Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), mayo-junio 2026,
Volumen 10, Número 3.

https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v10i3

PRESCRIPCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y SUS EFECTOS EN LA SEGURIDAD JURÍDICA DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE PATATE.

PRESCRIPTION IN THE SANCTIONING PROCEDURE AND ITS EFFECTS ON THE LEGAL CERTAINTY OF THE MUNICIPAL DECENTRALIZED AUTONOMOUS GOVERNMENT OF PATATE.

Jacqueline Mélida Aguilar Rodríguez
Universidad Católica del Ecuador

Linda de las Mercedes Amancha Chiluisa
Universidad Católica del Ecuador

DOI: https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v10i3.25021

Prescripción en el procedimiento sancionador y sus efectos en la seguridad jurídica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Patate.

Jacqueline Mélida Aguilar Rodríguez[1]
jmaguilarr@pucesa.edu.ec
https://orcid.org/0009-0005-7792-9074
Maestría en Derecho mención en Gestión Pública/ Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Ambato, Tungurahua, Ambato, Ecuador.

Linda de las Mercedes Amancha Chiluisa
lamancha@pucesa.edu.ec
https://orcid.org/0000-0001-5958-6905
Docente de Derecho en Gestión Pública/ Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Ambato, Abogada, Ambato, Ecuador

RESUMEN

El presente estudio tiene como objetivo determinar los plazos de prescripción aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Patate y su incidencia en la seguridad jurídica de los administrados, ante la falta de catalogación expresa de la gravedad de las infracciones en las ordenanzas locales. La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo de nivel descriptivo-explicativo, empleando un diseño normativista y bibliográfico-documental sustentado en entrevistas semiestructuradas aplicadas a los operadores jurídicos de la Unidad Sancionadora de la institución. Los resultados demuestran que la ausencia de una tipificación jerarquizada de las infracciones impide determinar con certeza los plazos de prescripción, lo que genera una aplicación discrecional y maximalista de los tiempos de persecución administrativa. Se concluye que esta omisión normativa deviene en actuaciones arbitrarias que vulneran el debido proceso, haciendo imperativa una reforma técnica de los cuerpos normativos locales en armonía con el Código Orgánico Administrativo.

Palabras claves: prescripción, seguridad jurídica, infracciones, procedimiento sancionador.

[1] Autor principal
Correspondencia: jmaguilarr@pucesa.edu.ec

Prescription in the Sanctioning Procedure and Its Effects on the Legal Certainty of the Municipal Decentralized Autonomous Government of Patate.

ABSTRACT

The present study aims to determine the applicable prescription periods for the exercise of the sanctioning authority of the Municipal Decentralized Autonomous Government of Patate and their impact on the legal certainty of the administered parties, given the lack of explicit classification of the severity of infractions in local ordinances. The research was conducted under a qualitative approach at a descriptive-explanatory level, employing a normative and bibliographic-documentary design supported by semi-structured interviews applied to the legal operators of the institution's Sanctioning Unit. The results show that the absence of a hierarchical typification of infractions prevents the precise determination of prescription periods, which leads to a discretionary and maximalist application of administrative prosecution timelines. It is concluded that this normative omission results in arbitrary actions that violate due process, making a technical reform of local regulatory bodies imperative in harmony with the Organic Administrative Code.

Keywords: prescription, legal certainty, infringements, sanctioning procedure.

Artículo recibido 20 mayo 2026
Aceptado para publicación: 20 junio 2026

INTRODUCCIÓN

La entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo (COA), tras su publicación en el Registro Oficial el 07 de julio de 2017, marcó un hito en el ordenamiento jurídico ecuatoriano al sistematizar, unificar y regular el ejercicio de la función administrativa y la potestad sancionadora de los órganos que conforman el sector público. Esta norma introdujo disposiciones legales novedosas orientadas a limitar la discrecionalidad de la Administración y a blindar las garantías ciudadanas en territorio. No obstante, la transición hacia este marco normativo general ha evidenciado profundas asimetrías y desarticulaciones al momento de acoplar las realidades y normativas locales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM) con las reglas sustantivas del nivel central.

