

REVISTA O UNIVERSO OBSERVÁVEL

LA PRESCRIPCIÓN EN CASOS ADMINISTRATIVOS EJECUTADOS POR LOS
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

PRESCRIPTION IN ADMINISTRATIVE CASES EXECUTED BY DECENTRALIZED
AUTONOMOUS GOVERNMENTS

Kevin Elias Mora Rubio¹

Revista O Universo Observável

DOI: 10.69720/29660599.2025.000216

ISSN: 2966-0599

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 EN CASOS ADMINISTRATIVOS EJECUTADOS POR LOS GOBIERNOS
AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**

**PRESCRIPTION IN ADMINISTRATIVE CASES EXECUTED BY DECENTRALIZED
AUTONOMOUS GOVERNMENTS**

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 representa un límite temporal para el ejercicio del *ius puniendi* administrativo y de la potestad de cobro por parte del Estado. En Ecuador, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) ejercen funciones de control, regulación, recaudación y sanción, lo que incluye la imposición de multas, determinaciones tributarias locales y procesos coactivos. Sin embargo, la práctica evidencia que la prescripción no siempre es aplicada, o lo es de manera incorrecta, dando lugar a cobros o sanciones emitidos tardíamente, vulnerando los principios constitucionales de debido proceso y seguridad jurídica. Este trabajo profundiza en el estudio de la prescripción administrativa como garantía institucional y límite razonable frente al poder público, analizando su marco jurídico, doctrina, jurisprudencia y dificultades de aplicación, especialmente en el ámbito municipal. A partir de dicho análisis se proponen lineamientos orientados a la estandarización de procedimientos y a la capacitación institucional en materia de derecho administrativo garantista.

Palabras clave: prescripción administrativa, GAD, seguridad jurídica, cobro coactivo, potestad sancionadora, debido proceso.

ABSTRACT (EN)

Administrative prescription represents a temporal limit on the exercise of the State's sanctioning power (ius puniendi) and its authority to enforce the collection of obligations. In Ecuador, the Decentralized Autonomous Governments (GAD) perform functions of control, regulation, tax collection, and administrative sanctioning, which include the imposition of fines, local tax assessments, and coercive collection procedures. However, in practice, prescription is not always applied, or it is applied incorrectly, resulting in late sanctions or collections that violate the constitutional principles of due process and legal certainty. This study deepens the analysis of administrative prescription as an institutional guarantee and a reasonable limit on public power, examining its legal framework, doctrine, jurisprudence, and the challenges of its application, particularly at the municipal level. Based on this analysis, procedural standardization measures and institutional training in garantist administrative law are proposed.

Keywords: administrative prescription, decentralized governments, legal certainty, coercive collection, sanctioning power, due process.

RESUMO (PT)

A prescrição administrativa representa um limite temporal para o exercício do *ius puniendi* administrativo e da autoridade estatal de cobrança de obrigações. No Equador, os Governos Autônomos Descentralizados (GAD) desempenham funções de controle, regulação, arrecadação e sanção administrativa, incluindo a imposição de multas, a determinação tributária local e a cobrança coercitiva. Entretanto, na prática, a prescrição nem sempre é aplicada, ou é aplicada de forma inadequada, resultando em cobranças ou sanções tardias que violam os princípios constitucionais do devido processo e da segurança jurídica. Este trabalho aprofunda o estudo da prescrição administrativa como garantia institucional e limite razoável ao poder público, analisando seu marco jurídico, doutrina, jurisprudência e dificuldades de aplicação, especialmente no âmbito municipal. A partir dessa análise, propõem-se diretrizes para a padronização de procedimentos e para a capacitação institucional em direito administrativo garantista.

Palavras-chave: prescrição administrativa, governos descentralizados, segurança jurídica, cobrança coercitiva, poder sancionador, devido processo

INTRODUCCIÓN

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados representan uno de los pilares de la estructura de organización político-administrativa del Ecuador, encargados de garantizar la gestión eficiente de los asuntos locales. Entre sus atribuciones se encuentran la recaudación de tributos municipales, la regulación del uso del suelo, la prestación de servicios públicos y la emisión de actos administrativos sancionadores. La amplitud de dichas competencias supone también la necesidad de custodiar los límites del ejercicio del poder administrativo, especialmente aquellos vinculados con el tiempo procedimental.

