



Universidad del Azuay

Facultad de Ciencias Jurídicas

Carrera de Derecho

**LA PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD
ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA EN EL
MINISTERIO DE TRABAJO**

Autor:

Diego Esteban Rosales Córdova

Director:

Dr. Xavier Cordero López

Cuenca – Ecuador

2023

DEDICATORIA

A mis padres Diego y María Teresa.
A mis hermanas.
A mi abuela, Luz María.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a mis padres Diego y María Teresa, por su cariño
y apoyo durante toda esta etapa universitaria.
A Doménica, por su amor y confianza constante.
A la Madre Dolorosa, por guiarme y cuidar de mí.

RESUMEN:

El presente trabajo aborda un análisis jurídico vinculado a la correcta aplicación de la prescripción del ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la administración pública dentro de un ámbito de respeto hacia derechos constitucionalmente garantizados. En este sentido, el objetivo de la investigación consiste en determinar si es que la figura de la prescripción es correctamente aplicada en una institución en específico, siendo esta el Ministerio de Trabajo, ya que frente a una ausencia de regulación expedita se pueden presentar situaciones vinculadas a inicios de procesos sancionadores sin fundamento jurídico. De manera consecuente, el trabajo en cuestión analiza y expone escenarios de aplicación vinculados a la prescripción de la potestad sancionadora dentro del Ministerio de Trabajo y posibles soluciones frente a la ausencia normativa.

Palabras clave: administrativo, derecho, instituciones, ministerio, prescripción, proceso sancionador.

ABSTRACT:

This paper deals with a legal analysis related to the correct application of the statute of limitations in the exercise of the sanctioning power by the public administration within an environment of respect for constitutionally guaranteed rights. In this sense, the objective of the research is to determine whether the statute of limitations is correctly applied in a specific institution, being the Ministry of Labor, since in the absence of a specific regulation, situations may arise related to the initiation of sanctioning processes without legal basis. Consequently, the work in question analyzes and exposes application scenarios related to the statute of limitations of the sanctioning power within the Ministry of Labor and possible solutions in the absence of regulations

Key words: administrative, law, institutions, ministry, the statute of limitations, sanctioning process.

Translated by:



Diego Rosales

ÍNDICE

DEDICATORIA.....	I
AGRADECIMIENTO	II
RESUMEN:	III
ABSTRACT:	III
1. CAPÍTULO 1- LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN COMO INSTITUCIÓN DEL DERECHO	1
1.1. Definiciones y conceptualizaciones sobre el Derecho Administrativo Sancionador	1
1.2. Análisis histórico del Derecho Administrativo Sancionador.....	4
1.3. Límites y alcances de la Potestad Sancionadora de la Administración.....	11
2. CAPÍTULO 2.- LA PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	16
2.1. Naturaleza jurídica de la prescripción.....	16
2.2. Diferencias entre prescripción y caducidad.....	18
2.3. Análisis normativo de la prescripción y sus limitantes en el Ecuador	19
2.4. Regulación sobre la prescripción de la potestad sancionadora de la Administración en otros países.....	24
3. CAPÍTULO 3.- LA PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN EL MINISTERIO DE TRABAJO	31
3.1. Análisis de escenarios de aplicación	31
3.2. Consecuencia jurídica de una posible inaplicación sobre la prescripción	36
3.3. Efectos de la prescripción dentro del Ministerio de Trabajo.....	39
3.4. Conclusiones y recomendaciones	41
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	46

1. CAPÍTULO 1- LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN COMO INSTITUCIÓN DEL DERECHO

1.1. Definiciones y conceptualizaciones sobre el Derecho Administrativo Sancionador

El derecho administrativo sancionador de acuerdo a su propia naturaleza jurídica engloba de manera general la facultad y atribución legalmente determinada a las instituciones públicas competentes y en general a las dependencias del Estado de ejercer acciones de carácter coercitivo en contra de los administrados.

En este sentido, Garrido (1959) comenta que durante un tiempo atrás la naturaleza de la Administración Pública apunta al ejercicio de diversas actividades en beneficio del bienestar general, siendo una de ellas la actividad de control y sanción. Esta acción la implementación de medidas dirigidas a garantizar la debida prevalencia del orden público, siendo su característica fundamental la capacidad de limitar los derechos de los ciudadanos por medio de la coacción, por supuesto, siempre que sea necesario.

