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::</b>	<b>Nombre:</b> Maritza Ginette Reynoso Gaute		
	<b>Teléfono:</b> +593 994602774		
	<b>E-mail:</b> maritzareynosodewirght@gmail.com		
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>			
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>			
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>			
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>			