

La caducidad ante ausencia del periodo de prueba en los procedimientos sancionadores

The expiration in the absence of a probationary period in sanctioning proceeding

Fernando Muñoz Domínguez ¹

INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

Fecha de recepción: 05 de agosto de 2023.

Fecha de aceptación: 12 de noviembre de 2023.

¹ Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Graduado con honores de la maestría en Derecho Internacional Ambiental en The George Washington University (Washington, DC). Formó parte del área de litigación de la Procuraduría Síndica Municipal de Guayaquil. Cuenta con experiencia en derecho constitucional, derecho administrativo y derecho penal. Ha dado charlas y presentaciones en instituciones como la Universidad de Especialidad Espíritu Santo, Asamblea Nacional del Ecuador, Instituto Ecuatoriano de Derecho Parlamentario, entre otros. E-mail: fernandomunozd12@gmail.com
Código ORCID:
0009-0008-3892-5769

Resumen

La implementación de la caducidad en el Código Orgánico Administrativo, entendida como una forma de terminar la potestad sancionadora de la administración es, sin duda, un mecanismo legal importante en beneficio de los administrados, a través del cual se pone un límite a la capacidad de sancionar del Estado con base en el tiempo. Sin embargo, sobre esta figura jurídica aún existe mucho por debatir, pues existen varios vacíos normativos que no han sido contemplados en la regulación del procedimiento administrativo sancionador ecuatoriano. Ante aquello, este trabajo pretende buscar solución a uno de esos problemas jurídicos con los que la administración y los particulares suelen encontrarse al tratar con esta figura: la falta 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.

Palabras Clave:

Derecho Administrativo, Procedimiento Administrativo Sancionador, Caducidad, Periodo de Prueba, Interpretación Analógica, Potestad Sancionadora, Contabilización de la Caducidad.

Abstract

The implementation of the expiration of the procedure in the Organic Administrative Code, as a way to terminate the sanctioning power of the administration, is undoubtedly an important legal mechanism for the benefit of the particulars, through which a limit is placed on the administration's ability to sanction based on time. However, there is still much to be discussed about this legal figure, as there are several loopholes that have not been analyzed in the regulation of the Ecuadorian administrative sanctioning procedure. In view of this, this paper seeks to find a solution to one of those legal problems that the administration and individuals usually encounter when dealing with this figure: the lack of a specific time to start counting the expiry in the sanctioning procedures in which the evidence stage has not started.

Keywords:

Administrative Law, Administrative Sanctioning Procedure, Expiration, Probation Period, Analogical Interpretation, Sanctioning Power, Accounting of Expiry.

CITACIÓN: Muñoz Domínguez, F. (2024). La caducidad ante ausencia del periodo de prueba en los procedimientos sancionadores. JUEES, 4, 43-54.

Introducción

La potestad sancionadora del Estado se puede definir como el poder que tiene la administración pública de sancionar a los particulares que hayan cometido infracciones tipificadas en el ordenamiento jurídico. Este poder tiene varios límites, entre los cuales el legislador ecuatoriano en el Código Orgánico Administrativo ha contemplado el tiempo. Por ello, nace la figura de la caducidad como una forma de terminar el procedimiento administrativo sancionador cuando la administración no finaliza el mismo dentro del tiempo establecido en la norma.

Si bien la intención del legislador al introducir esta figura en la ley es virtuosa, pues configura un beneficio para los particulares, su aplicación ha traído varios problemas jurídicos puesto que la norma no es clara ante ciertas situaciones o simplemente no las contempla. Así, por ejemplo, se ha debatido mucho -sin llegar a un consenso- sobre la diferencia entre la caducidad y la prescripción. Además, se ha discutido sobre la diferencia entre la caducidad de la potestad sancionadora y la caducidad del procedimiento sancionador (si es que hay diferencia); o también se ha tratado el problema de determinar cómo opera la caducidad en los procedimientos en los que no se dio apertura al periodo de prueba, pues justamente el punto de inicio para que opere la caducidad es el fin de la etapa probatoria. Es este último problema

jurídico el que se abordará en el presente artículo.

De la redacción de los artículos 203 y 213 del Código Orgánico Administrativo, se puede concluir 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 (252 COA). En esos casos, la administración muchas veces opta por omitir el periodo de prueba, y emite directamente el dictamen y luego la resolución. Esto constituye un problema porque, al no haber un cierre del periodo de prueba, no existe un punto de partida para que el tiempo necesario para que opere la caducidad pueda transcurrir.