A pesar de aquello, resulta imperioso esclarecer ciertos conceptos que nos ayuden a comprender de mejor manera al derecho administrativo sancionador como una institución jurídica de relevancia en la práctica diaria y no confundir otros criterios que pueden resultar semejantes pero que en su desarrollo práctico resultan muy distantes.

Debemos partir abordando de manera amplia el ius puniendi estatal, así García (2008) de una manera muy clara lo define como una potestad única y exclusiva del Estado plenamente reconocido por el derecho mismo, a fin de determinar castigos y aplicarlos a los ciudadanos. En líneas generales, no es más que un conjunto normativo sancionador de carácter común regido por un principio de legalidad.

Así mismo López (2018), aterrizando dentro del ámbito sancionatorio considera que para aplicar castigos administrativos de la misma manera en que los jueces dictan sentencias, es necesario recurrir al poder punitivo del Estado. Este derecho es único y exclusivo, dependiendo de las circunstancias, y su ejecución ya sea dentro del derecho administrativo sancionador o en el derecho penal, será ejercido por la institución o función estatal competente.

Ahora, es clara la potestad que reviste al Estado como un ente capaz de ejercer acciones

sancionatorias de tipo específico materializando así el *ius puniendi*. Sin embargo, es esencial además comprender como esa facultad punitiva aterriza dentro de la esfera del derecho administrativo, dotándolo así de características específicas superándolo y diferenciándolo de otras ramas jurídicas.

Sabemos que de manera general que el Derecho Administrativo tiende a regular la actividad del Estado y sus relaciones con los ciudadanos, todo esto a través de sus dependencias constituidas en las ya conocidas Instituciones Públicas. Es decir, hablamos de toda institución que represente al sector público siempre que la normativa aplicable así lo reconozca.

Aquí es donde cobra relevancia lo argumentado ya que la Administración de acuerdo a su campo de acción marcado por un régimen de competencias, regulará aspectos específicos y puntuales; así, por ejemplo, existirán dependencias encargadas de la salud, de la educación, seguridad social y en general cualquier aspecto que el Estado considere que deba regularse por sí mismo.

Comprendiendo todo lo mencionado, producto de aquel régimen de competencias a favor de la Administración y además de la relación jurídica con los ciudadanos, se puede entrever la necesidad de buscar una regulación a fin de que en el marco de las facultades legalmente determinadas se logren satisfacer necesidades mutuas y además preservar el orden público.

Si bien dentro de una relación armoniosa entre Estado y administrados lo adecuado sería el correcto respecto de derechos y obligaciones correlativas a fin de evitar controversias y lograr además la optimización de aquellos derechos en la búsqueda de un fin común. Lo mencionado parece una argumentación utópica que lejos está de materializarse, razón por la cual el desarrollo de instituciones jurídicas como el *Ius Puniendi* o teorías de derechos fundamentales cobra relevancia.

Producto de todo lo mencionado, y denotando la importancia de regulación específica en cuanto a la relación entre el Estado y los ciudadanos se refiere es como aterrizamos en la noción de sanción administrativa. Bermúdez (1998), esclarece el concepto al determinar que las sanciones administrativas solo constituyen como tal si es que una acción se encuentra categorizada dentro del ordenamiento jurídico. Es decir, en términos generales, por un imperio normativo, es la misma ley quien hace la clasificación sobre que debe considerarse como una infracción de carácter administrativo, delimitando así el alcance de una eventual sanción y el sobre todo quien tiene la

legitimidad y competencia para aplicar la misma.

Entendiendo todo lo argumentado, queda claro que la potestad administrativa sancionadora tiene su origen y fundamento en la ley. Es decir, se encuentra impulsada por un principio de legalidad, hablamos pues de la regulación jurídica positiva. En consecuencia, esa potestad tendrá como objetivo cumplir con lo determinado dentro de la normativa aplicable para sancionar a un hecho susceptible de análisis por contravenir o contrariar obligaciones previamente determinadas.

