



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

TEMA:

**La indeterminación del plazo de prescripción de las sanciones en el
Código Orgánico Administrativo.**

AUTORES:

**Rivera Bravo, Sonia Licenia
Tubay Fienco, María José**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de
ABOGADA**

TUTOR:

Dr. Benavides Verdesoto, Ricky Jack, MGS.

**Guayaquil, Ecuador
18 de agosto de 2025**



**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 **Rivera Bravo, Sonia Licenia y Tubay Fienco, María José**, como requerimiento para la obtención del título de Abogado.

TUTOR:



Firmado electrónicamente por
**RICKY JACK
BENAVIDES
VERDESOTO**

Validar únicamente con FirmaEC

f. _____

Dr. Benavides Verdeseto, Ricky Jack, Mgs.

DIRECTOR DE LA CARRERA

f. _____

Dra. Pérez Puig-Mir, Nuria, PhD.

Guayaquil, 18 de agosto del año 2025



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

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Nosotras, **Rivera Bravo, Sonia Licenia**
Tubay Fienco, María José

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación, **La indeterminación del plazo de prescripción de las sanciones en el Código Orgánico Administrativo**, previo a la obtención del título de **Abogada**, 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, 18 de agosto del año 2025

AUTORES

f. 

Rivera Bravo, Sonia Licenia

f. 

Tubay Fienco, María José



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

AUTORIZACIÓN

Nosotras, **Rivera Bravo, Sonia Licenia**
Tubay Fienco, María José

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **La indeterminación del plazo de prescripción de las sanciones en el Código Orgánico Administrativo**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, 18 de agosto del año 2025

AUTORES

f.

Rivera Bravo, Sonia Licenia

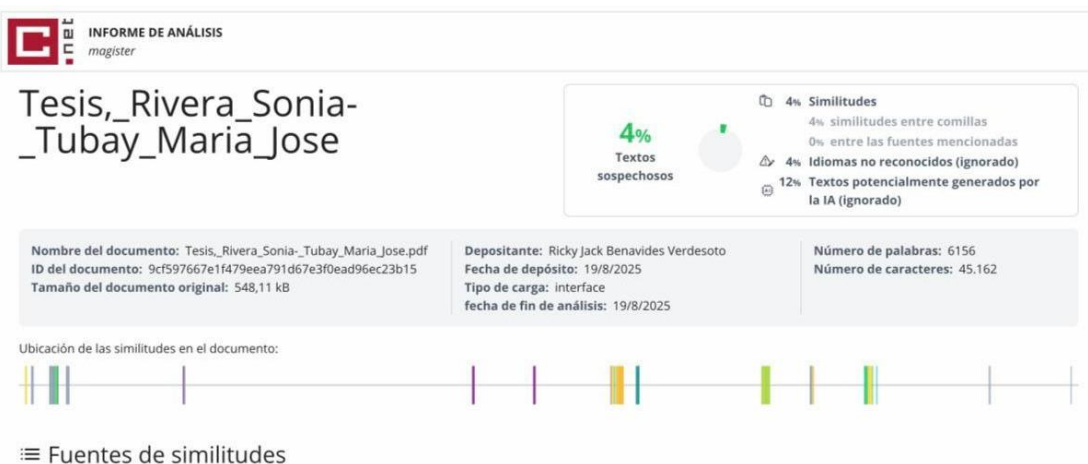
f.

Tubay Fienco, María José



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

REPORTE DE COMPILATO



Firmado electrónicamente por:
**RICKY JACK
BENAVIDES
VERDESOTO**
Validar únicamente con FirmaEC

F. _____ Ab.

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

Docente, Tutor.

F. _____

Rivera Bravo, Sonia Licenia

AUTORA

F. _____

Tubay Fiencho, María José

AUTORA

Agradecimientos

Agradezco a Dios por la bendición de permitirme alcanzar esta meta tan significativa junto a mi familia.

Mi profundo agradecimiento a mis padres, cuyo apoyo, confianza y dedicación han sido esenciales para completar esta etapa académica. Su ejemplo me ha enseñado la importancia del esfuerzo, la perseverancia y la responsabilidad.

A mi hermano, por su constante motivación y respaldo, que me animaron a seguir adelante en los momentos de dificultad.

A mi abuelita, por estar siempre presente y acompañarnos con su apoyo incondicional, brindándome ánimo y fuerza en cada etapa de este proceso.

A mi novio, por su apoyo constante y por estar siempre a mi lado, acompañándome y alentándome en cada paso de este camino académico y personal.

Autora: Sonia Rivera Bravo.

Agradecimientos

Este trabajo no solo es el resultado de constancia y compromiso, sino también del amor y apoyo que he recibido a lo largo de estos años.

Con infinita gratitud a Dios por bendecirme y guiarme en este recorrido académico, además de otorgarme la sabiduría necesaria para alcanzar esta nueva meta.