En este sentido, la prescripción administrativa surge como una garantía fundamental

que limita la actuación estatal para evitar que la administración pueda sancionar o exigir obligaciones indefinidamente. Según García de Enterría y Fernández (2017), la prescripción "asegura la estabilidad de la vida jurídica y evita la perpetuación de situaciones de incertidumbre frente al poder público" (p. 233).

No obstante, la aplicación práctica de la prescripción por parte de los GAD ha sido heterogénea y, en muchos casos, relegada. Municipalidades han iniciado procesos sancionadores y coactivos después de cinco, siete o incluso más años de ocurrido el hecho generador de la obligación o infracción. Esta situación afecta no sólo la certeza jurídica, sino también la confianza legítima del ciudadano en la administración.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El problema central radica en la incorrecta o inexistente aplicación de la prescripción en procedimientos administrativos municipales, tanto sancionadores como de cobro. Esto ocurre por diversas razones:

- Falta de capacitación técnica del personal encargado de las áreas de rentas, coactivas y control municipal.
- Interpretaciones no uniformes sobre la interrupción y suspensión de los plazos.
- Ausencia de protocolos institucionales claros sobre cómo registrar y depurar obligaciones prescritas.
- Uso discrecional del inicio de procesos coactivos como mecanismo de presión, incluso con obligaciones prescritas.
- Como consecuencia:
- Se notifican títulos de crédito o multas años después del hecho.
- Se inician procesos coactivos cuando la obligación ya se extinguió por prescripción.
- El administrado queda sometido a una incertidumbre prolongada.
- Se judicializan conflictos que pudieron evitarse administrativamente.
- Se debilita la credibilidad institucional y la buena administración pública.
-

OBJETIVO GENERAL

Analizar la aplicación de la prescripción administrativa en los procedimientos ejecutados por los GAD en el Ecuador y determinar su relación con la garantía de seguridad jurídica del administrado.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Examinar el marco legal y doctrinario de la prescripción administrativa en Ecuador.
2. Evaluar los efectos de la falta de aplicación o aplicación incorrecta de la prescripción en la actuación de los GAD.
3. Proponer mecanismos procedimentales y administrativos para garantizar la correcta aplicación de la prescripción.

POSIBLE SOLUCIÓN

La solución pasa por la institucionalización de procedimientos internos obligatorios, que incluyen:

- Protocolos de cómputo automático de plazos de prescripción en sistemas informáticos de recaudación.
- Auditorías periódicas para depuración de cartera incobrable por prescripción.
- Capacitación continua a funcionarios en derecho administrativo y garantías constitucionales.

- Incorporación obligatoria de un acta motivada de verificación de prescripción antes de iniciar coactiva o sanción.

Esto no requiere reformas constitucionales, sino voluntad administrativa y gestión técnica.

JUSTIFICACIÓN

Este estudio resulta justificado porque la incorrecta aplicación de la prescripción no solamente vulnera garantías, sino que también genera responsabilidad estatal. La Corte Constitucional ha advertido que la no aplicación de la prescripción constituye violación al debido proceso y puede dar lugar a reparación integral (Sentencia 1149-19-EP/21, p. 16).

Además, desde la perspectiva de administración financiera, la falta de depuración de obligaciones prescritas distorsiona la recaudación real y los presupuestos municipales.

ESTADO DEL ARTE

La investigación sobre la prescripción administrativa en el contexto de los gobiernos locales ha ido ganando relevancia en la doctrina latinoamericana, especialmente desde el enfoque de la Administración Pública garantista y la limitación del poder sancionador estatal. En este sentido, distintas corrientes doctrinarias han coincidido en que la prescripción no solo es una figura procesal de cómputo temporal, sino una garantía institucional destinada a proteger la seguridad jurídica y los derechos del administrado frente al ejercicio prolongado o indefinido de potestades públicas.

