



Recibido: 23/julio/2025

Aceptado: 15/diciembre/2025

La declaración de caducidad, su claridad y potestad en el procedimiento administrativo sancionador (Revisión)**The Declaration of Expiration: Its clarity and authority in the administrative sanctioning proceeding (Review)**

María José Montalvo Moreira. *Abogada de los Tribunales y Juzgados de la Republica de del Ecuador. Maestrante del Programa de Maestría en Derecho procesal de la Universidad Bolivariana del Ecuador.* [mjmontalvom@ube.edu.ec]
[<https://orcid.org/0009-0002-7894-4514>]

Yudith López Soria. *Abogada. Máster en Derecho Penal. Máster en Derecho Penal Internacional y Transnacional. Doctora en Ciencias Jurídicas, Docente de posgrado en la Maestría de Derecho Procesal de la Universidad Bolivariana del Ecuador.*
[ylopezs@ube.edu.ec] [<https://orcid.org/0000-0002-6845-088X>]

Holger Geovanny García Segarra. *Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador. Magister en Derecho Procesal. Coordinador de Posgrado en Programa de Maestría de Derecho Procesal de la Universidad Bolivariana del Ecuador. Guayas. Ecuador.*
[hggarcias@ube.edu.ec] [<https://orcid.org/0009-0009-2499-762X>]

Resumen

Dentro del proceso administrativo sancionador que se deriva de la potestad sancionadora de la administración pública, se juzgan comportamientos imputables a los administrados, con consecuencias sancionadoras, por ende, como en toda aplicación del poder punitivo del Estado, el rigor del debido proceso adquiere mayor relevancia aún, pues tributa a la seguridad jurídica como derecho y garantía ciudadana. Sin embargo, en el Código Orgánico Administrativo vigente desde 2017 en Ecuador, existe como dificultad que no se delimita con claridad a partir de cuál momento procesal debe comenzar a contarse la caducidad, con sus efectos extintivos. Por tales razones, en el estudio se determinó como objetivo analizar 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 garantía de la seguridad jurídica. Con la implementación de un enfoque cualitativo, se utilizaron los métodos de análisis-síntesis, exegético e inductivo, resultando así la necesidad de modificar este cuerpo normativo a fin de establecer una definición clara de dicho momento en garantía de la seguridad jurídica.

Palabras clave: declaración de caducidad; procedimiento administrativo sancionador; claridad; taxatividad; seguridad jurídica



Abstract

Within the administrative sanctioning process derived from the sanctioning power of the public administration, conduct attributable to individuals is judged, with sanctioning consequences. Therefore, as in any application of the State's punitive power, the rigor of due process becomes even more relevant, as it contributes to legal certainty as a right and guarantee for citizens. However, the Organic Administrative Code in force in Ecuador since 2017 presents a difficulty in that it does not clearly define from which procedural moment the statute of limitations, with its extinguishing effects, should begin to run. For these reasons, the objective of this study was to analyze the appropriate legal timeframe that must elapse during the investigative stage for the statute of limitations to apply in administrative sanctioning procedures, thus guaranteeing legal certainty. Through the implementation of a qualitative approach, the methods of Analysis-synthesis, Exegetical analysis, and Inductive reasoning were used, revealing the need to modify this body of regulations in order to establish a clear definition of this moment, thus guaranteeing legal certainty.

Keywords: declaration of expiration; administrative sanctioning procedure; clarity; specificity; legal certainty

Introducción

El proceso administrativo sancionador es, sin lugar a dudas, un proceso donde la facultad discrecional de la Administración Pública está presente y se deriva, en gran medida, de la potestad sancionadora de dicha Administración. Ahora bien, como todo proceso sancionador, administrativo o no, debe estar sujeto a un debido proceso, regulado por diferentes principios rectores, entre ellos, el de legalidad y reserva de ley, los que tributan directamente a la seguridad jurídica como garantía ciudadana y jurídica.