Un claro ejemplo de esta tensión jurídica se manifiesta en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Patate, institución que mantiene vigentes diversos cuerpos normativos locales, tales como la "Ordenanza de Uso y Ocupación del Suelo PUGS 2021-2033", la "Ordenanza sustitutiva de aplicación del procedimiento administrativo de ejecución coactiva de créditos tributarios y no tributarios del cantón Patate", y la "Ordenanza que regula el uso y ocupación del espacio y la vía pública, así como el funcionamiento y administración de centros de comercialización, mercados, plazas y ferias municipales". Si bien estos cuerpos legales tipifican una serie de infracciones administrativas —particularmente en el ámbito de construcciones ilegales y ordenamiento territorial—, se constata que la gran mayoría de estas conductas ilícitas no se encuentran debidamente catalogadas ni jerarquizadas en función de su gravedad, contraviniendo el mandato expreso del artículo 245 del Código Orgánico Administrativo.

Esta omisión legislativa local genera un escenario de profunda inseguridad jurídica e indefensión para el administrado. Al no especificarse en la ordenanza municipal si una infracción reviste el carácter de leve, grave o muy grave, la autoridad competente se encuentra imposibilitada de determinar con certeza el plazo legal correspondiente para la configuración de la prescripción, el cual, según el ordenamiento nacional, debe ser de un año, tres años o cinco años, respectivamente. La falta de previsibilidad y claridad de la norma vulnera de forma directa el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual supedita la validez de la potestad punitiva estatal a la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas de manera irrestricta por las autoridades competentes.

Lejos de corregirse en la práctica procesal, este vacío normativo ha dado origen a interpretaciones restrictivas y maximalistas por parte de los operadores jurídicos de la Unidad Sancionadora del GADM Patate. Ante la duda y la ausencia de catalogación específica, la Administración suele aplicar de facto el plazo máximo de cinco años contemplado para las infracciones muy graves, prolongando de forma indefinida y arbitraria situaciones de sospecha e incurriendo en un evidente desborde de su *ius puniendi*. Estas prácticas no solo exponen al administrado a un estado de vulnerabilidad y abuso de autoridad, sino que revelan una grave disonancia entre la teoría del Derecho Administrativo, la praxis institucional y la responsabilidad fiscal de los servidores públicos, quienes a menudo dilatan los procesos por temor a glosas o responsabilidades civiles por parte de la Contraloría General del Estado.

Frente a este panorama, la presente investigación realiza un análisis crítico y de-constructivo de la aplicación de la prescripción dentro de la Unidad Sancionadora del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Patate, desglosando la naturaleza jurídica de esta figura como una garantía material del administrado frente al Estado, y analizando las reglas de su cómputo de inicio, su interrupción y su desenlace procesal. En tal virtud, el objetivo general del estudio es "proponer normativas sobre el procedimiento para dictar la prescripción en el procedimiento sancionador y regular las infracciones en materia de construcciones y en otras ordenanzas en las cuales no se encuentran catalogadas como infracciones leves, graves y muy graves", garantizando con ello un marco procedimental eficaz que se subsuma de manera irrestricta bajo los principios constitucionales de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica."

Marco teórico

Interpretaciones conceptuales y la dualidad de la prescripción

Para comprender la dimensión del problema que envuelve a la Unidad Sancionadora del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Patate, es prioritario remitirse al Código Orgánico Administrativo (COA) y profundizar en los conceptos dogmáticos que sustentan la limitación del ius puniendi estatal en la esfera local. La prescripción en materia administrativa se instituye como una figura jurídica de protección fundamental para el administrado dentro de un procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, opera como un mecanismo de control de la eficiencia pública, toda vez que los organismos de control, como la Contraloría General del Estado, determinan responsabilidades

administrativas y civiles a los servidores públicos que, por desidia o negligencia, omiten iniciar o sustanciar los procesos sancionadores en el plazo oportuno.

Al conceptualizar esta figura, Vergaray y Gómez et ál., (2009) otorgan una definición exhaustiva en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, en ella se manifiesta que, consiste en la extinción de la responsabilidad por el transcurso del tiempo, lo que acarrea ineludiblemente la pérdida del ius puniendi del Estado y elimina con ello la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda establecer la existencia de una conducta infractora y aplicar válidamente una sanción al responsable.

En este contexto, los fundamentos lógicos de la prescripción administrativa convergen con las razones de la prescripción en el derecho general: por un lado, exigencias de seguridad jurídica que impiden la prolongación indefinida de situaciones expectantes de sanción; y, por otro, razones de oportunidad, ya que el paso del tiempo disipa la utilidad social del castigo al alterarse las circunstancias concurrentes y desaparecer la adecuación entre el hecho y la penalidad.