En América Latina, Gordillo (2021) ha sostenido que la prescripción opera como una barrera necesaria para evitar la “eternización del poder sancionador estatal” y para impedir que la Administración utilice sus facultades de manera “inesperada o retroactiva, minando la estabilidad de las relaciones jurídico-administrativas” (p. 184). Este enfoque ha sido particularmente influyente en los países donde la descentralización territorial otorga mayor autonomía a los gobiernos locales, como Ecuador, Colombia y Perú.

Por su parte, Parejo Alfonso (2019) explica que la prescripción encuentra su fundamento en la exigencia constitucional de previsibilidad de la actuación estatal y en la idea de equilibrio entre las facultades públicas y los derechos de los administrados. Para el autor, cuando el Estado omite actuar dentro del plazo legal, se opera una “renuncia tácita al ejercicio de su potestad” (p. 47), razón por la cual resulta contrario a la juridicidad reactivar procedimientos caducados con posterioridad.

En el caso ecuatoriano, el Estado del Arte revela una problemática específica: aunque el Código Orgánico Administrativo (COA) reconoce expresamente la prescripción como causa de extinción de la potestad sancionadora y de cobro

(arts. 196 y 207), los Gobiernos Autónomos Descentralizados no aplican de manera uniforme los plazos, y en muchas ocasiones ni siquiera registran mecanismos internos de cómputo.

Estrella (2022) evidencia que en diversos municipios existe una tendencia a priorizar la recaudación financiera sobre el respeto a los límites temporales, generando procesos coactivos iniciados incluso diez años después del hecho generador, lo cual “provoca litigiosidad innecesaria, vulneración de la confianza legítima y saturación de tribunales contencioso-administrativos” (p. 102).

La Corte Constitucional ecuatoriana ha tenido que intervenir en múltiples ocasiones para corregir estas prácticas. En la Sentencia No. 1149-19-EP/21, el Tribunal afirmó que la prescripción es una garantía de seguridad jurídica, que debe ser aplicada de oficio, pues su desconocimiento vulnera el derecho al debido proceso (p. 16). Del mismo modo, en la Sentencia No. 050-18-SEP-CC, sostuvo que la Administración no puede utilizar la fuerza coactiva estatal para exigir obligaciones prescritas, ya que ello constituye abuso de poder.

En suma, el Estado del Arte demuestra una brecha entre la teoría administrativa y la práctica institucional:

- Los GAD reconocen la prescripción en lo jurídico,
- Pero no la aplican adecuadamente en lo procedimental.

Esto configura el núcleo del problema de investigación.

MARCO TEÓRICO

Tabla 1. Diferencias entre prescripción y caducidad en el ámbito administrativo

Concepto	Prescripción	Caducidad
Afecta	La potestad sancionadora o de cobro	La validez del procedimiento
Opera	Por el transcurso del tiempo	Por inactividad procesal
Aplicación	Puede declararse de oficio	Generalmente requiere acto administrativo

Nota: Tabla elaborada por la autora con base en principios del Derecho Administrativo relativos a la extinción de potestades públicas (Elaboración propia, 2025).

3. Potestad Sancionadora y Coactiva de los GAD

El COOTAD (arts. 7 y 57) reconoce a los GAD facultades de sanción y cobro. Sin embargo, dichas potestades:

- No son ilimitadas
- Se encuentran sujetas a plazos legales
- Deben aplicarse bajo el principio de legalidad estricta

Como afirma Cassagne (2015), “todo ejercicio del poder público debe ser razonable, sometido al tiempo y compatible con el respeto de los derechos fundamentales” (p. 61).

1. Naturaleza Jurídica de la Prescripción Administrativa

La prescripción es entendida como la extinción de una facultad, acción o potestad por el transcurso del tiempo sin ejercicio efectivo. En el ámbito administrativo, esta figura funciona como un límite temporal del ius puniendi estatal, evitando que la Administración mantenga vigente la posibilidad de sancionar o cobrar de manera indefinida.

