

REVISTA O UNIVERSO OBSERVÁVEL

LA PRESCRIPCIÓN COMO GARANTÍA FRENTE A LA POTESTAD
SANCIONADORA MUNICIPAL: LÍMITES CONSTITUCIONALES Y
ADMINISTRATIVOS EN ECUADOR

PRESCRIPTION AS A GUARANTEE AGAINST MUNICIPAL SANCTIONING
POWERS: CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LIMITS IN ECUADOR

Kevin Elias Mora Rubio¹

Revista O Universo Observável

DOI: 10.69720/29660599.2025.000215

ISSN: [2966-0599](https://doi.org/10.69720/29660599)

¹Abogado y Magíster en Derecho Procesal (Universidad Tecnológica ECOTEC).

E-mail: kevinelmora@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-1267-4213>





v.2, n.11, 2025 - Novembro

**LA PRESCRIPCIÓN COMO GARANTÍA FRENTE A LA POTESTAD SANCIONADORA
MUNICIPAL: LÍMITES CONSTITUCIONALES Y ADMINISTRATIVOS EN ECUADOR**

**PRESCRIPTION AS A GUARANTEE AGAINST MUNICIPAL SANCTIONING POWERS:
CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LIMITS IN ECUADOR**

Kevin Elias Mora Rubio



PERIÓDICO CIENTÍFICO INDEXADO INTERNACIONALMENTE

ISSN
International Standard Serial Number
2966-0599
www.ouniversoobservavel.com.br

Editora e Revista
O Universo Observável
CNPJ: 57.199.688/0001-06
Naviraí – Mato Grosso do Sul
Rua: Botocudos, 365 – Centro
CEP: 79950-000

RESUMEN (ES)

La prescripción administrativa opera como una garantía institucional que delimita temporalmente el ius puniendi de la Administración Pública, especialmente en el ámbito municipal, donde coexisten funciones de control, regulación, recaudación y sanción. Su finalidad es impedir actuaciones tardías que lesionen la seguridad jurídica y el debido proceso (Const., arts. 76 y 82). En Ecuador, el Código Orgánico Administrativo (COA) regula la prescripción de la potestad sancionadora y de la acción coactiva, mientras que el COOTAD habilita competencias sancionatorias municipales. A pesar de este andamiaje, la práctica evidencia falta de criterios uniformes, decisiones dispares y un sesgo recaudatorio que erosiona los límites constitucionales. Este trabajo examina los fundamentos, la normativa y la jurisprudencia relevantes, compara experiencias de Chile, Colombia y España, y propone lineamientos para estandarizar la actuación municipal, reforzar la motivación y consolidar estándares de control judicial y administrativo.

Palabras clave (ES): prescripción administrativa, potestad sancionadora, municipios, seguridad jurídica, debido proceso, coactiva

ABSTRACT (EN)

Administrative prescription is an institutional guarantee that limits the Public Administration's sanctioning power, particularly at the municipal level where control, regulation, revenue collection, and sanctioning coexist. It prevents late actions that undermine legal certainty and due process. In Ecuador, the Código Orgánico Administrativo (COA) governs the statute of limitations for sanctioning powers and enforcement, while COOTAD defines municipal sanctioning competencies. Despite this framework, practice shows a lack of uniform criteria, inconsistent decisions, and a revenue-oriented bias that weakens constitutional limits. This paper analyzes the foundations, legislation, and case law, compares experiences from Chile, Colombia, and Spain, and proposes guidelines to standardize municipal performance, strengthen reasoning, and consolidate judicial and administrative review standards.

Keywords (EN): administrative prescription, sanctioning powers, municipalities, legal certainty, due process, enforcement.

RESUMO (PT)

A prescrição administrativa funciona como uma garantia institucional que limita o ius puniendi da Administração Pública, sobretudo no âmbito municipal. Seu objetivo é evitar atuações tardias que afetem a segurança jurídica e o devido processo. No Equador, o COA regula a prescrição do poder sancionador e da cobrança coativa, enquanto o COOTAD define as competências municipais. Apesar disso, persistem lacunas práticas e decisões díspares. O estudo analisa fundamentos, marco normativo e jurisprudência, compara experiências do Chile, Colômbia e Espanha e propõe diretrizes para padronizar a atuação municipal.

Palavras-chave (PT): prescrição administrativa, poder sancionador, municípios, segurança jurídica, devido processo, execução coativa

INTRODUCCIÓN

La potestad sancionadora administrativa es una manifestación del poder punitivo estatal que debe ajustarse a los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, motivación y debido proceso (Const., art. 76), así como a la seguridad jurídica (Const., art. 82). Frente al riesgo de perpetuación del poder sancionador, la prescripción se erige como garantía que impide el ejercicio indefinido de la potestad y ordena la inactividad, el archivo y la imposibilidad de reabrir procedimientos fuera de plazo (García de Enterría & Fernández, 2021, pp. 775-778). En el ámbito municipal, donde se aplican multas, determinaciones tributarias locales y procesos coactivos, la prescripción es además una condición de legitimidad democrática: limita el poder, evita el oportunismo recaudatorio y obliga a la Administración a actuar con diligencia (Santamaría Pastor, 2016, pp. 93-96).