La caducidad es, de hecho, una institución jurídica que repercute seriamente en el debido proceso y también en la seguridad jurídica. Entiéndase así que, el Código Orgánico Administrativo del Ecuador (2017) establece que la caducidad opera en dos meses contados desde que haya fenecido el período que se le otorga a la administración para resolver el caso en cuestión. Este, a su vez, es de un mes, contado desde el cierre del período de prueba. Dicho de otra forma, se puede entender que se declara la caducidad en tres meses desde la finalización del período de la prueba. Pero, el problema se presenta cuando la administración no da apertura al término de la prueba. Esto ocurre cuando el particular no comparece al procedimiento y el acto



de inicio pasa a considerarse como dictamen, por lo que la administración procede a omitir el período probatorio, privando al particular de la garantía legal que constituye la declaración de caducidad. También tiene lugar cuando, existiendo un vacío legal, este Código Orgánico Administrativo (2017) no establece un tiempo determinado en el cual se deba dictaminar posterior a haberse perfeccionado la etapa de notificación del acto administrativo.

De lo antes expuesto se deriva la necesidad de plantear acciones investigativas que se convierten en el objetivo del presente artículo de analizar 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 garantía de la seguridad jurídica. Por lo tanto, se hace necesario en el presente estudio determinar el contenido de la caducidad y sus efectos jurídicos dentro de un procedimiento administrativo sancionador; analizar el tratamiento normativo a la falta de previsión en el Código Orgánico Administrativo (2017) de un momento determinado para iniciar la contabilización de la caducidad en los procedimientos sancionadores en los que no se haya dado apertura al periodo de prueba, e identificar el rol de la seguridad jurídica desde su contenido y tratamiento constitucional y normativo en Ecuador.

Para llevar a cabo la investigación se impone un enfoque metodológico de índole cualitativo, que se encarga y permite, además, analizar la calidad y situación teórica de cada problema. Al respecto Piña (2023) considera que:

Los que hacemos ciencia sabemos bien que las mejores herramientas o métodos analíticos para describir, explicar y predecir los espacios complejos en los que nos movemos, pero de los que formamos parte y ambos somos partícipes, son la garantía de alcanzar nuestros objetivos, siendo este espacio la realidad social que nos rodea. (p. 2)

Son precisamente estas habilidades las que propician un enfoque cualitativo y, sobre todo, si se apoya en métodos como los que aquí se aplican: el análisis-síntesis, el exegético y el inductivo. Con el primero, “se estudian los hechos partiendo de la descomposición del objeto de estudio en cada una de sus partes para examinarlas en forma individual (análisis) y luego, se integran dichas partes para estudiarlas de manera holística e integral (síntesis)” (Rodríguez, 2007, p. 14).

El segundo método es el exegético, que parte de que la norma es algo perfecto y estático. Toda controversia tiene respuesta en el texto de la ley, mediante la interpretación de las palabras. Utiliza los elementos gramaticales, semánticos, extensivos y permite interpretar lo más fiel



posible (García, 2015). Por último, el método inductivo en este trabajo contribuye a la aplicación de una hipótesis específica para luego conocer el componente teórico que se esconde tras ella, como se advierte en las siguientes palabras:

Con la inducción se hace un uso real de la lengua que luego dará lugar a conocer los patrones y generalizaciones en los que se asienta la estructura de nueva lengua. Asimismo, destaca que es un método fuertemente vinculado a la forma natural de aprender una lengua y con los métodos directos ya existentes. (Palmero, 2020, p. 17)

Desarrollo

La caducidad, su contenido dogmático y sus efectos jurídicos dentro de un procedimiento administrativo sancionador

El paso del tiempo en casos de procesos legales siempre tiene efectos que incluso pueden incidir en los derechos de las partes procesales, con naturaleza extintiva. La caducidad es una de esas instituciones jurídicas de incidencia en al área administrativa que trasciende al proceso administrativo y que, en esta ocasión, se circunscribe al proceso administrativo sancionador. En este sentido Morón (2019), sostiene que:

La caducidad en el derecho administrativo está referida a plazos estipulados en el ordenamiento jurídico que, de no ser cumplidos, conlleva a consecuencias extintivas. Estos plazos «fatales» tienen la finalidad de establecer un lapso para ejercer un derecho o una facultad en el marco de un procedimiento. Una vez transcurrido el plazo fijado en la ley sin que la Administración pública haya realizado determinada actuación a la que está obligada, operará la caducidad y se perderá definitivamente la posibilidad de crear, modificar o extinguir una situación jurídica concreta. (p. 535)

Es un concepto que permite observar dos condiciones necesarias para que tenga lugar la caducidad, a decir, por un lado, puede darse por la inactividad de la administración en un caso concreto y, por otro, cuando transcurre el tiempo establecido legalmente sin que sea ejercido un derecho, determinado previamente en ley. Distinguiéndose así, con el primero el elemento subjetivo de la caducidad y con el segundo, el elemento objetivo. Desde la perspectiva de Dromi (1996):

La caducidad es un modo de extinción del acto administrativo en razón del incumplimiento por el interesado de las obligaciones que aquel le impone, evidenciando que la posibilidad de declarar la caducidad es una competencia otorgada por la ley a la



Administración Pública, para extinguir unilateralmente un acto administrativo. Es decir, la caducidad administrativa hace alusión a un modo de extinción anormal de los actos administrativos en razón del transcurso de un determinado tiempo en el cual se ha configurado la inacción por parte de la administración pública. En este sentido, se entiende por caducidad administrativa la extinción de ciertas situaciones activas que están acompañadas de la necesidad de cumplir con determinados deberes, cargas o modalidades, tanto así que en la caducidad administrativa no existe ilegalidad o vicio alguno en el acto administrativo, que habiliten a la Administración del Estado para volver sobre sus actos, sino que simplemente ocurre una circunstancia de hecho a la que el ordenamiento jurídico le atribuye el efecto de generar la extinción del acto administrativo. (p. 20)

A través de la caducidad se canaliza el buen desenvolvimiento procesal, pues deja establecida la consecuencia jurídica de no accionar dentro de los términos establecidos, pues todo derecho también debe tener limitado en el tiempo, su ejercicio y, en el caso del administrado, sucede igual. En cuanto a ella, el Código Orgánico Administrativo (2017) trae varios inconvenientes en razón de que el procedimiento administrativo sancionador caducará en el plazo previsto por dicho código, tal y como prevé el primer inciso del artículo 244, sin darse cuenta de que existen varios plazos para la caducidad como es la Caducidad de Oficio.

Con respecto a esta última, en el artículo 132 del Código Orgánico Administrativo (2017), se determina que, en el “transcurso del plazo de dos meses desde el día siguiente al inicio del procedimiento de revisión de oficio sin dictarse acto administrativo produce la caducidad del procedimiento” (p. 17). En el caso de las Actuaciones Previas, en el artículo 179 del mismo código se determina que:

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. (p. 23)

En el artículo 208 del Código Orgánico Administrativo (2017), se establece cómo opera la caducidad como un efecto jurídico, cuando el procedimiento se tramita de oficio, por lo que:



La falta de resolución en procedimientos de oficio. En el caso de procedimientos de oficio de los que pueda derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hayan comparecido deben entender estimadas sus pretensiones, por silencio administrativo.