Según García de Enterría y Fernández (2017), la prescripción constituye un dispositivo de equilibrio entre autoridad y libertad, pues asegura que “el ciudadano no viva sometido a la amenaza perpetua de una actuación estatal tardía o intempestiva” (p. 233).

La prescripción:

- No extingue el hecho generador, sino el derecho estatal a actuar.
- Protege la estabilidad de las relaciones jurídico-administrativas.
- Deriva de los principios constitucionales de seguridad jurídica (art. 82 CRE) y razonabilidad.

2. Diferencia entre Prescripción y Caducidad

La prescripción se refiere al límite del poder estatal por el paso del tiempo, mientras que la caducidad se vincula con la extinción del procedimiento administrativo por inactividad. La Corte Constitucional ha indicado que la caducidad opera dentro del procedimiento, mientras la prescripción afecta la existencia misma del derecho sancionador (Sentencia 050-18-SEP-CC, p. 10).

4. Seguridad Jurídica y Confianza Legítima

La Constitución ecuatoriana protege la seguridad jurídica como garantía para que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de la actuación estatal (art. 82).

Cuando los GAD sancionan o cobran tardíamente, se rompe la confianza legítima.

5. Jurisprudencia Constitucional

La Corte ha reiterado:

- La prescripción debe aplicarse de oficio
- No puede reabrirse procedimientos ya prescritos

- La coactiva sobre título prescrito es nula (Sentencia 1149-19-EP/21, p. 18).

Tabla 2. Normativa ecuatoriana aplicable a la prescripción en la potestad administrativa

Norma	Contenido relevante
Constitución (arts. 82 y 76)	Seguridad jurídica y debido proceso.
COA (arts. 196 y 207)	Prescripción en potestad sancionadora y coactiva.
COOTAD (arts. 7 y 57)	Competencia de los GAD en sanción y cobro.
Sentencia 1149-19-EP/21	La administración debe declarar la prescripción incluso de oficio.

Nota: Tabla elaborada por la autora con base en la normativa vigente y criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional del Ecuador (Elaboración propia, 2025).

METODOLOGÍA

El presente estudio adopta un enfoque cualitativo, jurídico y documental, centrado en el análisis interpretativo y sistemático del marco normativo, la doctrina y la jurisprudencia relacionada con la prescripción administrativa en el ámbito de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). La elección de este enfoque responde a la naturaleza del objeto de estudio, que requiere de una comprensión integral del fenómeno jurídico más allá de la cuantificación de datos.

1. Método Descriptivo

El método descriptivo permite identificar, detallar y caracterizar cómo se configura y aplica la prescripción administrativa en los GAD. Se describe la normativa vigente, las competencias municipales y las formas de actuación administrativa relacionadas con los procesos sancionadores y coactivos. Esto posibilita reconocer los patrones de actuación institucional y los puntos críticos donde suelen presentarse vulneraciones a la seguridad jurídica.

La descripción parte de fuentes como:

- Código Orgánico Administrativo (COA).
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
- Ordenanzas municipales y reglamentos internos.

2. Método Bibliográfico

Se utiliza el método bibliográfico para examinar la doctrina, identificar los aportes teóricos relevantes y contrastar criterios respecto del alcance y naturaleza jurídica de la prescripción administrativa. Entre los autores consultados se encuentran:

- García de Enterría y Fernández (2017), quienes sostienen que la prescripción es un límite estructural del poder público (p. 232-233).

- Gordillo (2021), quien la describe como garantía para evitar la eternización del conflicto jurídico (p. 184).
- Cassagne (2015), quien vincula su aplicación con el principio de razonabilidad (p. 61).
- Parejo Alfonso (2019), quien la conecta con la previsibilidad y la confianza legítima (p. 47).

3. Método Fenomenológico Jurídico

Este método permite comprender cómo se aplica o se omite la prescripción en la realidad administrativa. No se limita a lo normativo, sino que considera:

- Prácticas institucionales consolidadas.
- Costumbres administrativas locales.
- Criterios subjetivos de funcionarios.
- Cultura organizacional de recaudación y control.