A fin de evitar equívocos procesales en la gestión municipal, es imperativo diferenciar con precisión material la prescripción de la infracción frente a la prescripción de la sanción:

Prescripción de la infracción: Representa el límite temporal que posee la Administración Pública para incoar el procedimiento administrativo sancionador, contabilizado desde el momento en que se cometió la falta o desde que cesó si fuera continuada. Este plazo se interrumpe de forma inmediata con la notificación legal al administrado sobre el inicio del procedimiento de determinación.

Prescripción de la sanción: Presupone una resolución sancionatoria ejecutoriada que ha causado estado y determinado multas o medidas correctivas (tales como el derrocamiento de obras ilegales). Opera como una garantía que extingue la facultad de la Administración para exigir el cumplimiento forzoso de la sanción ya impuesta, debido al transcurso del tiempo sin que el órgano competente haya ejecutado el cobro o la medida de forma oportuna.

Por su naturaleza jurídica, Caballero (1997) define la prescripción como un remedio extraordinario cuyo efecto es la extinción de situaciones jurídicas nacidas con duración indefinida, configurándose como una norma procesal material que extingue la responsabilidad para tutelar la estabilidad del administrado. Esta limitación equilibra la potestad sancionadora del Estado, la cual ha sido conceptualizada

históricamente por Rocco (2013) como un derecho subjetivo del Estado a castigar para garantizar los fines del ordenamiento público.

En el caso del GADM de Patate, esta competencia coercitiva ha sido conferida a la Dirección de Orden y Control en coordinación con la Unidad Sancionadora, debiendo conciliarse siempre el derecho subjetivo de la institución para exigir obligaciones con el derecho subjetivo del ciudadano para reclamar el respeto a sus garantías previas. Tal como señala Zavala (2011), la potestad administrativa configura un haz de competencias distribuidas para su efectivo ejercicio, el cual, según Gómez y Sanz (2010), se extingue ante la negligencia real o supuesta de su titular.

Plazos operativos y regulación normativa de la prescripción

Los plazos determinan el espacio temporal preestablecido en el cual las personas pueden ejercer sus acciones o, recíprocamente, el lapso en el que la Administración Pública debe activar sus competencias sancionadoras, impidiendo que el Estado persiga infracciones indefinidamente en el tiempo. El artículo 245 del Código Orgánico Administrativo fija las reglas generales de computación, determinando que las infracciones leves prescriben en un año, las graves en tres años y las muy graves en cinco años.

La correcta dosimetría y aplicación de estos plazos exige analizar la gravedad del hecho en estricta concordancia con las ordenanzas locales vigentes. Este mandato se complementa con el artículo 26 del COA, el cual consagra el Principio de corresponsabilidad y complementariedad, obligando a las administraciones a gestionar de manera complementaria sus competencias para hacer efectivo el goce de los derechos ciudadanos.

Bajo esta premisa, la inobservancia de los términos procesales por parte de los funcionarios de las Unidades Sancionadoras acarrea una estricta responsabilidad fiscal, administrativa, civil e incluso penal. La falta de impulso prolijo de los expedientes no solo menoscaba los recursos legítimos que debieron ingresar a las arcas municipales, sino que coloca al administrado en una situación extemporánea de vulnerabilidad. Por tanto, la prescripción se instituye como un instrumento de orden público que estabiliza las relaciones jurídicas, impidiendo la sustanciación de acciones punitivas perpetuas.

La seguridad jurídica y el debido proceso en la gestión pública municipal

El derecho a la seguridad jurídica se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual textualmente determina que este principio "se fundamenta en el respeto

a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

En la praxis del GADM de Patate, la omisión legislativa de clasificar las infracciones dentro de las ordenanzas locales de control y construcciones lesiona directamente este precepto constitucional. Al carecer de una tipificación que catalogue la gravedad de la falta, se introduce un elemento de imprevisibilidad absoluta que faculta la nulidad del procedimiento administrativo sancionador por vicios de inconstitucionalidad.