Con el fin de dar solución a dicha problemática, en el presente artículo se revisarán aspectos generales de la caducidad, como su definición, sus efectos y sus plazos. Posteriormente, se abordará el problema jurídico si la

analogía serviría como método para dirimir que debe hacer la administración en estos casos no regulados en la ley.

Finalmente, una vez que se haya estudiado si la analogía puede brindar respuestas y soluciones ante la falta de un punto de inicio para el conteo de periodo de tiempo que debe transcurrir para que opere la caducidad ante la no apertura de la prueba, se expondrán las correspondientes recomendaciones y conclusiones.

1. Nociones básicas de la caducidad en el procedimiento administrativo sancionador

1.1. De la potestad sancionadora y el procedimiento administrativo sancionador

La palabra potestad viene del latín *potestas* o *potestatis*, que significa poder, dominio, facultad o capacidad para algo. Cuando se habla de las potestades administrativas, se hace referencia a las facultades conferidas por el ordenamiento jurídico a las Administraciones Públicas, para lograr sus fines, dentro de los cuales el más importante es el bien común.

El Estado tiene varias potestades: potestad tributaria, de planificación, coactiva, reglamentaria o normativa, y la que se relaciona con el presente trabajo, la sancionadora. La potestad sancionadora es aquella que reconoce a los órganos de la administración la capacidad de imponer sanciones administrativas a los particulares, en caso de infracción de ciertos deberes

jurídicos establecidos en el ordenamiento jurídico.

La potestad sancionadora puede ser ejercida por el Estado una vez que se ha agotado el correspondiente procedimiento, denominado “procedimiento administrativo sancionador”, esto es, el conjunto de pasos, etapas y garantías que debe seguir la administración para poder sancionar a un particular. Esto se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano en el Título I del Libro Tercero del Código Orgánico Administrativo (COA). Las principales garantías del procedimiento administrativo sancionador son: la separación entre el órgano instructor y el resolutor; que se notifique al presunto responsable de los hechos que se le imputan y las sanciones que se le podrían aplicar; el principio de inocencia, etc. (248 del COA).

Además, en este procedimiento deben estar presentes las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, y, además, aunque con matices y en cuanto sean aplicables, las garantías del derecho a la defensa en materia penal del artículo 77 de la misma norma. Ahora, una de las limitantes de la potestad sancionadora dentro del procedimiento es el paso del tiempo. El paso del tiempo puede producir la pérdida de facultad para poder sancionar, configurando la caducidad o la prescripción. En el transcurso de este trabajo se estudiará la primera, y los problemas jurídicos que pueden producirse en su aplicación.

1.2. La caducidad

De acuerdo al artículo 201 del Código Orgánico Administrativo, la caducidad es una de las formas de terminar el procedimiento sancionador. Según Couture (1983)² la caducidad es la extinción, consunción o pérdida de un derecho o facultad por vencimiento de un plazo u ocurrencia de un supuesto previsto en la ley.

La caducidad se considera una sanción procesal, que se activa como resultado de la falta de actividad de las partes. En otras palabras, ocurre cuando el órgano encargado de aplicar la norma o las partes no impulsan oportunamente el proceso. Como consecuencia jurídica de esta inactividad, el proceso se extingue sin que pueda tomarse una decisión sobre el fondo del asunto en conflicto. Mediante la caducidad, se obliga a la administración a dictar una resolución del procedimiento administrativo dentro del plazo que señala la ley.

Gonzales Navarro (1964), señala que “la caducidad, en cuanto tal, no debe considerarse como un acto ni como un hecho procesal, sino simplemente como el resultado ambos: el hecho procesal no es la caducidad misma, sino su causa”.³ En Ecuador, la introducción de la caducidad tuvo lugar en 1968 mediante

la publicación de la "Ley de la jurisdicción contencioso administrativa". En el artículo 65 de aquella ley se estableció un límite de tiempo para presentar demandas contra la administración a través del procedimiento contencioso administrativo, restringiendo así el derecho de acción de los administrados contra el Estado.⁴ Es decir que la caducidad recaía únicamente sobre los particulares, y era una forma de limitar o extinguir su derecho de acción. Sin embargo, en ese momento no existía la figura de la caducidad imputable a la administración. Esto cambió con la promulgación del Código Orgánico Administrativo en 2017, norma en la cual se añadió a la legislación ecuatoriana la caducidad como figura jurídica imputable a la administración, limitando la potestad sancionadora y disciplinaria del Estado.