Mi especial agradecimiento a mis padres, Gisella Fienco y José Tubay por ser los pilares de mi vida y apoyo constante, estando en mis momentos más desafiantes y por celebrar cada triunfo conmigo, gracias a ellos y a sus sacrificios he llegado hasta este momento, no hay palabras suficientes para agradecerles todo lo que han hecho por mí.

A mis tíos Ingrid Fienco y Stalin Ponce, quienes me abrieron las puertas de su hogar y me brindaron un espacio lleno de apoyo y cariño durante estos años universitarios. Su compañía y respaldo hicieron que mi recorrido académico fuera más llevadero y significativo, y siempre llevaré conmigo su ejemplo de generosidad y compromiso.

Un especial agradecimiento a Saúl Pico por el valioso apoyo brindado durante la elaboración de nuestra tesis. Su guía, consejos y disposición constante para ayudarnos fueron fundamentales para superar cada etapa de este proceso académico.

A todos mis familiares y allegados que fueron de gran apoyo en estos años, siempre prestos a ayudarme y a mis angelitos en el cielo que me protegen en cada paso que doy.

Autora: María José Tubay Fienco

Dedicatoria

A mis padres, por su guía, paciencia y amor incondicional, que me han permitido crecer y desarrollarme en todas las áreas de mi vida. Su ejemplo de dedicación y esfuerzo ha sido mi inspiración constante.

A mi hermano, por su compañía y apoyo constante, por estar siempre dispuesto a alentarme y acompañarme en este camino.

A mi abuelita, por su presencia constante en nuestra familia y por brindarme siempre su apoyo, transmitiéndonos fortaleza y cariño.

Con gratitud y admiración, les dedico este logro, que también es fruto de su entrega y compromiso con mi formación.

Autora: Sonia Rivera Bravo.

Dedicatoria

A mis padres, por su sacrificio, esfuerzo y dedicación incansable a lo largo de todos mis años de vida. Gracias a ustedes he recibido la mejor educación posible y, sobre todo, su apoyo incondicional y su fe constante en mí me han permitido alcanzar cada uno de mis objetivos.

A mis tíos, este logro es también fruto de su guía y confianza, siempre impulsándome para que siga adelante en cada uno de mis logros.

A mis demás familiares y amigas que siempre estuvieron apoyándome ya sea con una palabra de aliento o con su sola presencia, y a todos aquellos que me han acompañado en este gran recorrido que ya llegó a su final.

A todos ustedes, gracias por ser parte fundamental de este logro, este trabajo es también un reflejo del amor, apoyo y confianza que siempre me han brindado.

Autora: María José Tubay Fienco.



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

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

f. _____

**Ab. LENIN HURTADO
DECANO O DIRECTOR DE CARRERA**

f. _____

**DRA. MARICRUZ MOLINEROS
COORDINADOR DEL ÁREA O DOCENTE DE LA CARRERA**

f. _____

**Ab. JOHNNY DE LA PARED
OPONENTE**



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

Facultad: Jurisprudencia

Carrera: Derecho

Periodo: Semestre A 2025

Fecha: 19/08/2025

ACTA DE INFORME FINAL

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado ***LA INDETERMINACIÓN DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO*** elaborado por las estudiantes ***Rivera Bravo, Sonia Licenia y Tubay Fienco, María José***, certifica que durante el proceso de acompañamiento dichas estudiantes han obtenido la calificación de ***(10) DIEZ***, lo cual las califica como ***APTAS PARA LA SUSTENTACIÓN***.

F. _____



Firmado electrónicamente por
**RICKY JACK
BENAVIDES
VERDESOTO**
Validar únicamente con FirmaBC

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

Docente, Tutor.

Índice

RESUMEN.....	XII
ABSTRACT	XIII
INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO I	3
1.1. Antecedentes.....	3
ERJAFE	3
2. Definiciones jurídicas	4
2.1 Potestad sancionadora	4
2.2. Sanciones administrativas.....	4
2.3. Prescripción	5
Tipos de Prescripción:	6
2.4 Derecho de Seguridad jurídica - principio de Confianza legítima	6
3. Contribución de autores.....	9
CAPÍTULO II.....	9
4. Problema jurídico	9
4.1.¿Qué establece el COA sobre el plazo de la prescripción?	10
4.2. Diferencia entre caducidad y prescripción	10
5. Conclusión	11
6. Recomendaciones	11
Referencias	14

RESUMEN

El presente trabajo tiene como finalidad identificar la problemática y posibles soluciones, respecto a la indeterminación del plazo de prescripción de las sanciones administrativas estipuladas en el Código Orgánico Administrativo, ya que subyace una serie de lagunas normativas, como conflictos normativos que deben ser resueltos.

La falta de regulación del plazo de prescripción genera una incertidumbre jurídica que debe ser analizada en la legislación ecuatoriana ya que los administrados deben tener certeza sobre los tiempos de la prescripción de la sanción, como la administración pública tener certeza de aplicar el plazo correspondiente y no cometer actos de arbitrariedad, así como interpretaciones restrictivas de derechos.