En los procedimientos en que la administración pública ejerce potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se produce la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones. (p. 27)

La caducidad en el ámbito administrativo opera como en el resto de materias procesales, en relación con el tiempo y su transcurso y suele confundirse con la prescripción, pero obviamente, de alcances, naturaleza y efectos distintos. A través de la caducidad se puede poner fin al proceso administrativo, incluso al sancionador. La causa que determina esa terminación procesal es el tiempo a su paso y no profundiza en cuál de las partes procesales tiene la razón o la culpa que provoca el acto administrativo, simplemente se concentra su esencia en el paso del tiempo, por ende, la caducidad opera como en efecto jurídico a causa del tiempo y ocurre cuando la administración no dicta o no notifica una resolución dentro de los plazos máximos que establece la ley para cada procedimiento. La caducidad, opera a favor de la seguridad jurídica del ciudadano y en disfavor de la administración pública por su falta de atención oportuna.

Tratamiento normativo a la falta de previsión en el Código Orgánico Administrativo (2017)

Si se habla de procedimiento administrativo sancionador, es obligatorio remitirse a la potestad sancionadora de la administración pública por ser esta la facultad de donde emana cualquier procedimiento de esta naturaleza. Dicha potestad puede ser definida como:

Aquella capacidad de la administración pública para vigilar, corregir conductas e imponer sanciones a los administrados a través de un procedimiento administrativo; se origina cuando se transgrede lo establecido por la ley, generando una conducta ilícita sujeta a sanción. Los órganos administrativos son los encargados de ejercer la potestad sancionadora dentro de un procedimiento administrativo, se entiende que dichos organismos competentes tienen la responsabilidad jurídica otorgada por la ley. La sanción impuesta por la potestad competente para estos asuntos, no es simplemente una sanción, el órgano competente tiene como objetivo que el infractor proceda a la retribución del daño causado a la Administración Pública mediante el cumplimiento de una obligación;



es decir, busca que el transgresor adquiera conciencia acerca de las consecuencias que sus actos provocan cuando se vulnera la ley y, sobre todo, que comprenda que dicha acción tendrá un castigo. (Gaibor, 2023, p. 15)

Por su parte, el procedimiento administrativo constituye una serie de actos ordenados que se encaminan para emitir una decisión final que afectará o beneficiará a una de las partes administradas y es llevado a cabo por el órgano competente dentro de la Administración Pública. En este caso, también se ejerce el *ius puniendi*, solo que con consecuencias menos graves que el *ius puniendi* en materia penal. Como cualquier otro procedimiento ha de estar regido por principios y reglas que ameritan respeto y garantía de inicio a fin. Estos otorgan confianza, certeza y seguridad jurídica del administrado, así que es fácil comprender que la seguridad jurídica aquí, además de ser un derecho es una garantía de certeza del ciudadano administrado. Al ser un ejercicio del *ius puniendi*, este debe ser limitado y, es claro que la caducidad es uno de esos límites que evitan la arbitrariedad estatal.

Existe un problema indiscutible en cuanto a determinar cómo opera la caducidad en los procedimientos en los que no se dio apertura al período de prueba, pues la ley establece como punto de partida para que opere la caducidad, el fin de la etapa probatoria. Lo cual se constata en la redacción de los artículos 203 y 213 del Código Orgánico Administrativo (2017). De su redacción se comprende que la caducidad puede ser declarada en dos meses contados desde el plazo máximo para resolver que tiene la administración, el cual, a su vez, es de un mes contado desde el fin del periodo de prueba. Sumando los dos plazos, se puede colegir que la caducidad opera en tres meses contados desde el fin de la fase probatoria del procedimiento sancionador. El problema surge ante una situación que podría no estar contemplada en la norma, pues hay un caso en el que se podría interpretar que no es necesario dar apertura al término de prueba: el caso en el que el administrado no comparece al procedimiento, el acto de inicio pasa a considerarse dictamen, según lo previsto en el artículo 252 del Código Orgánico Administrativo (2017).

En estos casos, la administración suele omitir el periodo de prueba y procede directamente a emitir el dictamen y, posteriormente, la resolución. Esta práctica genera un problema, pues al no existir un cierre formal del periodo probatorio, carece de un punto de partida el cómputo del tiempo necesario para que opere la caducidad (Muñoz, 2024).