La caducidad no es lo mismo que prescripción. Sobre la diferencia entre prescripción y caducidad existe un debate académico importante, en el que no hay un criterio unificado y definitivo respecto a la diferenciación entre estas dos figuras jurídicas, pues la norma no es clara en las definiciones de estas.⁵ Para efectos de este trabajo, únicamente se señalará que la caducidad puede ser declarada de oficio, mientras que la prescripción debe ser alegada por el

² COUTURE, Eduardo. Vocabulario Jurídico. Buenos Aires: Depalma, 1983. ISBN 9974578353.

³ GONZALES, Francisco. *La llamada caducidad del procedimiento* en Revista de administración pública, No. 45., 1964 Pp. 191-230. ISSN 0034-7639.

⁴ Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Registro Oficial 338 de 18 de marzo de 1968).

⁵ No es intención del autor del presente trabajo profundizar en aquel debate, pero se recomienda a los interesados el artículo titulado “*Prescripción y Caducidad en el Arbitraje con el sector público; una mirada a un problema inexistente*” del Dr. Juan Pablo Aguilar, en el cual se realiza un análisis que aporta luces sobre el tema.

interesado. De igual forma, la caducidad no impide el inicio de un nuevo procedimiento administrativo por la misma sanción, mientras que la prescripción, sí.

1.2.1. Efectos de la caducidad

Alejos Guzmán (2020), señala que “*La caducidad implica someter al procedimiento sancionador a un plazo fatal que, luego de transcurrido sin que se haya expedido resolución final, provoca el archivo del procedimiento*”.⁶ El mismo autor indica que la caducidad se fundamenta en dos principios: primero, el principio de seguridad jurídica, dado que permite al ciudadano conocer de antemano el tiempo que durará el procedimiento sancionador, permitiéndole hacer las previsiones que sean necesarias de forma oportuna; segundo, el principio de eficacia, que impone un modo de actuar a la administración, de manera que todo aquello que esta realice se materialice en resultados que deben producirse de forma eficaz, utilizando sus recursos adecuada y eficientemente.⁷

En su análisis acerca de las formas de extinguir el acto administrativo, Moreta señala que la caducidad puede ocasionar la pérdida de un derecho o también puede ocasionar la pérdida de la potestad sancionatoria del Estado.⁸

El Código Orgánico Administrativo (COA) en su artículo 213 aborda la caducidad en su segunda definición, esto es, como una de las formas para terminar el procedimiento sancionador o de responsabilidades. Por lo tanto, el efecto de que opere la caducidad es la terminación del procedimiento administrativo. La administración puede declarar la caducidad a petición del interesado o, como se ha referido previamente, de oficio.⁹ De acuerdo a la norma, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones.¹⁰

1.3. De la contabilización del tiempo necesario para que opere a caducidad

El artículo 213 del COA señala que los procedimientos iniciados de oficio - como lo es el sancionador - se entienden caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, en dos meses contados a partir de la expiración del plazo máximo para dictar el acto administrativo. Este “plazo máximo” es un mes contado desde que termina el plazo de la prueba, de acuerdo al Art. 203 de la misma norma. Los artículos citados se complementan, debiendo hacerse una sumatoria o combinación de los plazos mencionados.

En otras palabras, se entenderá caducado el procedimiento administrativo sancionador cuando la administración,

⁶ ALEJOS, Oscar. *La caducidad del procedimiento sancionador en el Perú*, en Derecho & Sociedad, N° 54 (I), 2017, pp. 413-428. ISSN 2079-3634.

⁷ *Ibíd.*

⁸ MORETA, Andrés. *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*. 1ra. Ed. Quito: Tendencia Legal, 2019. ISBN 978-9942-36-009-0

⁹ Código Orgánico Administrativo (Registro Oficial Suplemento 07 de julio de 2017). Artículo 213.

¹⁰ *Loc. Cit.*, Artículo 208

para resolver, se exceda del plazo de un mes contado a partir de terminado el plazo de la prueba (203 COA), sumado a dos meses (213 COA). Lo que da como resultado la declaración de la caducidad cuando no se emita en 3 meses el acto administrativo que sanciona, contados a partir del momento en que culmine el periodo de prueba que abra el instructor en el procedimiento sancionador. Cabe señalar que la norma hace referencia a meses en los dos artículos que regulan el tiempo de la caducidad, por lo que se entienden como plazo y no como término, en concordancia con el artículo 158 del Código Orgánico Administrativo.¹¹

2. La caducidad en los procedimientos sancionadores en los que no se da apertura a la prueba

2.1. Del periodo de prueba en el procedimiento administrativo sancionador

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 COA que indica que uno de los requisitos del acto administrativo es “la valoración de la prueba practicada.”¹² Asimismo, el artículo 193 indica que “cuando se requiera la práctica de prueba se aplicará las disposiciones de este capítulo”, y el artículo 194 señala que la administración pública abrirá, de oficio o a petición de persona

interesada, un periodo específico de no más de treinta días.