La investigación analiza las problemáticas sobre la prescripción de sanciones administrativas en el COA, enfatizando cómo la falta de claridad normativa genera inseguridad jurídica. El estudio destaca que la normativa anterior (ERJAFE), carecía de plazos claros para que opere la prescripción, lo que afectaba la certeza de los administrados. Con la entrada en vigencia del COA en 2018, el legislador tenía la oportunidad de aclarar dichos plazos, sin embargo, es una cuestión que no está clara en nuestra legislación actual.

Se analiza la prescripción como una figura jurídica que extingue la facultad de cobro de deudas por parte del Estado por el transcurso del tiempo. El documento subraya la necesidad de reformas legislativas para resolver conflictos normativos y evitar interpretaciones restrictivas o contradictorias por parte de órganos administrativos y judiciales. En conclusión, se enfatiza la urgencia de garantizar seguridad jurídica mediante normas claras y aplicadas equitativamente.

Palabras Claves: *prescripción, potestad, sanción administrativa, multas administrativas, reforma legislativa, seguridad jurídica.*

ABSTRACT

The purpose of this research is to identify the issues and possible solutions regarding the indeterminacy of the statute of limitations for administrative sanctions established in the Organic Administrative Code (COA), given the existence of legal gaps and normative conflicts that require resolution.

The absence of a clear statute of limitations generates legal uncertainty that must be analyzed within Ecuadorian legislation. Individuals subject to administrative sanctions must have certainty about the time limits applicable to prescription, while public authorities must likewise ensure the proper application of such limits in order to avoid arbitrary actions and restrictive interpretations of rights.

This study examines the challenges surrounding the prescription of administrative sanctions in the COA, emphasizing how the lack of normative clarity creates legal insecurity. It highlights that the previous legal framework (ERJAFE) failed to establish precise time limits for prescription, which undermined legal certainty. Although the enactment of the COA in 2018 offered lawmakers the opportunity to clarify these provisions, this issue remains unresolved in the current legislation.

Prescription is analyzed as a legal mechanism that extinguishes the State's power to collect debts due to the passage of time. The research underscores the need for legislative reforms to address normative conflicts and prevent restrictive or contradictory interpretations by administrative and judicial bodies. In conclusion, it stresses the urgency of ensuring legal certainty through clear rules that are applied consistently and fairly.

Keywords: *statute of limitations, authority, administrative sanction, administrative fines, legislative reform, legal certainty.*

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las problemáticas jurídicas relacionadas con la prescripción de las sanciones administrativas estipuladas en el Código Orgánico Administrativo (COA) de Ecuador, promulgado en 2018. Esta investigación surge a partir de la necesidad de identificar los vacíos legales y los conflictos normativos que han generado inseguridad jurídica en el ámbito administrativo, afectando tanto a los administrados como a la administración pública. La prescripción de las sanciones es un mecanismo fundamental en el derecho administrativo, que busca limitar el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, así como su facultad de recaudación.

A lo largo de la investigación, se abordarán los antecedentes históricos de la regulación de las sanciones administrativas en Ecuador, comenzando con el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), y cómo su sustitución por el COA ha influido en la formulación de los plazos de prescripción. Además, se analizarán las definiciones jurídicas relevantes, como la prescripción y los tipos de prescripción, para entender el impacto de la normativa en la práctica administrativa. Se pondrá especial énfasis en la necesidad de realizar reformas legislativas que brinden certeza jurídica a los administrados y eviten interpretaciones restrictivas que puedan vulnerar derechos fundamentales.

Este análisis busca contribuir a la mejora del sistema normativo ecuatoriano, garantizando una mayor transparencia y equidad en la aplicación de sanciones administrativas.

CAPÍTULO I

1.1. Antecedentes

ERJAFE

Como antecedente histórico en la legislación ecuatoriana podemos tomar como referencia el Estatuto de Régimen de la Función Ejecutiva (más adelante ERJAFE), ya que fue el cuerpo normativo pionero que regulaba los procedimientos administrativos en nuestra legislación. Sin embargo, en dicho cuerpo normativo no se señalaba un tiempo específico de prescripción de las sanciones, sino que se establecía una remisión a las leyes especiales, lo que generaba una incertidumbre jurídica para todos los ciudadanos al no tener certeza del plazo de prescripción. Al referirnos que no existía plazo de prescripción queremos indicar que dicha remisión nunca existió en la realidad del ordenamiento jurídico. Para el año 2018, esta discusión del vacío legal que existía se pensó que iba a ser superado con la emisión del Código Orgánico Administrativo (más adelante COA) ya que uno de los retos que tenía dicho cuerpo normativo era precisamente regular este vacío legal que tenía el ERJAFE. Sin embargo, en vez de aclarar las dudas trajo consigo más interrogantes por una mala redacción del legislador. A continuación, mencionaremos lo que señalaba el ERJAFE en relación a la prescripción en su artículo 197:

En primer lugar, determina que tanto las infracciones como las sanciones se sujetan a lo que establezcan expresamente las leyes que las regulen.