Debe entenderse que los artículos citados se complementan, lo que implica la necesidad de sumar o combinar los plazos previstos. En otras palabras, el procedimiento administrativo



sancionador se considerará caducado cuando la administración, al resolver, exceda el plazo de un mes contado desde la conclusión del periodo de prueba, según lo dispuesto en el artículo 203 del Código Orgánico Administrativo (2017), más dos meses adicionales, conforme al artículo 213 del mismo cuerpo normativo.

En consecuencia, la caducidad se configura cuando no se emite el acto administrativo sancionador dentro de los tres meses siguientes a la culminación del periodo de prueba abierto por el instructor en el procedimiento sancionador. Cabe precisar, en concordancia con el artículo 158 del Código Orgánico Administrativo (2017), que la norma alude a meses en los dos artículos que regulan la caducidad, por lo que deben entenderse como plazos y no como términos (Moreta, 2019).

En el procedimiento administrativo sancionador, al ser un procedimiento de oficio, debe darse apertura a un periodo de prueba. Así lo establece el artículo 260, numeral 3, del Código Orgánico Administrativo (2017) que indica que uno de los requisitos del acto administrativo es “la valoración de la prueba practicada.” (p. 31) Y, recuérdese que el artículo 193 indica que “cuando se requiera la práctica de prueba, se aplicará las disposiciones de este capítulo” (p. 25), y el artículo 194 señala que la administración pública abrirá, de oficio o a petición de persona interesada, un período específico de no más de treinta días.

Lo anterior es un problema jurídico, normativo y procesal, obviamente, y al respecto, Moreta (2019) señala que “si no hay término de prueba, no se puede practicar ninguna prueba ni la de la propia administración, y, por lo tanto, no podrá demostrar la responsabilidad del inculpado” (p. 9). A consideración de este autor, la administración pública siempre debe abrir un periodo para la práctica probatoria, más aún si se tiene en cuenta que la carga de la prueba corresponde a la administración en el tipo de procedimiento en análisis. Sería ilógico sancionar a alguien sin que se hayan practicado las pruebas que demuestren la existencia de la infracción y su responsabilidad. Es decir, que el hecho de que no comparezca el particular es independiente a la obligación de la apertura del periodo de prueba de la administración.

En ese caso, existe claramente un vacío normativo en relación con el inicio del conteo del período para que opere la caducidad. El Código Orgánico Administrativo (2017) señala un punto de inicio y un punto final para que opere la caducidad, siendo el primero el cierre del periodo de prueba, y el segundo, la resolución que sanciona. Pero la norma no indica qué sucede cuando el punto de partida no se manifiesta en el procedimiento. Entonces, una posible solución, ante el



silencio de la norma, es interpretar de forma analógica el mismo artículo 203 del Código Orgánico Administrativo (2017), el cual señala que: “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” (p. 31). Por analogía, habría que encontrar un momento similar al que da fin a la prueba, para considerarlo como el punto de partida para contar el mes en el cual se debe dictar el acto administrativo, ergo, el punto de inicio para el conteo de la caducidad.

En este sentido, Bobbio (2019) indica que la analogía es el procedimiento por el cual se atribuye a un caso no regulado el mismo régimen dado a un caso regulado similarmente. Y específicamente, respecto a la interpretación por analogía en derecho administrativo, Balbín (2015) señala que esta “solo procede cuando estén presentes ciertas condiciones: a) mismo orden jurídico, b) semejanzas de hechos y, c) soluciones justas, por cuanto la analogía no es simplemente un instrumento lógico formal, sino que tiene un componente valorativo - axiológico (p. 21)”. De modo que, este problema podría ser solucionado analógicamente, o también con una reforma legislativa que denote una norma expresa y taxativa.