La potestad de determinación de responsabilidades no puede ejercerse de forma aislada a las garantías del debido proceso. La juridicidad de la actuación municipal exige la aplicación de normas expresas y preexistentes en las ordenanzas, acompañadas de un procedimiento que viabilice la defensa del administrado. Como argumenta Madariaga (1993), la recta administración pública gravita en torno a tres principios rectores de igual jerarquía: juridicidad, eficacia y eficiencia. Cualquier decisión que derive en un gravamen o limitación de derechos hacia los ciudadanos debe estructurarse estrictamente bajo este marco.

Finalmente, Bermúdez define la seguridad jurídica como: "...un elemento esencial del Estado de derecho traducido en la juridización del ejercicio del poder público, con una consiguiente proscripción de la arbitrariedad. Constituye el principio de subordinación del poder público al ordenamiento jurídico" (2011, p. 142)

De esta manera, la validez de los actos administrativos en el GADM de Patate depende de dos factores concurrentes de juridicidad: primero, la inserción de las decisiones en las competencias permitidas por la ley; y segundo, la proscripción absoluta de la arbitrariedad en el cómputo de los plazos prescriptivos. El debido proceso constituye el escudo primordial del administrado, exigiendo que cualquier presunta infracción sea juzgada bajo un bloque de garantías constitucionales que impidan la restricción ilegítima de sus derechos fundamentales.

Materiales y métodos

El presente trabajo de investigación se estructuró bajo un enfoque cualitativo de nivel descriptivo-explicativo. El diseño de la investigación es de corte normativista, bibliográfico y documental, orientado a examinar la interrelación dogmática entre la normativa local y la indefensión del administrado. Este

método permitió recopilar de manera sistemática los datos institucionales para su posterior análisis, cotejo y contraste frente a las disposiciones sustantivas del Código Orgánico Administrativo, evaluando la eficacia de la prescripción en el procedimiento sancionador y su afectación directa a la seguridad jurídica en el territorio.

Para la fundamentación de campo y la recolección de información empírica, se aplicó la técnica de la entrevista semiestructurada. En concordancia con los planteamientos de Restrepo (2016), este instrumento resulta idóneo en la investigación jurídica de corte empírico para indagar sobre las prácticas procesales, experiencias operativas, percepciones técnicas y opiniones de los servidores públicos involucrados en la toma de decisiones, cuyas actuaciones impactan directamente en la esfera de derechos de los administrados.

La selección de los participantes se realizó mediante un muestreo no probabilístico por conveniencia bajo criterios de idoneidad técnica; la muestra quedó constituida por siete (N = 7) funcionarios pertenecientes a la Dirección de Orden y Control y a la Unidad Sancionadora del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Patate.

El diseño del cuestionario abierto estuvo transversalizado por la doctrina del Derecho Administrativo Sancionador, posibilitando la construcción de categorías discursivas significativas para el estudio.

El análisis e interpretación de las posturas de los operadores jurídicos y la experiencia de los administrados afectados se rigieron bajo el método descriptivo denso (Geertz, 2001), facilitando la extracción de conclusiones estructuradas desde la praxis institucional. De forma complementaria, el método normativista e idóneo de la dogmática jurídica permitió examinar la estructura jerárquica de la norma, la validez de las disposiciones locales y su grado de subsunción obligatoria respecto a las leyes nacionales de control (Zaffaroni, 2002), determinando la pertinencia procesal de los plazos prescriptivos aplicados por la Unidad Sancionadora. Finalmente, mediante el método causal-comparativo, se confrontaron las dinámicas procedimentales de los funcionarios del GADM Patate frente a los regímenes técnicos aplicados en otros Gobiernos Autónomos Descentralizados del país que cuentan con unidades análogas de vasta trayectoria, permitiendo aislar la relación causa-efecto entre el vacío regulatorio local y la arbitrariedad institucional.

Como mecanismo de validación de los datos recolectados, se aplicó la técnica de triangulación metodológica, contrastando los discursos jurídicos de los funcionarios con el análisis documental de los expedientes y los marcos doctrinales de referencia, asegurando una visión amplia, holística y objetiva del fenómeno (Osuna-Rodríguez y Gavira-Rodríguez, 2015).