Ahora, si bien el *Ius Puniendi* es uno, existen rasgos que separan la potestad sancionadora que tiene la administración de ramas del derecho completamente distinta como lo es por ejemplo el derecho penal. Y esto es importante entenderlo desde la perspectiva o concepción del Estado como un ente susceptible de contraer derechos y obligaciones, determinando al poder punitivo en el campo del derecho administrativo como propio y especial.

A partir de lo argumentado en el párrafo precedente queda claro que la potestad sancionatoria de las instituciones públicas tiene como finalidad el cumplimiento de la norma aplicable producto de una acción tipificada como sanción en la esfera del derecho administrativo y que goza de condiciones especiales, sin embargo, hay que diferenciarlo de manera detallada del poder punitivo del Estado en el campo del derecho penal, cuyo objetivo es la tutela de bienes jurídicos específicos.

De manera consecuente, la acción de determinar que bienes jurídicos son relevantes para la aplicación del derecho penal estará sujeta un análisis ético y moral, además de valorizaciones cambiantes de acuerdo al contexto social, político e incluso económico. En este sentido, haciendo un símil sobre las conductas que deben ser catalogadas como sancionables por la Administración podemos pensar que se trata de una diferenciación vinculada a factores que van más allá de lo legal, pero dejando claro el hecho de que existen fines del Estado que deben ser satisfechos y obligaciones que los ciudadanos deben cumplir.

Podemos creer que es complejo la existencia de un criterio general e inequívoco sobre la que debe considerarse como sanción administrativa o sanción penal. A pesar de aquello, de una manera muy directa García (2008) menciona que todo castigo es proveniente de un desarrollo de carácter democrático que goza de la legitimidad suficiente, y la diferenciación entre que sanciones que deban ser perseguidas desde el derecho penal o desde el derecho administrativo sancionador quedará sujeta al criterio que el legislador de turno decida. Pudiendo observar que el doctrinario justamente atribuye la distinción sancionatoria a factores externos a los jurídicos, pero siempre

supeditados a un factor común, la ley formalmente expedida y vinculada a una confianza de separación de poderes estatales.

Producto de todo lo mencionado, podemos concluir que el derecho administrativo sancionador pone en práctica la Potestad Punitiva del Estado a través de instituciones públicas, todo aquello previo a una ley formal que determine tanto la facultad de castigar como también la especificación de una sanción desde la esfera jurídica administrativa y denotando la existencia de obligaciones que los administrados deben cumplir a fin lograr una prevalencia del orden público.

1.2. Análisis histórico del Derecho Administrativo Sancionador

Ahora, es importante comprender el origen y desarrollo histórico del Derecho Administrativo Sancionador, todo esto a fin de lograr comprender su aplicabilidad en los tiempos contemporáneos dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano y como su evolución ha sido caracterizada de acuerdo al contexto y condiciones propias del entorno.

Dicho lo anterior, debemos reiterar que el poder punitivo estatal es uno, sin embargo, aquello no exime el hecho de que puede ser materializado a través de distintas aplicaciones jurídicas. Partiendo de este preámbulo, resulta lógico considerar que el Derecho Administrativo Sancionador en cuanto a su desarrollo histórico se refiere, estará ligado la concepción de la sanción penal. Así, para una mayor comprensión, resulta evidente detallar de manera organizada los factores diferenciadores esenciales, así como las teorías características que han marcado el desarrollo de Ius Puniendi desde el campo administrativo.

De manera general, con la idea de comprender de mejor forma la evolución de la Potestad Sancionadora de la Administración es necesario realizar un recuento histórico de su devenir y surgimiento, así como también del contexto en el cual se ha desarrollado. Podemos argumentar que el Ius Puniendi es tan antiguo como la concepción del Estado definiéndolo como un ente ficticio regulador; sin embargo, podemos comprender que el alcance o desarrollo de la figura mencionada atiende a varios factores que modificaron su concepto hasta tener la ya consolidada institución jurídica contemporánea dentro del espectro del derecho administrativo.