Moreta, respecto a la apertura del periodo de prueba 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”.¹³ De acuerdo a la opinión de este autor, en todo procedimiento de oficio la administración debe necesariamente abrir un periodo de prueba.

Sin embargo, dicha interpretación puede ser discutida pues, de la revisión de la regulación que hace la norma del procedimiento sancionador, podría colegirse que existe, al menos, un caso en el cual no sería necesario dar apertura a esta etapa de prueba. Se abordará dicho punto en los siguientes párrafos.

Una situación en la cual la norma, aparentemente, permitiría a la administración omitir el periodo de prueba ocurre cuando el administrado no comparece al procedimiento después de los diez días que se le han otorgado en la actuación de inicio, entonces esta actuación pasa a considerarse como Dictamen. El artículo 252 del Código Orgánico Administrativo regula aquella situación, indicando: “En el caso de que la o el inculpado no conteste el acto administrativo de inicio en el término de diez días, este se considerará como el dictamen previsto en este Código.”¹⁴

¹¹ Loc. Cit., Artículo 158.

¹² Loc. Cit., Artículo 260

¹³ MORETA, Op. Cit.

¹⁴ Código Orgánico Administrativo, Op. Cit., Artículo 252.

Cabe preguntar entonces, ¿Qué sucede con el periodo de prueba? ¿Está permitiendo la norma omitir el periodo de prueba ante la no comparecencia del administrado? La norma no es clara al responder estos cuestionamientos. Se estaría configurando una especie de contradicción, debido a que por un lado se señala que la administración abrirá un periodo de prueba en los procedimientos de oficio (194 COA), y, por otro lado, la norma permite que el acto administrativo de inicio pase a considerarse como dictamen, sin hacer referencia a un periodo de prueba (252 COA). 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 orden de ideas, de la lectura y análisis del tercer inciso del artículo 252 no se desprende lógicamente que se deba omitir el periodo de prueba. Se procederá a citar nuevamente el artículo: “En el caso de que la o el inculpado no conteste el acto administrativo de inicio en el término de

diez días, este se considerará como el dictamen previsto en este Código, cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.”¹⁵ En ese articulado únicamente se menciona a la actuación administrativa de inicio y al dictamen, pero no se hace alusión al periodo de prueba, por lo tanto, la muy practicada costumbre de la administración de omitir el periodo de prueba con base en este artículo, carece de fundamento legal.

No obstante, es necesario -y resulta lamentable- indicar que en la realidad la administración pública, ante la no comparecencia del administrado, en muchos casos procede a omitir el periodo de prueba y procede a emitir inmediatamente el dictamen. En este artículo, al igual que cuando Gunther Jakobs describió la polémica teoría del derecho penal del enemigo, no solo se intenta analizar lo que debería ser, sino lo que en realidad existe en el orden y práctica jurídica.¹⁶

2.2. De la contabilización de la caducidad ante la no apertura de la prueba

Sin perjuicio de la ya manifestada postura del autor, no es intención de este artículo resolver la contradicción del apartado anterior (si se debe o no dar apertura a la prueba), pues lo esencial en este trabajo es resolver que sucede con el conteo de la caducidad cuando la

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ CANCIO MEJÍA, Manuel & GÓMEZ-JARA DÍEZ. Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la

exclusión. Volumen II. Madrid: Editorial Edisofer, 2006, p. 105. ISBN: 84-96261-28-X.

administración omite la etapa de prueba, caso que, en la realidad, se ve recurrentemente en los procedimientos sustanciados en las diferentes administraciones públicas. Recapitulando, ya se ha indicado que la caducidad empieza a contar desde el cierre del periodo de prueba (aquello se colige de la lectura del artículo 203 y 213). ¿Pero y si nunca se dio apertura a ese periodo, por cuanto el particular no compareció? ¿Y si la administración procedió a emitir el dictamen sin abrir el periodo de prueba?

Pues, en ese caso, existe claramente un vacío normativo en relación al inicio del conteo del periodo para que opere la caducidad. EL COA 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 que 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 COA, el cual señala: “Art. 203.- Plazo de resolución. 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.”