A continuación, se detalla de manera literal el banco de preguntas abiertas que conformó el instrumento de recolección de información estructurado para la muestra del estudio:

Instrumento de recolección de datos: guía de entrevista

Pregunta No. 1: *¿Usted sabe lo que es la prescripción?*

Pregunta No. 2: *¿En qué tiempo se aplica la prescripción de infracciones leves, graves y muy graves?*

Pregunta No. 3: *¿Qué normas regulan los procedimientos sancionadores en el GAD Patate?*

Pregunta No. 4: *¿Cómo se aplica la prescripción de las causas dentro de la Unidad Sancionadora, cuando esta no se encuentra catalogada en leve, grave y muy grave?*

Pregunta No. 5: *¿Considera usted que al no estar catalogada la infracción en leve, grave y muy grave se está afectando el principio de seguridad jurídica?*

Pregunta No. 6: *¿Qué procedimientos cree usted que sean necesarios implementar en los procesos de la Unidad Sancionadora del GADM Patate?*

Pregunta No. 7: *¿Qué criterios se tendrían que aplicar para conceder la prescripción en leves, graves y muy graves que no se encuentran catalogadas?*

RESULTADOS

El procesamiento de la información recolectada mediante las entrevistas estructuradas a los operadores jurídicos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Patate se estructuró a través de un análisis de contenido cualitativo. Las respuestas abiertas de los siete ($N = 7$) funcionarios técnico-jurídicos de la Unidad Sancionadora y de la Dirección de Orden y Control se agruparon en núcleos temáticos para examinar sistemáticamente las dinámicas procesales de la prescripción.

Núcleo Temático 1: Conceptualización de la prescripción y distorsión operativa

Al evaluar el conocimiento teórico sobre la figura, la totalidad de los operadores jurídicos demostró una comprensión unánime respecto a la naturaleza de la prescripción, identificándola de manera convergente

como el mecanismo legal que extingue la responsabilidad sancionadora de la Administración por el cumplimiento del plazo establecido por la ley desde el cometimiento de la conducta ilícita.

No obstante, las declaraciones revelaron una profunda disonancia entre la conceptualización dogmática y la praxis procesal del municipio. Los entrevistados admitieron que, al no encontrarse normado de forma específica el tiempo de prescripción de las infracciones dentro de los cuerpos normativos locales, se ven abocados a dilatar las causas y extender el tiempo de espera a un estándar fijo de cinco años. Los propios funcionarios reconocen que esta inercia procesal lesiona el principio del debido proceso y decae en una evidente vulneración de los derechos de los administrados.

Núcleo Temático 2: Vacíos en la normativa local y prácticas maximalistas

Frente a la aplicación temporal de los plazos prescriptivos para faltas leves, graves y muy graves contemplados en el Código Orgánico Administrativo (COA), la mayoría de los servidores públicos expuso que las ordenanzas vigentes de Patate adolecen de una omisión legislativa al no detallar ni jerarquizar la gravedad de las infracciones. Esta falencia local complejiza la dosimetría jurídica y la determinación del tiempo exacto de prescripción.

Para subsanar el vacío, la Unidad Sancionadora opta por aplicar de facto un criterio maximalista, esperando de forma sistemática el transcurso del plazo de cinco años (máximo legal asignado por el COA para infracciones muy graves), sin ponderar si la conducta reviste menor gravedad. Por otro lado, una postura minoritaria dentro del grupo de funcionarios sugirió evadir la resolución directa en sede administrativa, señalando que preferirían delegar o remitir la solución de estas causas a la judicatura de contravenciones. Los discursos confirman que las contradicciones normativas de las ordenanzas locales empujan a la Administración a adoptar posturas restrictivas y autoritarias ante la indeterminación del plazo.

Núcleo Temático 3: Competencia normativa y necesidad de regulación especializada

Respecto al bloque de legalidad que rige los procedimientos sancionadores en el cantón, los entrevistados ratificaron que el COA constituye la norma matriz procedimental en concordancia con las directrices del debido proceso. Sin embargo, menos de la mitad de la muestra demostró un dominio integral sobre las competencias de regulación, procedimiento y conocimiento específico de las causas. Los operadores manifestaron de forma recurrente la urgente necesidad de promulgar ordenanzas

específicas que regulen áreas grises de alta conflictividad en territorio —como la construcción de invernaderos y el arbolado urbano—, sugiriendo de igual forma la creación de un cuerpo normativo local que regule de manera exclusiva el procedimiento administrativo y técnico de la Unidad Sancionadora.