No está por demás añadir que Espinosa y Ramírez (2009) detallan que el desarrollo de Potestad Sancionadora de la Administración Pública debe ser abordada, en primer lugar, desde la óptica general del Ius Puniendi, situación que además es de suma importancia para comprender

los contextos históricos. Así, dividimos en cuatro los eventos de trascendencia histórica; iniciamos con la concepción del Estado Absoluto, siguiendo con la llegada del Estado Liberal, continuando con el surgimiento del Estado social y democrático para así concluir con el Estado conocido como tal al día de hoy.

Iniciamos con el desarrollo del **Estado Absoluto**, mismo que es analizado y estudiado por Jarillo (2005) donde podemos obtener recuentos históricos esenciales para nuestro estudio. Dicho esto, el Estado Absoluto o también conocido como el absolutismo tiene su origen y expansión principalmente en territorio europeo durante el siglo XVII, época caracterizada por repercusiones económicas, sociales, políticas y además religiosas. En este sentido, el Estado Absoluto en su conceptualización más clásica es la concentración del poder en el Estado expresado en Monarquías autoritarias y abusivas.

A partir de aquello, el Estado al ser ese ente acaparador de poder, moverá pues todo el aparato necesario para la preservación del mismo. Dentro de la misma línea, y ya aterrizando en la potestad de sancionar la misma se ve ejercida dentro de un rango de aplicación con la búsqueda única de beneficios individuales, en este caso de la monarquía y de manera mínima una prevención muy generalizada; esto claro, siempre con la intención de precautelar el poder estatal, además recalcando la categorización de sanciones de acuerdo a varios factores ajenos a toda concepción de igualdad.

De manera subsecuente, nos corresponde ubicarnos dentro del análisis del **Estado Liberal**. Para el efecto, debemos remitirnos al estudio realizado por Sempértégui (2010) donde de una manera muy acertada nos da una idea clara de la conceptualización y trascendencia del liberalismo no solo en la potestad sancionatoria estatal sino además dentro del derecho mismo. En este sentido, sabemos pues que el Estado Liberal tiene su desarrollo a finales del siglo XVII y principios del siglo XVIII en donde todavía pregonaba la idea del Absolutismo materializado a través de las ya mencionadas Monarquías. Sin embargo, pensadores de época como John Locke propagan una idea del hombre como un ser libre, siendo este estado de libertad la propia naturaleza del ser humano, considerando a esta facultad inherente predecesora de todo constructo social, inclusive el Estado.

Ahora, producto de aquella libertad inherente al ser humano, resulta esencial un ente protector frente a supuestos que pongan en riesgo al individuo, pero no un ente totalitario y abusivo sino uno capaz de velar por la tutela y protección de todos los derechos propios al ser humano; es

así como nace el Estado Liberal, como consecuencia de aquella renuncia voluntaria de los ciudadanos para consolidar a este ente ficticio como su protector.

En este sentido, la potestad de sancionar, se ve también modificada, teniendo en primer lugar una igualdad formal de los ciudadanos ante la ley, misma que es producida por ente ajeno a la gobernanza y que le dota de legitimidad suficiente. Así, el *ius puniendi* estatal deja de velar por intereses individuales, sino por el contrario, busca la protección de fines comunes y mucho más generalizados, esto claro entendiendo que el Estado surge de los mismos ciudadanos y no como un ser ajeno dotado de privilegios.

Continuando con el análisis, debemos ahora puntualizar en un tercer momento de trascendencia. Hablamos pues del **Estado Social**. Es en este momento donde la posibilidad de limitar el poder punitivo del Estado toma mayor relevancia.

En la misma línea, Villar (2007) al hacer un recuento histórico en cuanto al Estado Social se refiere, nos deja en claro que el mismo, surge como contrapartida al Estado Liberal previamente desarrollado, y esto bajo la premisa de que, si bien existía una división de poderes estatales, existían derechos individuales que por la carencia de norma jurídica expresa no podían jamás ser satisfechos. Es así que, a finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX empieza a tomar relevancia derechos de índole social como salud, educación, trabajo, etc.