En Ecuador, el COA regula la prescripción tanto de la potestad sancionadora como de la acción coactiva; paralelamente, el COOTAD consagra la competencia sancionadora y de recaudación de los GAD. Pese a ello, subsisten criterios fragmentados en la aplicación práctica, motivaciones deficientes y controles insuficientes, lo que exige una reconstrucción sistemática del instituto, su alcance y sus límites constitucionales.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Existe una brecha entre el diseño normativo y la aplicación efectiva de la prescripción en el ámbito municipal. Se observan: (i) actuaciones extemporáneas y procesos coactivos iniciados fuera de plazo; (ii) motivaciones genéricas que no verifican la concurrencia de interrupciones y suspensiones; (iii) inversión de cargas en perjuicio del administrado; y (iv) falta de estandarización de plazos y criterios, lo que deriva en decisiones

disímiles y vulneraciones al debido proceso. La consecuencia es la erosión de la seguridad jurídica y la judicialización innecesaria de controversias municipales (Parejo Alfonso, 2019, pp. 1207-1212).

OBJETIVO GENERAL

Analizar la prescripción como garantía constitucional frente al ejercicio de la potestad sancionadora municipal en Ecuador y proponer lineamientos para su aplicación uniforme.

Objetivos específicos

Sistematizar el marco constitucional y administrativo aplicable a la prescripción en el nivel municipal.

Identificar problemas recurrentes en su aplicación (motivación, cómputo, interrupción/suspensión, coactiva).

Formular lineamientos operativos y de control que refuercen la seguridad jurídica y el debido proceso.

POSIBLE SOLUCIÓN

- Estandarización de instructivos municipales con matrices de cómputo de plazos (inicio, interrupciones, suspensiones y término).
- Motivación reforzada: obligación de pronunciamiento expreso sobre prescripción en todo acto sancionador/coactivo.
- Capacitación continua a unidades de rentas, coactiva y procuradurías municipales.
- Control interno y externo: auditorías de legalidad y revisión judicial con criterios uniformes.
- Tecnificación: sistemas informáticos que alerten plazos críticos y bloqueen actuaciones extemporáneas.

JUSTIFICACIÓN

La prescripción no es un mero formalismo; constituye un contrapeso al poder sancionador (Cassagne, 2011, pp. 475-479). Garantiza la previsibilidad de las actuaciones estatales, protege la confianza legítima y evita el castigo tardío que debilita la finalidad preventiva de la sanción (Santamaría Pastor, 2016, pp. 101-105). En lo local, donde el ciudadano se enfrenta directamente al Estado, su observancia fortalece la legitimidad de la autoridad municipal. Además, responde a estándares interamericanos que exigen debido proceso en materia sancionatoria (Corte IDH, *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, 2001, párrs. 124-130), así como motivación suficiente de las decisiones que restringen derechos (Corte IDH, 2001, párr. 77).

Desde la perspectiva de gestión pública, la prescripción disciplina la administración del tiempo procedimental, evita costos litigiosos y permite reasignar recursos a la prevención y al cumplimiento voluntario. Finalmente, reducir la litigiosidad por

actuaciones extemporáneas protege las finanzas municipales y la reputación institucional.

ESTADO DEL ARTE

La literatura iberoamericana converge en entender la prescripción como una institución de garantía y de buen gobierno. En España, se ha consolidado el sistema de prescripción de infracciones y sanciones en la Ley 40/2015, con reglas claras de interrupción y cómputo (arts. 30 y 30 bis), reforzando la tutela frente a la inactividad (García de Enterría & Fernández, 2021, pp. 783-791). En el derecho sancionador español, Santamaría Pastor insiste en la proporcionalidad temporal: el tiempo también limita la potestad, y su desconocimiento produce nulidad (2016, pp. 108-112).

En América Latina, Cassagne destaca la prescripción como límite objetivo al ius puniendi administrativo, cuya omisión desnaturaliza el principio de legalidad y genera arbitrariedad (2011, pp. 480-485). En Colombia, el CPACA y la jurisprudencia del Consejo de Estado han exigido motivaciones específicas sobre la prescripción e interdicción de la reformatio in peius en sede de control, en línea con un control estricto de la motivación (véase Parejo Alfonso, 2019, pp. 1213-1218, para el enfoque comparado). En Chile, la Ley 19.880 (procedimiento administrativo) robusteció las garantías procedimentales, y la doctrina ha reclamado estándares claros de prescripción en materia sancionatoria sectorial para evitar heterogeneidad (visión general en Santamaría Pastor, 2016, pp. 115-118).