En cuanto al cómputo del plazo de prescripción de las infracciones, este inicia desde el momento en que se comete la conducta ilícita; sin embargo, dicho plazo se interrumpe si se da comienzo al procedimiento sancionador, siempre que el presunto infractor tenga conocimiento del mismo.

No obstante, si el expediente permanece inactivo por más de un mes por causas ajenas al administrado, el plazo vuelve a correr. Por otro lado, respecto de las sanciones ya impuestas, el término prescriptivo empieza a contarse desde el día siguiente a aquel en que la resolución sancionadora adquiere firmeza. También en este caso la prescripción se interrumpe con la apertura del procedimiento de ejecución notificado al interesado, pero se reanuda si el proceso queda paralizado más de un mes por motivos no atribuibles al sancionado. (pág. 70)

2. Definiciones jurídicas

2.1 Potestad sancionadora

En concordancia con lo señalado por el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito disciplinario faculta a la Administración Pública, a través de sus diferentes órganos del nivel central y de las entidades territoriales autónomas, a imponer sanciones a sus servidoras y servidores públicos. (Sentencia No. 0140/2012, Tribunal Constitucional del Ecuador).

“El ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, en el ámbito disciplinario, permite a la administración pública en sus distintos órganos e instituciones del nivel central y de las diferentes entidades territoriales autónomas imponer sanciones a sus servidoras y servidores públicos para garantizar que se cumplan los fines y funciones esenciales del Estado” (pág. 6)

Como resumen podemos inferir que la potestad sancionadora consiste en la facultad que tiene el estado para poder sancionar y ejecutar lo sancionado entendiéndose como el poder punitivo del estado.

2.2. Sanciones administrativas

En el ámbito tributario, la doctrina ha conceptualizado las sanciones administrativas desde diversas perspectivas. En este sentido, los autores de la obra *Derecho Tributario: De la Teoría a la Práctica* (2006) definen que:

“La sanción es una pena o castigo, resultando un concepto conexo a la infracción tributaria, desde que tal punición procede a consecuencia del ilícito configurado”. (p. 421)

Complementando esta visión, en el ámbito del Derecho Administrativo, los catedráticos de la Universidad Complutense de Madrid, Eduardo García de Enterría y Tomás Fernández (2015), en su obra *Curso de Derecho Administrativo II*, sostienen que:

“Por sanción entendemos aquí un mal infligido por la administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal”. (p. 165)

Las sanciones administrativas pueden reflejarse como el ejercicio de la potestad sancionadora que tienen los órganos administrativos y entidades administrativas para imponer sanciones a través de la admisión de actos administrativos o resoluciones emitidas por la autoridad competente.

Como conclusión, podemos inferir que la potestad sancionadora consiste en la facultad que tiene el estado para poder sancionar y ejecutar lo sancionado entendiéndose como el poder punitivo del estado.

2.3. Prescripción

La prescripción es una institución jurídica que tiene como objetivo garantizar la seguridad jurídica de un estado tanto sus dos vías, la primera de ellas entendiéndose como el modo de adquirir el dominio por el paso del tiempo que es la prescripción adquisitiva de dominio y dicha prescripción no es objeto de estudio de la presente investigación.

El segundo tipo de prescripción es la prescripción extintiva que consiste que por el paso del tiempo se extingue una obligación, sobre esta prescripción vamos a enfocar la presente investigación. Las sanciones impuestas por un órgano administrativo deberían tener un plazo de ejecución para garantizar la previsibilidad que tienen los ciudadanos de conocer hasta cuándo le pueden ejecutar el cobro de una multa o la ejecución de una sanción administrativa. En Ecuador esta institución de la prescripción de sanción se encuentra prevista en el COA (2017) en el artículo 246 que menciona lo siguiente:

De acuerdo con el artículo, las sanciones administrativas prescriben en el mismo plazo que la caducidad de la potestad sancionadora cuando no se ha emitido ninguna resolución. Además, la prescripción también se aplica una vez que el acto administrativo ha causado estado, es decir, cuando se encuentra firme y no puede ser impugnado. Este principio busca brindar certeza a los administrados, evitando que las sanciones queden pendientes de manera indefinida, y garantiza que la actuación de la administración se ajuste a los principios del debido proceso y a la seguridad jurídica.

(p. 32)

Según la Real Academia Española la prescripción consiste en: “También puede referirse al hecho de que un derecho o una acción se extinga, o bien, que un derecho se adquiere, por el transcurso de un tiempo determinado”. (Real Academia Española, 2001)

Según el autor Marcelo Farfán, en su libro Caducidad y Prescripción (2008) cita que: “En la Prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio del derecho, o sea, la negligencia real o supuesta del titular”. (p. 66)

Tipos de Prescripción:

Según el autor Ramón Meza Barros en su libro Manual de derecho civil de las obligaciones señala que:

“La prescripción puede ser de dos clases, adquisitiva y extintiva, cuyos requisitos y campos de acción son diversos.