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. Bobbio 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.¹⁷ El mismo autor expone que para que se pueda llegar a la conclusión, esto es, atribuir al caso no regulado las mismas consecuencias jurídicas atribuidas al caso regulado similarmente, es necesario que entre los dos casos exista, no una semejanza cualquier, sino una semejanza relevante. Es decir, es necesario que los dos casos tengan una cualidad sustancialmente similar que sea razón suficiente para que al caso no regulado se le aplique la consecuencia del caso regulado elegido.

Bajo ese contexto, el caso regulado para iniciar a contar la caducidad es aquel procedimiento sancionador en el cual sí se dio apertura a la prueba - artículo 203 y 213 COA. El caso no regulado es aquel procedimiento sancionador en el cual no se dio apertura a la prueba. Los dos tienen una semejanza relevante, debido a que en ambos debe operar la caducidad, al ser esta un garantía esencial de los particulares frente a la administración, y por estar dentro de procedimientos sancionadores. Ahora, específicamente respecto a la interpretación por analogía en derecho administrativo, Balbin

¹⁷ BOBBIO, Norberto. Teoría General del Derecho. 5ª Edición. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2016. ISBN: 9789583510946

señala que esta solo procede cuando estén presentes ciertas condiciones, a saber: a) mismo orden jurídico, b) semejanza de hechos; y, c) soluciones justas, por cuanto la analogía no es simplemente un instrumento lógico formal, sino que tiene un componente valorativo - axiológico.¹⁸

A continuación, se verificará el cumplimiento de cada uno de los requisitos antedichos. Respecto del primero de ellos, que exista un mismo orden jurídico, es indudable que el hecho en discusión y el hecho regulado se encuentran en el mismo ordenamiento jurídico, puesto que coinciden tanto en el ámbito espacial, material y temporal. En relación al requisito de semejanza de hechos a consideración del autor también es claro que se cumple, por cuanto en ambas situaciones se pretende ubicar un punto desde el cual pueda computarse el tiempo para que se aplique la caducidad en un procedimiento sancionador. Por último, en lo que respecta al tercer requisito, esto es, si es justo o no interpretar analógicamente esta problemática, cabe indicar enfáticamente que sí, ya que al no hacerlo, se estaría privando al particular de un derecho que le otorga la ley (la caducidad), lo que significaría que la administración tendría un tiempo indefinido para sancionar, cuestión que vulneraría el principio de seguridad jurídica y eficiencia de la administración.

¹⁸ BALBÍN, Carlos. *La interpretación jurídica desde la mirada del Derecho administrativo*, en Revista de Derecho Administrativo Económico, N° 21, 2015, pp. 5-32. ISSN 0717-4888.

En ese orden de ideas, es idóneo mencionar que la Corte Nacional de Justicia en Resolución No. 601-2021¹⁹ ha indicado 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 pendencia e 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.

Una vez que se ha expuesto que sí procedería la interpretación analógica ante la problemática, se tendrían dos opciones para resolver el vacío normativo: 1. Empezar a contar la caducidad, analógicamente, desde que fenecieron los diez días que la administración otorgó al imputado para comparecer, y este no lo hizo; 2. Empezar a contar la caducidad, analógicamente, desde el dictamen de inicio del instructor.

¿Por qué específicamente aquellas, y no otras actuaciones? Pues, porque si la norma tiene la intención de considerar al periodo de prueba como un factor a considerar para iniciar a contar la caducidad, entonces son esas las

¹⁹ Resolución de la Corte Nacional de Justicia [CNJ], Sala de lo Contencioso Administrativo, 28 de julio de 2021. (601-2021, Ponente: Dr. Milton Velásquez Díaz)

actuaciones administrativas que guardan directa relación con la prueba. En esa línea, la primera opción sería la actuación previa inmediata al periodo de prueba no abierto, y la segunda, la actuación posterior inmediata al mismo.

Es decir, por interpretación analógica, uno de esos dos momentos del procedimiento debería ser el punto de partida para iniciar la caducidad. Pero entonces, ¿Cuál debería ser? A criterio del autor, y en el caso -no compartido- en que la norma, en efecto, permita omitir el periodo de prueba, debería empezar a contarse la caducidad desde que fenecen los diez días que se otorgaron al administrado en el auto de inicio para comparecer. Se defiende esta postura, por cuanto constituye la menor variación de los tiempos de la caducidad a favor del administrado. Si, por el contrario, se toma en cuenta la segunda opción, esto es, contar la caducidad desde el dictamen del instructor, se estaría otorgando más tiempo a la administración para resolver, perjudicando al administrado, ya que se estaría considerando una actuación posterior. En síntesis, por interpretación analógica, en los casos en los que no se dé apertura a la prueba, debería empezar a contarse la caducidad desde que fenecen los diez días que otorga la administración al particular para que comparezca ante la actuación de inicio.