Para Ecuador, la recepción del COA supuso un avance en seguridad jurídica al positivizar reglas de prescripción sancionadora y coactiva, pero su operatividad municipal enfrenta desafíos de cultura organizacional, carga de trabajo y sistemas de gestión de expedientes (Parejo Alfonso, 2019, pp. 1220-1224). La Corte Constitucional ha recordado el deber de motivar y de observar plazos, y ha enfatizado la tutela judicial efectiva cuando se demandaba la inoponibilidad de actuaciones extemporáneas (v.gr., 1149-19-EP/21).

MARCO TEÓRICO (con citas y páginas)

1) Principios constitucionales del ius puniendi administrativo

- Legalidad y tipicidad: la potestad sancionadora debe tener cobertura normativa expresa, con tipos claros y sanciones proporcionadas (Const., art. 76.3). La indeterminación o aplicación extensiva vulnera el principio de lex certa (Santamaría Pastor, 2016, pp. 73-78).
- Motivación: todo acto sancionador debe explicar el cómputo del plazo de prescripción, su interrupción y/o suspensión; la omisión

constituye vicio sustancial (Corte IDH, 2001, párr. 77; García de Enterría & Fernández, 2021, pp. 812-814).

- Seguridad jurídica: impone previsibilidad temporal y prohíbe la indefinición del poder sancionador (Const., art. 82; Cassagne, 2011, pp. 472-474).
- 2) Prescripción vs. caducidad
- Prescripción: pérdida de la potestad por el transcurso del tiempo; admite interrupción y suspensión; puede ser declarada de oficio en garantía del administrado (García de Enterría & Fernández, 2021, pp. 776-781).
- Caducidad: extinción del procedimiento por inactividad de la Administración dentro de plazos procesales; no suele admitir interrupción por actuaciones inocuas (Santamaría Pastor, 2016, pp. 120-123).
- Ambas limitan el poder, pero la prescripción tiene dimensión material (delito/infacción o sanción), mientras la caducidad es procesal (trámite).
- 3) Interrupción y suspensión
- Interrupción: acto con eficacia real de impulso (p. ej., inicio formal del procedimiento con notificación válida); reinicia el cómputo (Ley 40/2015, art. 30.3; García de Enterría & Fernández, 2021, pp. 788-789).
- Suspensión: detiene temporalmente el cómputo por causas tasadas (recursos, fuerza mayor, medidas cautelares); luego continúa (Santamaría Pastor, 2016, pp. 124-128).

4) Motivación reforzada y carga de la prueba

La autoridad debe probar la oportunidad de su actuación y explicar en detalle el cómputo del plazo. La falta de motivación cronológica y de constancias fehacientes de notificación acarrea nulidad (Cassagne, 2011, pp. 486-489).

METODOLOGÍA

Enfoque: jurídico-dogmático y comparado con soporte jurisprudencial.

Método descriptivo.

Se describen las instituciones (prescripción, interrupción, suspensión, caducidad) y su recepción en el COA/COOTAD, así como prácticas municipales típicas. Se mapean riesgos, vacíos y efectos en derechos (García de Enterría & Fernández, 2021, pp. 775-791).

Método bibliográfico.

Se revisa doctrina clásica y contemporánea (España y América Latina), legislación comparada (Ley 40/2015) y estándares interamericanos (Corte IDH, 2001), con énfasis en motivación y seguridad jurídica (Santamaría Pastor, 2016, pp. 73-128; Cassagne, 2011, pp. 472-489).

Método fenomenológico jurídico.

Se interpretan prácticas municipales (p. ej., coactivas extemporáneas, notificaciones defectuosas, motivaciones genéricas) a la luz de los principios constitucionales, para proponer líneas de mejora y criterios de control (Parejo Alfonso, 2019, pp. 1207-1224).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A) Definición operativa

La prescripción administrativa es la **extinción** del poder sancionador o de la potestad de cobro por el transcurso del tiempo legalmente previsto, contados desde la comisión de la infracción o desde la exigibilidad de la obligación, **salvo interrupción o suspensión** debidamente motivadas (García de Enterría & Fernández, 2021, pp. 776-781).

B) Ejemplos de implementación y resultados

1. Multas por uso de espacio público: si el municipio inicia coactiva a los 4-5 años sin interrupciones válidas, la acción está prescrita; ordenar el archivo evita costos y litigios (Santamaría Pastor, 2016, pp. 115-118).
2. Determinaciones tributarias locales: la notificación defectuosa no interrumpe; el cómputo sigue corriendo y posterior coactiva sería improcedente (Cassagne, 2011, pp. 486-489).
3. Sanciones ambientales municipales: actos preparatorios no interrumpen; solo la incoación formal notificada reanuda el cómputo (García de Enterría & Fernández, 2021, pp. 788-789).