La seguridad jurídica desde su contenido y tratamiento constitucional y normativo en Ecuador

Es claro que la seguridad jurídica, dentro del ordenamiento constitucional y jurídico en general de cualquier país, juega un rol de valor, derecho, principio y garantía a la vez. Eso denota sus alcances y dimensiones, todas a favor del ciudadano. “La seguridad jurídica es la posibilidad de que las personas prevean comportamientos, consecuencias, hechos jurídicos, ya que significaría anticiparse a determinados hechos. Es la capacidad de prever, hasta cierto punto, la conducta humana y las consecuencias de dicha conducta” (Lifante, 2023, p. 23).

En tanto, la seguridad jurídica como hecho, se enfoca en una situación real, y que los miembros de una sociedad aceptan como real en tiempo y espacio. Se podría decir que la seguridad jurídica desde la perspectiva fáctica, es aquella que se plasma en el conocimiento primario del hombre, en determinar si una acción rompe o no con su sistema ideal. Para comprender la aplicación de la seguridad jurídica es preciso comprender primero que se debe establecer esa relación intrínseca y necesaria del vínculo entre el texto constitucional y el catálogo de derechos que de este se desprende, por ende, la consagración constitucional de un derecho lleva consigo, en primera instancia, las posiciones subjetivas y anhelos de una persona en la lucha de reconocimiento de un derecho y, en segunda instancia, la pluralidad de ese



derecho sobre otros grupos de personas, de lo que resulta que un derecho fundamental es aquel que está plasmado en la Norma Suprema de una nación y su carácter fundamental equivale a su fortaleza o resistencia en el tiempo y espacio (Baus & Borja, 2024).

Es un criterio bastante unánime pensar en que la seguridad jurídica es uno de los fines del derecho. Por ende, es parte del estado de derecho y cuando esta falta, la estabilidad del ciudadano se tambalea y se pierde así mismo la confianza en el sistema. Esto tiene lugar en cualquier materia del derecho, pues la consecuencia de la falta de seguridad jurídica siempre afecta los derechos e intereses del ciudadano. La seguridad jurídica es vista como un valor y desde esa categoría tiene varias finalidades que determinan que la seguridad jurídica en sí misma se conciba de distintas maneras:

a) Como orden u ordenamiento: el derecho provee seguridad jurídica en cuanto orden, porque, al regular coactivamente cómo deben conducirse las personas y al establecer quiénes y bajo qué condiciones estarán autorizados para producir, interpretar y aplicar sus normas, se configura a sí mismo como un orden objetivo y como un medio a través del cual se ordenan las relaciones entre los hombres. La seguridad jurídica trae consigo el establecimiento de una ordenación que debe erigir un piso mínimo de garantías básicas que permitan la realización de la idea de derecho y, por ende, de los fines del derecho, como la paz social, la justicia, la positivización del derecho o al menos las bases del ordenamiento jurídico. b) Como herramienta de certeza: el derecho provee seguridad en cuanto a previsibilidad, puesto que allí donde rige un ordenamiento jurídico que es, en términos generales, eficaz, los sujetos normativos deben saber a qué atenerse, conocer lo que el derecho demanda de ellos y de los demás sujetos y estar informados acerca de cuáles son las consecuencias de los actos que ejecuten en el curso de la vida en sociedad. (Carbonner, 2019, p. 32).

Existe una cuantiosa jurisprudencia sobre el rol y trascendencia de la seguridad jurídica en Ecuador, por ejemplo, la Corte Constitucional de Ecuador (2016), en la Sentencia N° 198-16-SEP-CC indica que en el Derecho Administrativo Sancionador se impone como necesaria la existencia de la caducidad del procedimiento. Esto, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica y no generar una situación de incertidumbre jurídica que la prolongada duración de un procedimiento entraña. En la misma sentencia, la Corte rechaza cualquier doctrina que señale la



no existencia de caducidad en ciertos procedimientos sancionadores y recalca que todo expediente de esa naturaleza requiere de una determinación de lapso de caducidad.