Núcleo Temático 4: Afectación de la seguridad jurídica y gestión organizacional

Existe un consenso absoluto entre los servidores públicos respecto a que la ausencia de catalogación de las faltas (leves, graves, muy graves) menoscaba de forma flagrante el principio de seguridad jurídica. Los discursos enfatizan que el administrado ostenta el derecho constitucional inalienable de conocer con certeza la tipicidad de la infracción imputada y los plazos ciertos a los que se supedita su responsabilidad, con el fin de activar los recursos legales que estime convenientes. Se constató que la falta de claridad en las ordenanzas locales y la inacción o desconocimiento de los propios ciudadanos para solicitar oportunamente la prescripción provocan que los expedientes se mantengan latentes e indeterminados en el tiempo.

Finalmente, a nivel organizacional, la mayoría de los funcionarios consideró indispensable reestructurar el procedimiento desde la etapa embrionaria —es decir, desde el levantamiento del informe técnico por parte de la Unidad de Orden y Control hasta la emisión del dictamen definitivo de la Unidad Sancionadora— para blindar el debido proceso. Se denunció que la asignación de expedientes mediante la figura de "encargos" a funcionarios que desempeñan múltiples roles institucionales precariza la eficiencia, fragmenta la optimización de los términos procesales y reduce la calidad de la gestión pública en el GADM Patate.

DISCUSIÓN

Los resultados de este estudio ponen de manifiesto una brecha crítica entre la teoría del Derecho Administrativo Sancionador y la práctica operativa en el régimen local municipal de Patate. La coincidencia teórica de los funcionarios sobre el instituto de la prescripción contrasta abiertamente con la aplicación de criterios maximalistas de persecución punitiva. Esta disonancia confirma que un vacío normativo a nivel de ordenanza local no es neutral, sino que distorsiona las garantías del debido proceso y propicia el despliegue de potestades administrativas arbitrarias.

La práctica de la Unidad Sancionadora de aplicar de facto el plazo máximo de cinco años contemplado en el artículo 245 del Código Orgánico Administrativo ante la falta de catalogación de las infracciones locales constituye una abierta desnaturalización del principio de tipicidad. Como sostienen Morón Urbina (2009) y Baca (2011), las subcategorías temporales de la prescripción responden a una estricta proporcionalidad vinculada a la gravedad de la conducta del infractor. Cuando la Administración unifica de manera unilateral todas las conductas no catalogadas bajo el régimen de las faltas muy graves, ejecuta una analogía *in malam partem* proscrita en el ámbito sancionador, obligando al ciudadano a soportar una carga temporal de sospecha e intervención estatal que destruye la predictibilidad de la norma.

Esta problemática territorial se intersecta directamente con la jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional del Ecuador en torno al derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución. El máximo órgano de interpretación constitucional ha determinado de manera pacífica que la seguridad jurídica exige la concurrencia de normas previas, claras y públicas, impidiendo que los órganos administrativos modelen o extiendan los plazos de prescripción bajo criterios de conveniencia u omisión legislativa. La inacción del legislativo local al no estructurar ordenanzas jerarquizadas genera un estado de indefensión estructural. Al no existir claridad sobre el inicio del cómputo y la gravedad de la falta, se quebranta el principio de confianza legítima del administrado frente a las instituciones públicas.

Asimismo, las respuestas de los operadores jurídicos respecto a la dicotomía de criterios para conceder la prescripción —donde coexisten posturas que van desde la impunidad por falta de tipicidad hasta el apego irrestricto a normas generales inapropiadas para el caso— confirman las advertencias teóricas de Nieto (2005). La prescripción no es un beneficio gracioso para el infractor, sino un límite al *ius puniendi* estatal que sanciona la desidia e ineficiencia de la propia Administración. La tensión organizativa identificada en las entrevistas, reflejada en la acumulación de expedientes por "encargos" laborales y en el temor de los funcionarios a ser objeto de glosas por parte de la Contraloría General del Estado, revela que la ineficacia del diseño burocrático repercute de forma directa en la vulneración de los derechos ciudadanos.

En síntesis, la solución al problema del GADM Patate no radica en interpretaciones extensivas del COA que dilaten la persecución, sino en una reforma técnica inmediata de la normativa municipal. Es

imperativo articular el trabajo del ejecutivo y legislativo cantonal para promulgar ordenanzas que cataloguen de manera taxativa la gravedad de las infracciones en materia de construcciones y control. Solo a través de un ordenamiento jurídico local claro y adaptado a los mandatos constitucionales se podrá garantizar una gestión pública eficiente, proscribir la arbitrariedad de los órganos sancionadores y tutelar eficazmente el debido proceso en favor del administrado.