Resultado esperado: reducción de nulidades, incremento de predictibilidad y fortalecimiento de la motivación.

C) Cuestiones éticas

La persecución tardía desnaturaliza la finalidad preventiva de la sanción y puede convertirse en instrumento recaudatorio contrario al principio de buena administración. La motivación cronológica es un deber ético-jurídico de transparencia (Corte IDH, 2001, párr. 77).

D) Regulación y normativas necesarias

- Protocolos internos sobre cómputo de plazos, con checklist de interrupción/suspensión.
- Incluir en ordenanzas cláusulas de motivación reforzada y obligación de declarar de oficio la prescripción cuando proceda.
- Sistemas de gestión documental con alertas de vencimiento y bitácoras de notificación.
- E) Estudios de caso y experiencias internacionales
- España: Ley 40/2015 (arts. 30 y 30 bis) distingue prescripción de infracciones y sanciones, precisa cómputo, interrupción y reanudación; ha mejorado la previsibilidad y la

motivación (García de Enterría & Fernández, 2021, pp. 783-791).

- Colombia: el CPACA y la línea del Consejo de Estado exigen motivación minuciosa sobre plazos y rechazan actos que pretendan interrumpir sin eficacia real.
- Chile: la Ley 19.880 robusteció garantías del procedimiento; la doctrina reclama homogeneidad de plazos sancionatorios sectoriales y rigor probatorio en notificaciones.

NORMATIVA ECUATORIANA SOBRE PRESCRIPCIÓN Y POTESTAD SANCIONADORA MUNICIPAL

- Constitución de la República del Ecuador: art. 76 (debido proceso: legalidad, tipicidad, proporcionalidad, motivación) y art. 82 (seguridad jurídica).
- Código Orgánico Administrativo (COA): reglas sobre prescripción de la potestad sancionadora y de la acción coactiva (disposiciones pertinentes).
- COOTAD: art. 57 (competencias municipales en control, regulación, recaudación, sanción).
- Jurisprudencia constitucional: la Corte Constitucional ha reiterado el deber de motivar el cómputo de plazos y ha protegido la seguridad jurídica frente a actuaciones extemporáneas (v.gr., Sentencia No. 1149-19-EP/21).

CONCLUSIONES

1. La prescripción es un límite constitucional al ius puniendi municipal que protege derechos, disciplina la Administración y refuerza la seguridad jurídica.
2. La motivación reforzada del cómputo temporal (inicio, interrupción, suspensión y término) es requisito indispensable de validez de la sanción y de la coactiva.
3. La estandarización procedimental y la capacitación son claves para cerrar la brecha entre diseño normativo y práctica municipal.
4. La comparación con España, Colombia y Chile confirma que la claridad normativa y la cultura de motivación reducen litigiosidad y fortalecen la legitimidad sancionadora.
5. La declaración de oficio de la prescripción, cuando proceda, es un acto de buena administración que previene responsabilidad estatal y costos innecesarios.

RECOMENDACIONES

- Aprobar instructivos municipales con matrices de plazos y plantillas de motivación cronológica.
- Implementar sistemas informáticos que alerten vencimientos e impidan trámites fuera de plazo.
- Exigir constancias fehacientes de notificación y registrar la eficacia interruptiva de cada actuación.
- Incorporar en ordenanzas la obligación de declarar de oficio la prescripción.
- Fortalecer el control judicial y administrativo con criterios uniformes sobre prescripción y caducidad.
- Capacitar a rentas, coactiva y asesoría jurídica en cómputo de plazos y motivación reforzada.

REFERENCIAS

- Cassagne, J. C. (2011). *Derecho administrativo* (12.^a ed.). La Ley.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 (20-X-2008).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 2 de febrero de 2001.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2021). *Curso de derecho administrativo* (18.^a ed.). Civitas-Thomson Reuters.
- Ley 19.880. Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (Chile). Diario Oficial, 29 de mayo de 2003.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (España). Boletín Oficial del Estado, núm. 236, 2 de octubre de 2015.
- Parejo Alfonso, L. (2019). *Tratado de derecho administrativo* (2.^a ed.). Tirant lo Blanch.
- Santamaría Pastor, J. A. (2016). *Derecho administrativo sancionador* (2.^a ed.). Iustel.
- (Ecuador – normas orgánicas locales)**
- Código Orgánico Administrativo (COA). (2017). Registro Oficial Suplemento 31, 7 de julio de 2017.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). (2010). Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.
- (Jurisprudencia ecuatoriana de referencia)**
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *Sentencia No. 1149-19-EP/21*.