En criterio de quien suscribe, y partiendo de que la norma pudiera omitir el período de prueba, con lo cual no se sostiene acuerdo aquí, se opina que debería contarse la caducidad, desde que fenecen los diez días que se otorgaron al administrado en el auto de inicio para comparecer. Pero, además, es recomendable que las administraciones públicas den apertura al período de prueba en el procedimiento administrativo sancionador, incluso si no existe comparecencia del administrado ante el auto de inicio, pues la etapa probatoria es esencial e imprescindible, procesalmente hablando. Y, aplicando la analogía, es a partir de ahí que debe la administración empezar a contar el tiempo necesario para que opere la caducidad desde que fenecen los diez días que se le otorgó al administrado para comparecer al procedimiento.

Seguridad jurídica y fijación del plazo de instrucción para la caducidad en el procedimiento administrativo sancionador

Lo explicado en el sub tópico que antecede debe operar teniendo en cuenta la incidencia que tiene en la seguridad jurídica del administrado y en el debido proceso como garantía procesal, este problema de la no determinación clara del tiempo a contar para la caducidad dentro del procedimiento administrativo sancionador. Sobre ello, la Corte Constitucional del Ecuador, en Sentencia N° 50-2002, emitida el 11 de julio de 2002, 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” (Corte Constitucional de Ecuador, 2002, p.10).

En la sentencia N° 012-13-SEP-CC, emitida el 9 de mayo de 2013, la Corte Constitucional entiende la seguridad jurídica “como una certeza que tienen los ciudadanos de que las actuaciones emitidas por los poderes públicos y las normas serán aplicadas conforme a la Constitución” (Corte Constitucional del Ecuador, 2013, p. 9). Asimismo, en la sentencia N° 198-16-SEP-CC se establece que “la seguridad jurídica es la certeza de la protección de los bienes, de las personas y de sus derechos; y, en caso de vulnerarse, estos serán reparados mediante los distintos procedimientos previstos por el Estado” (Corte Constitucional del Ecuador, 2016, p. 6).

Esa seguridad jurídica es vulnerada porque en la actualidad, el Código Orgánico Administrativo ecuatoriano (2017) propicia el abuso por parte de los funcionarios estatales, a cargo de la administración pública, y, con ello, es propiciada la arbitrariedad. Así lo confirma



Mancheno (2022) pues, en Ecuador, la caducidad es uno de los principales problemas dentro de la rama del Derecho Administrativo pues el Código Orgánico Administrativo (2017) 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 el derecho a la seguridad jurídica que tienen los administrados.

En el derecho administrativo, en relación con la figura de la caducidad que, en su acepción de perención del procedimiento constituye un modo anormal de terminación de este como consecuencia del vencimiento del plazo máximo de duración fijado en la norma sin haberse dictado resolución expresa por el órgano competente, sustentando bien la propuesta que corporifica y se deriva de la investigación que es necesario también recordar que, desde la doctrina, la caducidad tiene tres elementos que son el objetivo, el subjetivo y el formal.

El elemento objetivo hace relación al transcurso del tiempo, el elemento subjetivo a qué 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 considera 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 (Diego, 2009, p. 20).

Por ende, el tiempo a partir del cual debe operar la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores debe quedar explícitamente y claramente definidos en la norma pertinente del Código Orgánico Administrativo (2017). Y, en base a ello, la mejor y más oportuna solución radica en que se implemente una reforma legislativa al mencionado código, en cuanto a la etapa de prueba de los procedimientos administrativos sancionadores, ya que esta reforma limitaría al poder punitivo que se le otorga a la Administración Pública y constituye una garantía a la seguridad jurídica de cada administrado.