La prescripción adquisitiva o usucapión es un modo de adquirir dominio, como lo son la ocupación, la accesión, la tradición, y la sucesión por causa de muerte. Se adquieren también por prescripción adquisitiva los demás derechos reales que no están especialmente exceptuados (...)

La prescripción extintiva o liberatoria es, de acuerdo con el artículo 1567, N°10, un modo de extinguirse las obligaciones. Su campo de acción es más vasto que el de la prescripción adquisitiva, extingue los derechos personales o créditos y aun los derechos reales, con excepción del dominio que no es susceptible de perderse por el no uso”. (págs. 229, 230)

2.4 Derecho de Seguridad jurídica - principio de Confianza legítima

El derecho de la seguridad jurídica consiste en la garantía básica que tenemos todos los ciudadanos para tener claridad respecto a la normativa vigente y que dicha normativa sea aplicada correctamente por los funcionarios públicos, según el art. 82 de la constitución (2008) señala que:

El artículo 82 establece que el derecho a la seguridad jurídica se sustenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas que sean previas, claras y de conocimiento público, además de ser aplicadas por las autoridades competentes.(p. 41)

La falta de certeza de claridad por parte del COA al no establecer un plazo claro respecto a la prescripción de las sanciones permite inferir que su redacción es contraria al derecho de la seguridad jurídica al no tener los particulares certeza del tiempo.

Así mismo el principio de confianza legítima se entiende como la previsibilidad de las actuaciones de la administración pública de sus precedentes pasados, lo cierto es que la ser una problemática que pocos precedentes tiene, la administración tiene la obligación de buscar opciones, respuestas motivadas para darle una solución jurídica a esta problemática con la finalidad de evitar interpretaciones arbitrarias que se encuentran probidad de acuerdo al principio de interdicción de la arbitrariedad.¹ La Corte Constitucional ha señalado como debe entenderse el derecho a la seguridad: Sentencia No. 1596-16-EP/21.

23. ... este Organismo previamente ha manifestado que:

"el derecho a la seguridad jurídica no puede entenderse de manera restrictiva como un mecanismo para proteger la vigencia de reglas, sino que, además, y de forma principal debe comprendérselo como un derecho para salvaguardar el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que se cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el artículo 11 de la CRE". (p. 5)

Los dos supuestos de la seguridad jurídica. Sentencia No. 17-14-IN/20, párr. 20

Para responder a esta pregunta, cabe señalar que la Constitución establece, en su artículo 82, "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". Lo que comporta dos

¹ "Artículo 18.- Principio de interdicción de la arbitrariedad. Los organismos que conforman el sector público, deberán emitir sus actos conforme a los principios de juridicidad e igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias. El ejercicio de las potestades discrecionales, observará los derechos individuales, el deber de motivación y la debida razonabilidad."

supuestos: (i) la preexistencia de normas previas, claras y públicas; y, (ii) la aplicación de las normas vigentes”. (p. 5)

La siguiente sentencia N° 989-1 I-EP/19 menciona que la seguridad jurídica:

“Se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad”. (p. 4)

Confianza legítima en Derecho Administrativo

La confianza legítima es el principio por el cual el ciudadano tiene derecho a que la Administración actúe de forma coherente, previsible y respetuosa con las situaciones jurídicas consolidadas, evitando cambios inesperados, retroactivos o sorpresivos que perjudiquen a quienes actuaron confiando razonablemente en el comportamiento previo de la autoridad.

Así como lo menciona el jurista Andrés Moreta, en su libro Derecho administrativo (2023) ecuatoriano:

Bajo este principio entendemos entonces, que “si una actuación de la administración ha generado confianza (en las personas) que la misma es legítima (porque tiene apariencia de legalidad o ausencia de vicios manifiestos) deberá mantenerse aun no siendo legítima finalmente, por sentido de justicia”. (p. 27)

Según la Corte Constitucional, en CASO No. 73-09-IN:

“En la jurisprudencia comparada, se ha reconocido la teoría de la confianza legítima para resolver los casos que generan un impacto específico que sorprende a los ciudadanos y afecta su situación de manera severa” (p. 45)

3. Contribución de autores

Como autoras de la presente investigación, hemos desarrollado un análisis crítico y sistemático de la figura jurídica de la prescripción de las sanciones administrativas en el marco del Código Orgánico Administrativo (COA) del Ecuador, abordando sus implicaciones normativas y prácticas desde una perspectiva doctrinaria y jurisprudencial.

La recopilación y el orden de los antecedentes históricos relacionados con la regulación de las sanciones administrativas, en especial el tránsito normativo desde el ERJAFE hacia el COA.

La elaboración de definiciones jurídicas clave (potestad sancionadora, sanciones administrativas, prescripción y sus tipos, seguridad jurídica y confianza legítima) a partir de fuentes doctrinarias, legislativas y jurisprudenciales, incorporando un análisis interpretativo propio.

El señalamiento del vacío normativo existente en la determinación de plazos claros de prescripción en el COA, destacando la problemática que esta falta de precisión genera para el derecho a la seguridad jurídica de los administrados y para la actuación de la administración pública.