Recomendaciones

Se recomienda que las administraciones públicas den apertura al periodo de

prueba en el procedimiento administrativo sancionador, incluso si no existe comparecencia del administrado ante el auto de inicio, por cuanto la norma dispone que dicho periodo constituye una etapa esencial. De igual forma, se recomienda que, cuando no se haya dado apertura al periodo de prueba, la administración, de forma analógica, empiece 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.

Conclusión

La caducidad es una forma de terminar el procedimiento administrativo sancionador. Dicha figura debe ser aplicada en todos los procedimientos sancionadores cuando la administración no haya emitido el acto administrativo que resuelve el procedimiento dentro del periodo de tiempo previsto en la ley. La caducidad opera en dos meses contados desde que haya fenecido el periodo de tiempo que se le otorga a la administración para resolver, el cual, a su vez, es de un mes contado desde el cierre del periodo de prueba. Dicho de otra forma, se puede declarar la caducidad en tres meses desde la finalización del periodo de la prueba.

Ahora, el problema jurídico 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 periodo probatorio. Dicho actuar de la administración, a consideración del autor, es erróneo. Esto, por cuanto el artículo 194 del COA señala que en los procedimientos de oficio (como el sancionador), se deberá dar lugar a un periodo de prueba. Sin embargo, es pertinente señalar que en la práctica sucede con frecuencia que la administración omite esta etapa.

Ante esta situación lo que correspondería hacer es realizar una interpretación analógica, con el fin de encontrar una solución al problema jurídico. La aplicación de la analogía resulta idónea ya que se cumplen los presupuestos que ha dictado la doctrina dominante para que esta proceda, esto es, a) mismo orden jurídico, b) semejanza de hechos; y, c) soluciones justas.

Por lo antes expuesto, se llega a la conclusión de que, en los casos señalados, se debe empezar a contar el plazo necesario para que opere la caducidad desde que fenecen los 10 días que se le otorgaron al administrado para comparecer, porque ese es el momento que más próximo al periodo de prueba. De igual forma, se rechaza la alternativa de contar la caducidad desde la emisión del dictamen de inicio del instructor, por cuanto se estaría otorgando más tiempo a la administración para resolver, perjudicando al administrado.

La administración no puede excusarse en la falta de previsión en la norma para este específico caso, y privar

al particular de la garantía legal a que se declare la caducidad. Aquello, de acuerdo a la Corte Nacional de Justicia, vulneraría el principio de eficiencia de la administración pública y, sobre todo, el derecho a la seguridad jurídica.

Referencias

ALEJOS, Oscar. *La caducidad del procedimiento sancionador en el Perú*, en *Derecho & Sociedad*, N° 54 (I), 2017, pp. 413-428. ISSN 2079-3634.

BALBÍN, Carlos. *La interpretación jurídica desde la mirada del Derecho administrativo*, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N° 21, 2015, pp. 5-32. ISSN 0717-4888.

BOBBIO, Norberto. *Teoría General del Derecho*. 5ª Edición. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2016. ISBN: 9789583510946

CANCIO MEJÍA, Manuel & GÓMEZ-JARA DÍEZ. *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión. Volumen II*. Madrid: Editorial Edisofer, 2006, p. 105. ISBN: 84-96261-28-X.

Código Orgánico Administrativo (Registro Oficial Suplemento 07 de julio de 2017).

COUTURE, Eduardo. *Vocabulario Jurídico*. Buenos Aires: Depalma, 1983. ISBN 9974578353.

GONZALES, Francisco. *La llamada caducidad del procedimiento* en *Revista de administración pública*, No. 45., 1964 Pp. 191-230. ISSN 0034-7639.

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Registro Oficial 338 de 18 de marzo de 1968).

MORETA, Andrés. *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*. 1ra. Ed. Quito: Tendencia Legal, 2019. ISBN 978-9942-36-009-0

Resolución de la Corte Nacional de Justicia
[CNJ], Sala de lo Contencioso Administrativo,
28 de julio de 2021. (601-2021, Ponente: Dr.
Milton Velásquez Díaz)