Es decir, debe implementarse legalmente que se cuente la caducidad desde que fenecen los diez días que se otorgaron al administrado en el auto de inicio para comparecer y que siempre, cada órgano administrativo dentro de un proceso administrativo sancionador, dé apertura al período de prueba, incluso si no existe comparecencia del administrado ante el auto de inicio, pues la etapa probatoria es esencial e imprescindible, procesalmente hablando.



Conclusiones

La caducidad es una institución jurídica presente en todas las ramas del derecho, pero de connotaciones procesales diferentes. Está íntimamente relacionada con el transcurso del tiempo, y sus efectos jurídicos son extintivos o perentorios. Esto adquiere trascendencia cuando, en materia administrativa, se está ante un procedimiento administrativo sancionador donde se pueden derivar sanciones de índole administrativa que implican resquebrajamiento de distintos tipos derechos.

El Código Orgánico Administrativo, vigente desde el año 2017 en Ecuador, pese a constituir una compilación bastante abarcadora de normas jurídicas en materia administrativa, presenta una importante laguna legal que obedece a dejar de definir a partir de cuándo, es decir, de qué momento debe comenzar a contarse el plazo o término para declarar la caducidad por parte de la autoridad administrativa sancionadora. He ahí donde llama la atención esta laguna legal provocada por la falta de previsión en el referido código, de un momento determinado para iniciar la contabilización de la caducidad en los procedimientos sancionadores en los que no se haya dado apertura al período de prueba.

Esa ausencia de precepto claro y preciso vulnera la garantía de seguridad jurídica de los administrados, pues no puede declararse la caducidad si no existe un momento exacto definido legalmente con claridad, para poder comenzar a contabilizar ese tiempo. Esto constituye una seria afectación a la garantía de seguridad jurídica, porque propicia la arbitrariedad y el abuso de poder por parte de la administración pública.

Se propone que el Código Orgánico Administrativo sea modificado legalmente a fin de incluir que se cuente la caducidad, desde que fenecen los diez días que se otorgaron al administrado en el auto de inicio para comparecer y que siempre, cada órgano administrativo dentro de un proceso administrativo sancionador, dé apertura al período de prueba, incluso, si no existe comparecencia del administrado ante el auto de inicio, pues la etapa probatoria es esencial e imprescindible.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional de la República de Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo.

Segundo Suplemento. Registro Oficial N° 31.

<https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>



- Lifante, I. (2023). Seguridad jurídica y previsibilidad. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 36, 85-105. <https://www.cervantesvirtual.com/obra/seguridad-juridica-y-previsibilidad/>
- Mancheno, R. (2022, 3 de agosto). *La caducidad en los procedimientos administrativos de determinación de responsabilidades iniciados por la Contraloría General del Estado*. Blog CorralRosales. <https://corralrosales.com/contraloria-general-del-estado/>
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA* (1ra. Ed.). Ediciones Continente.
- Morón, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. (14a ed., T. II). Gaceta Jurídica.
- Muñoz, F. (2024). La caducidad ante ausencia del periodo de prueba en los procedimientos sancionadores. *Revista Jurídica de la JUEES*, (4), 43–54. <https://revistas.uees.edu.ec/index.php/rjuees/article/view/1266>
- Palmero, S. (2020). La enseñanza del componente gramatical: el método deductivo e inductivo [Tesis de maestría, Universidades de La Laguna y Las Palmas de Gran Canaria]. <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/23240/La%20ensenanza%20del%20componente%20gramatical%20el%20metodo%20deductivo%20e%20inductivo.pdf?sequence=1>
- Piña, L. S. (2023). El enfoque cualitativo: Una alternativa compleja dentro del mundo de la investigación. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria KOINONIA*, 8(15). <https://ve.scielo.org/pdf/raiko/v8n15/2542-3088-raiko-8-15-1.pdf>
- Rodríguez, F. (2007). Generalidades acerca de las técnicas de investigación cuantitativa. *Paradigma: Una Revista Disciplinar de Investigación*, 2(1), 9-39. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4942053>