La integración de criterios doctrinales y jurisprudenciales que permiten fundamentar la necesidad de una reforma legislativa que garantice certeza y previsibilidad en la aplicación de la prescripción de sanciones.

CAPÍTULO II

4. Problema jurídico

La presente investigación tiene como problemática los siguientes planteamientos jurídicos:

1. El Código Orgánico Administrativo no establece en su redacción un plazo claro para la aplicación de la prescripción de las sanciones administrativas.
2. El COA al referirse a la prescripción se remite a la caducidad de la potestad sancionadora, al remitirse a dicho plazo, el plazo previsto en dicha institución es

de dos meses, algo que resulta para las presentes investigadoras un plazo absurdo para que el Estado pueda cobrar las multas o ejecutar las sanciones.

3. Al no tener claridad sobre la aplicación de estos conceptos los ciudadanos, así como los funcionarios públicos se encuentran impendidos de, por un lado, los ciudadanos solicitar la prescripción, así como los funcionarios de aplicar la misma.

4.1.¿Qué establece el COA sobre el plazo de la prescripción?

El Código Orgánico Administrativo establece que la facultad de la Administración para sancionar no es indefinida, sino que se encuentra sujeta a plazos determinados de prescripción.

Así, cuando se trate de infracciones leves, tanto estas como las sanciones derivadas de ellas prescriben en el término de un año.

En el caso de las infracciones graves, el plazo de prescripción se amplía a tres años, mientras que para las infracciones catalogadas como muy graves, el límite temporal es de cinco años.

De manera general, estos plazos comienzan a computarse desde el día siguiente a la comisión del acto infractor. Sin embargo, el Código prevé reglas especiales: cuando la conducta infractora es de carácter continuado, el cómputo se inicia a partir del día posterior a aquel en que cesan los hechos constitutivos de la infracción; y en los casos en que la infracción permanezca oculta, el plazo corre desde el momento en que la Administración pública adquiere conocimiento efectivo de los hechos.

4.2. Diferencia entre caducidad y prescripción

"El término de caducidad es de orden público. Dispuesto por la ley, se cumple inexorablemente y no puede ser suspendido, renunciado o prorrogado por voluntad de un particular.

La prescripción por el contrario puede o no ser alegada; es posible renunciarla, suspenderla o interrumpirla y, en cuanto al fondo, su finalidad consiste en adquirir o extinguir un derecho. La prescripción, a diferencia de la caducidad,

no es procesal ni de orden público, sino particular y relativa al fondo de la controversia”. (Concepto Sala de Consulta C.E. 1632/05, 2005)

Asimismo, existen criterios que abordan con mayor detalle las implicaciones temporales y procesales de la prescripción y la caducidad.

“Otra diferencia entre ambos plazos es que el de prescripción es susceptible de ser interrumpido o suspendido, mientras que el plazo de caducidad “transcurre ininterrumpidamente, es decir, de manera permanente sin interrupción alguna”. Por ejemplo, el plazo de prescripción para el ejercicio de facultades tributarias se suspende durante el desarrollo de los recursos administrativos o procesos judiciales iniciados por el contribuyente, en cambio, el plazo de caducidad para la interposición de contenciosos administrativos no se suspende, incluso cuando su transcurso coincide con las vacaciones judiciales”. (Rojas, 2024)

5. Conclusión

Como conclusión podemos afirmar que el problema de los vacíos legales, así como de interpretaciones arbitrarias de la ley se deben a la mala técnica legislativa de los legisladores. Este tema de investigación deja en evidencia que un tema tan importante como la prescripción de las sanciones se encuentran de alguna manera en una incertidumbre dado que el ciudadano tiene que remitirse a interpretaciones de la procuraduría general del estado, o leyes generales y no específicas de la materia que regulan prescripciones ligadas a temas civiles y/o tributarios.

Como sociedad ecuatoriana debemos hacer una reflexión de la importancia de la técnica legislativa para precisamente erradicar estos problemas que aquejan a nuestro ordenamiento jurídico.

6. Recomendaciones

Ante las interrogantes planteadas como problema jurídico en la presente investigación, tenemos como un primer razonamiento lo que ha estipulado el procurador general del estado, a través del oficio N.º 19114, que señala lo siguiente:

“Respecto de su cuarta consulta se concluye que la potestad sancionadora caduca en la forma prevista por el Código Orgánico Administrativo. Así, según el artículo 213 de ese código, cuando no ha existido resolución caduca en el plazo "." de dos meses". contados a partir de la expiración del plazo máximo para dictar el acto administrativo, entendiéndose por tanto que las sanciones administrativas prescriben en dicho plazo cuando no ha existido resolución. Las sanciones administrativas también prescriben por el transcurso del tiempo desde que el acto administrativo ha causado estado, debiéndose entender esta norma en armonía con lo dispuesto con el artículo 245 del Código Orgánico Administrativo, que trata sobre la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora y de las sanciones que deriven de ellas, cuyo tenor es concordante con el artículo 85 A de la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte terrestre y Seguridad Vial”. (pág. 9)