Conclusiones

El Estado ecuatoriano, en la consecución del bienestar social y el orden público, ejerce su potestad punitiva a través de la vía administrativa. Esta atribución de control exige una delimitación doctrinaria estricta de la sanción administrativa, la cual debe materializarse bajo la observancia irrestricta de los principios de legalidad, tipicidad y debido proceso. En consecuencia, los elementos que configuran el procedimiento sancionador —las infracciones y sus penalidades— deben encontrarse taxativamente tipificados dentro del ordenamiento jurídico previo, impidiendo el uso arbitrario de la fuerza estatal en detrimento del administrado.

El examen situacional realizado en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Patate demuestra que la falta de catalogación expresa de las infracciones en leves, graves y muy graves dentro de sus ordenanzas genera un quiebre en el principio de seguridad jurídica. Al omitirse esta clasificación jerárquica, la Unidad Sancionadora incurre en interpretaciones maximalistas y extensivas de los plazos de prescripción contemplados en el Código Orgánico Administrativo. Esta distorsión procesal dilata de forma ilegítima las causas y somete a los ciudadanos a una situación de sospecha perpetua, vulnerando su derecho al debido proceso por una inercia legislativa local.

El análisis de las posturas de los operadores jurídicos evidencia una marcada desvinculación entre los postulados teóricos del Derecho Administrativo, la normativa nacional y la praxis institucional. La toma de decisiones en el régimen municipal tiende a priorizar un criterio de autoprotección burocrática —motivado por el temor a la determinación de responsabilidades por parte de la Contraloría General del Estado— por encima de la aplicación oportuna de la prescripción. Esta disonancia confirma que la gestión pública local se desentiende de las realidades y necesidades del administrado, supeditando la eficacia del control a estructuras organizacionales deficientes basadas en el encargo de funciones.

Para solucionar la indefensión jurídica en el cantón, es imperativo diseñar e implementar reformas técnicas inmediatas a los cuerpos normativos locales. En cumplimiento del objetivo general de este estudio, el ejecutivo y el legislativo municipal deben articular esfuerzos para revisar, actualizar y adecuar las ordenanzas vigentes —particularmente aquellas que regulan el uso de suelo y construcciones— con la finalidad de tipificar y catalogar con precisión matemática la gravedad de las infracciones y fijar el procedimiento expedito para dictar la prescripción. Solo mediante un ordenamiento territorial claro, público y predecible será posible proscribir la arbitrariedad de la Unidad Sancionadora y restablecer la confianza legítima de la ciudadanía en la Administración Pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baca, V. (2011). La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (en especial, análisis de los supuestos de infracciones permanentes y continuadas). *Derecho & Sociedad*, *(37)*, 263–274.

Bermúdez, J. (2011). *Derecho Administrativo General* (2.ª ed.). Abeledo Perrot.

Caballero, R. (1997). *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo* (Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid).

Cabanellas, G. (2011). *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. Editorial Heliasta.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

Ecuador. Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 31 de 07 de julio de 2017.

Ecuador. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.

Ecuador. Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Contencioso Administrativo. (Sentencia EG-10272, Demanda de Inconstitucionalidad). Gaceta Judicial, 23 de junio de 2010.

Galarza, J. (2016). *Aplicación de la mediación para el tratamiento derivado de las infracciones administrativas en el Distrito Metropolitano de Quito* (Trabajo de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar).

Gómez, M., & Sanz, I. (2010). *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General* (2.ª ed.). Aranzadi.

Madariaga, M. (1993). *Seguridad jurídica y administración pública en el siglo XXI* (2.ª ed.). Editorial Jurídica de Chile.

Morón Urbina, J. C. (2009). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (8.ª ed.). Gaceta Jurídica.

Nieto, A. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador* (4.ª ed.). Editorial Tecnos.

Rocco, A. (2013). *Opere Giuridiche. Sul concetto del Diritto subiettivo di punire*. Grupo Editorial Ibáñez.

Vergaray, V., & Gómez, H. (2009). La potestad sancionadora y los principios del procedimiento sancionador. En *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Editorial UPC.

Zavala, E. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Editorial Universitaria.