Este enfoque permite identificar que el problema no es la falta de ley, sino la falta de aplicación, una constante observada en la mayoría de los gobiernos autónomos municipales del país.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1. Definición Operativa de Prescripción Administrativa

La prescripción administrativa es la extinción de la facultad sancionadora o de cobro de la administración por el paso del tiempo sin ejercicio efectivo. Una vez operada, el Estado pierde la capacidad jurídica de actuar, y cualquier procedimiento iniciado con posterioridad es nulo de pleno derecho.

La Corte Constitucional ha establecido que esta garantía debe aplicarse incluso de oficio, pues su desconocimiento afecta el debido proceso (Sentencia 1149-19-EP/21, p. 16).

2. Problemas Detectados en la Actuación de los GAD

Los resultados indican patrones recurrentes:

Tabla 3. Problemas en la gestión administrativa y sus efectos en el ciudadano y la institución

Problema identificable	Efecto sobre el ciudadano	Consecuencia institucional
Falta de control del cómputo de plazos	Inseguridad jurídica	Procesos tardíos o inválidos
Recaudación priorizada sobre legalidad	Afectación patrimonial injusta	Judicialización de actos
Notificaciones extemporáneas	Violación de defensa	Nulidad de sanciones y cobros

Nota: Tabla elaborada por la autora a partir del análisis del procedimiento administrativo y su impacto en el acceso a la tutela efectiva (Elaboración propia, 2025).

La causa común es la ausencia de protocolos internos y capacitación técnica.

3. Cuestiones Éticas

La no aplicación de la prescripción tiene dimensión ética porque:

- somete al ciudadano a una incertidumbre prolongada,
- reproduce relaciones de desigualdad frente al poder público,
- y configura abuso de autoridad cuando se cobra lo que jurídicamente ya no puede cobrarse.
- Como señala Gordillo (2021), un Estado que actúa fuera de plazo pierde legitimidad y se vuelve arbitrario (p. 190).

4. Normativas y Regulaciones Necesarias

Aunque el COA regula la prescripción, no existe un procedimiento uniforme para su aplicación en los GAD. Se requiere:

- Manuales internos obligatorios,
- Sistemas informáticos con alertas automáticas de prescripción,
- Resoluciones administrativas de declaratoria de prescripción previas a coactiva.
-

5. Estudios de Caso y Experiencias Internacionales

En España, la Ley 40/2015 establece mecanismos de control interno y plazos estrictos para la potestad sancionadora estatal.

En Chile, la Contraloría General desarrolló instructivos para la aplicación automática de prescripción en materia municipal.

Ambos países demuestran que la estandarización procedimental reduce litigiosidad y refuerza la confianza en la administración.

CONCLUSIONES

1. La prescripción administrativa es una garantía constitucional destinada a limitar el ejercicio temporal del poder público.
2. Los GAD ecuatorianos no aplican uniformemente la prescripción, lo que genera vulneración de derechos, litigiosidad y pérdida de legitimidad institucional.

3. La problemática no radica en la falta de norma, sino en la ausencia de protocolos, controles internos y capacitación técnica.

RECOMENDACIONES

1. Implementar sistemas automáticos de cómputo de plazos de prescripción.
2. Aprobar manuales internos de procedimiento para la declaratoria de prescripción.
3. Capacitar a funcionarios en derecho administrativo garantista.
4. Establecer auditorías internas semestrales para depuración de cartera prescrita.

REFERENCIAS

- Cassagne, J. (2015). *El principio de razonabilidad en el derecho administrativo*. Abeledo-Perrot.
- Estrella, J. (2022). *Garantías administrativas y tutela efectiva*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. (2017). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas.
- Gordillo, A. (2021). *Tratado de Derecho Administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo.
- Parejo Alfonso, L. (2019). *Lecciones de Administración Pública*. Tecnos.
- Sentencia No. 050-18-SEP-CC, Corte Constitucional del Ecuador (2018).
- Sentencia No. 1149-19-EP/21, Corte Constitucional del Ecuador (2021).