Como podemos ver, la procuraduría general del estado ha señalado como solución interpretar el artículo 246 de prescripción de sanciones, en armonía con el artículo 245 de la prescripción de la potestad sancionadora cuando ha existido resolución. Esta postura de aplicar los plazos de prescripción, es decir un año para sanciones leves, tres años para infracciones graves y a los cinco para infracciones muy graves, nos resulta verosímil, sin embargo, es razonable inferir que dicho criterio puede cambiar puesto que es una respuesta a una consulta de la procuraduría, ya que dichos criterios no constituyen una norma al ordenamiento jurídico y no dan seguridad jurídica a los administrados. Por consiguiente, si bien creemos que es una postura razonable, no es la solución al problema.

Como solución viable señalamos que lo que debería establecerse es una reforma legislativa al artículo 246 del COA, ya que solo una reforma legislativa daría seguridad jurídica sobre los plazos de prescripción, esta reforma debería ser de la siguiente manera:

Artículo 246.- Prescripción de las sanciones. Las sanciones administrativas prescriben según su gravedad en los siguientes plazos:

1. Al año para las sanciones leves.
2. A los tres años para las sanciones graves.

3. A los cinco años para las sanciones muy graves.

Otra de las alternativas al vacío legal del plazo de la prescripción puede ser aplicar supletoriamente dos cuerpos normativos, entre ellas las siguientes:

1. Plazo de prescripción de las obligaciones tributarias, según el artículo 55 del Código Tributario, que señala que la acción de cobro prescribe en un plazo de 5 años para las multas tributarias:

“Plazo de prescripción de la acción de cobro. - La obligación y la acción de cobro de los créditos tributarios y sus intereses, así como de multas por incumplimiento de los deberes formales, prescribirá en el plazo de cinco años, contados desde la fecha en que fueron exigibles; y, en siete años, desde aquella en que debió presentarse la correspondiente declaración, si ésta resultare incompleta o si no se la hubiere presentado”. (pág. 15)

2. Como segunda opción el plazo de prescripción de las obligaciones ejecutivas según el código civil, que señala que prescriben en cinco años:

Art. 2415.- Este tiempo es, en general, de cinco años (...) (pág. 114)

Referencias

- Asamblea Nacional. (2004). *Corte Suprema de Justicia*. Quito, Ecuador.
- Ayvar, R., y Borda, W. (2019). *La Prescripción De Las Infracciones En El Derecho Administrativo Sancionador Peruano*. THĒMIS.
- Camacho, G. (2008). *La potestad administrativa sancionadora en Chile: Luces y Sombras*. Chile.
- Carranza, L. (2006). *Derecho Tributario de la teoría a la práctica*. Legis.
- Carranza, L. (2006). *Derecho Tributario: De la Teoría a la Práctica* (Primera ed.). Legis.
- Código Orgánico Administrativo. (2017). *Asamblea Nacional*. Quito, Ecuador: Registro Oficial N° 31. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Consejo de Estado. (2005). *Concepto Sala de Consulta C.E. 1632/05*. Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17494>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Asamblea Nacional*. Registro Oficial 449. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Corte Nacional De Justicia. (2018). Ecuador: Gaceta Judicial.
- Echandía, H. (2017). *Compendio de Derecho Procesal* (Segunda ed.). Colombia.
- ESTATUTO REGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO FUNCION EJECUTIVA (ERJAFE). (2002). *Asamblea Nacional*. Quito, Ecuador: Registro Oficial 536. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/erjafe.pdf>
- Farfán, M. (2008). *Caducidad y prescripción*. Portoviejo, Ecuador: Gráficas Ramirez.
- García de Enterría, E., y Fernández, T. (2024). *Curso de Derecho Administrativo II*. España: Civitas. Retrieved 26 de Noviembre de 2024.
- García de Entrerría, E., y Tomás, F. (2015). *Curso de Derecho Administrativo II*. civitas.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pasaje. (31 de Marzo de 2023). *Gob.ec*. <https://www.gob.ec/index.php/gadmp/tramites/prescripcion-adquisitiva-dominio#:~:text=La%20prescripci%C3%B3n%20adquisitiva%20extraordinaria%20de,sobre%20el%20bien%20en%20posesi%C3%B3n>.
- Martínez Neldy . (2012). *Tribunal Constitucional de Bolivia*.
- Moreta, A. (2023). *Derecho Administrativo Ecuatoriano*. Ecuador: Legalité. Retrieved 26 de Noviembre de 2024.
- Moreta, A. (2023). *DERECHO ADMINISTRATIVO ECUATORIANO*. Ecuador: Legalité.
- Procuraduría General del Estado. (2022). *Asamblea Nacional*. Quito, Ecuador: Oficio N°19114.

- Ramón, M. (2017). *Manual de derecho civil De las obligaciones*. Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Ramón, M. (2017). *Manuel de derecho civil de las obligaciones*. Juridica de Chile.
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española*.
[https://www.rae.es/drae2001/prescribir#:~:text=\(Del%20lat.,condiciones%20previstas%20por%20la%20ley.](https://www.rae.es/drae2001/prescribir#:~:text=(Del%20lat.,condiciones%20previstas%20por%20la%20ley.)
- Registro Oficial. (2005). *Código Civil*.
- Registro Oficial. (2005). *Codigo Tributario*.
- Rojas, S. (17 de Junio de 2024). La actividad administrativa extemporánea en Bolivia: una jurisprudencia tolerante con la Administración contra legem. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 11(2).
<https://www.redalyc.org/journal/6559/655979864003/html/#fn51>
- Sentencia N° 989-1 I-EP/19. (2019). *Corte Constitucional*. Quito.
https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcN BldGE6J3RyYW1pdGUyMDIzJywgdXVpZDonMDJhZGZlZWQtYTkyMS00MTE0LWFjNjMtOTIyZTllYzMzYmUyLnBkZid9
- Sentencia No. 1596-16-EP/21. (2021). *Corte Constitucional del Ecuador*. Quito.
https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcN BldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOiczMTE3YjdhNS1iZDI0LTRkZjktYT VIMy0wN2I2YWJkZWlXNmUucGRmJ30=
- Sentencia No. 73-09-IN/21. (2021). *Corte Constitucional*. Quito.
https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcN BldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidmMjA5YjYyNi03MDJiLTQ3MmQtYTZkMy1lOTlkODBlMTZjMTQucGRmJ30=
- Sentencia No.17-14-IN/20. (2020). *Corte Constitucional*. Quito.
https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcN BldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidjYzEyOTFfIOS00NjcxLTRiZjAtOG ZjOC1jOTk0MjcyMzlkNGEucGRmJ30=



DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Nosotras, **Rivera Bravo, Sonia Licenia**, con C.C: # **0954231213** y **Tubay Fienco, María José** C.C: # **1315548675** autores del trabajo de titulación: **La indeterminación del plazo de prescripción de las sanciones en el Código Orgánico Administrativo** previo a la obtención del título de **ABOGADA** 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, **18 de agosto de 2025**

AUTORES

f.

Rivera Bravo, Sonia Licenia

C.C: 0954231213

f.

Tubay Fienco, María José

C.C: 1315548675

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA			
FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN			
TEMA Y SUBTEMA:	La Indeterminación del plazo de prescripción de las sanciones en el Código Orgánico Administrativo.		
AUTOR(ES)	Rivera Bravo, Sonia Licenia Tubay Fienco, María José		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Benavides Verdesoto, Ricky Jack, Mgs.		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas		
CARRERA:	Derecho		
TÍTULO OBTENIDO:	Abogada		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	18 de agosto de 2025	No. DE PÁGINAS:	15 p.
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho administrativo, derecho tributario, derecho civil, Administración pública		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Prescripción, potestad, sanción administrativa, multas administrativas, reforma legislativa, seguridad jurídica		
RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras): El presente trabajo tiene como finalidad identificar la problemática y posibles soluciones, respecto a la indeterminación del plazo de prescripción de las sanciones administrativas estipuladas en el Código Orgánico Administrativo, ya que subyace una serie de lagunas normativas, así como conflictos normativos que deben ser resueltos. La falta de regulación del plazo de prescripción crea una inseguridad jurídica que debe ser abordada en nuestra legislación ya que los administrados deben tener certeza sobre los tiempos de la prescripción de la sanción, así como la administración pública tener certeza de aplicar el plazo correspondiente y no cometer actos de arbitrariedad, así como interpretaciones restrictivas de derechos. La investigación analiza las problemáticas sobre la prescripción de sanciones administrativas en el Código Orgánico Administrativo (COA) de Ecuador, enfatizando cómo la falta de claridad normativa genera inseguridad jurídica. El estudio destaca que la normativa anterior, regulada por el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), también carecía de plazos claros para que opere la prescripción, lo que afectaba la certeza de los administrados. Con la entrada en vigencia del COA en 2018, el legislador tenía la oportunidad de aclarar dichos plazos, sin embargo, es una cuestión que no está clara en nuestra legislación actual. Se analiza la prescripción como una figura jurídica que extingue la facultad de cobro de deudas por parte del Estado por el transcurso del tiempo. El documento subraya la necesidad de reformas legislativas para resolver conflictos normativos y evitar interpretaciones restrictivas o contradictorias por parte de órganos administrativos y judiciales. En conclusión, se enfatiza la urgencia de garantizar seguridad jurídica mediante normas claras y aplicadas equitativamente.			
ADJUNTO PDF:	☒ SI		☐ NO
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593995597388 Teléfono: +593983663965	E-mail: sonia.rivera@cu.ucsg.edu.ec E-mail: maria.tubay@cu.ucsg.edu.ec	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::	Nombre: Reynoso Gaute, Maritza Ginette Teléfono: 593-4-3804600 E-mail: maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			