Esta situación por su propia esencia implicaba, evidentemente, una partición más activa por parte del Estado, por lo que de manera consecuente requerirá un mayor control en cuanto al actuar del mismo. Por lo mismo, el Estado social es de gran relevancia, ya que si bien goza o establece más cargas para la satisfacción de necesidades civiles, implica a la par una institucionalización del Estado, mismo que se obliga a gozar de cierta autonomía en cuanto a decisiones administrativas se trata y por ende cobra mayor sentido el derecho sancionador ya dentro de la esfera jurídica administrativa si bien apunta a un beneficio colectivo, existen factores primarios que deben ser consolidados con un sistema garantista que sanciona.

Hoy en día el *ius puniendi* estatal recoge varios elementos que han sido de gran relevancia en su momento, recordando siempre que han existido factores que incidieron de manera directa en su conceptualización. A pesar de aquello, considerar a esa facultad de sancionar como una atribución legalmente determinada a instituciones estatales y que debe ser ejercida dentro del marco del respeto de derechos esenciales resulta lo más sensato y aplicable a las circunstancias

sociales que hoy se exigen.

Ahora, ha quedado claro en líneas generales el desarrollo y análisis en cuanto a los momentos históricos del Ius Puniendi se refiere; Sin embargo, es necesario hilar más fino con la intención de determinar y comprender los elementos sociales, históricos y jurídicos que desembocan en la materialización del Derecho Administrativo Sancionador como una figura perteneciente al Ius Puniendi Estatal, pero con características propias.

Consecuentemente de lo mencionado, Cordero (2012) de una manera muy ordenada clasifica el desarrollo dogmático e histórico de la potestad administrativa sancionatoria del estado y su correcta diferenciación con otras ramas del derecho desde un análisis tripartito, donde se parte, en primer lugar, de un estudio del derecho natural y el derecho penal policial, continuando con el surgimiento del del derecho penal administrativo y concluyendo con la consolidación del derecho administrativo sancionador como una institución jurídica con características propias.

Partimos en primer lugar analizando todo lo relacionado con el **derecho natural y el derecho penal policial**. Para el efecto resulta esencial comprender al derecho natural o ius naturalismo en su conceptualización más simple como aquella corriente del derecho que marca la existencia de facultades o prerrogativas inherentes al ser humano por su simple condición de existencia, es decir, producto de su propia naturaleza, corriente que ya previamente fue desarrollada y que tuvo su mayor crecimiento del Estado Liberal y consecuentemente un Estado de Derecho. Por otro lado, el derecho penal de policía desarrollado a la par de la corriente naturalista no es más que un criterio hoy doctrinario que consideraba ciertas actuaciones individuales como carentes del valor jurídico necesario para ser abordadas como una pena de índole criminal, por cual se lo categorizaba como un mero trámite policial, esto entendiendo a la policía como parte del Estado.

A partir de este momento existieron varios puntos de controversia sobre la naturaleza del derecho penal policial y sobre si podría, eventualmente, ser considerado sujeto de auténticas penas sui generis o propias en su especie. Sin embargo, por la caracterización jurídica de la época, sumado al positivismo y principio de legalidad como elementos indispensables en un escenario legal resultaba imposible categorizar o separar la sanción de acuerdo a su origen.

Producto de aquello se terminó por desechar la verdadera existencia de un derecho penal policial para luego considerar aquellas como contravenciones y ser sancionadas desde el derecho

criminal bajo un mismo procedimiento.

En este punto, con el afán de delimitar un correcto Derecho Administrativo Sancionador, resulta interesante como se ha ido organizando el desarrollo histórico de la figura denotando las características especiales de acuerdo a cada contexto. Así por ejemplo el derecho penal policial con su cúspide exponencial dentro del Estado Liberal. Producto de aquello, de manera secuencial nos corresponde analizar el **Derecho Penal Administrativo** que tiene su mayor exposición dentro del ya mencionado Estado Social.

El Derecho Penal Administrativo, naturalmente, atendiendo a su contexto de existencia implica una transformación de índole social, donde producto de ese crecimiento de población abrupto a finales del siglo XVIII teniendo además simultáneamente el desarrollo de las ciudades, y por ende su Administración existía ya la obligación de una protección jurídica pensada en un beneficio colectivo.

Dentro del contexto antes descrito, la figura del Derecho Penal Administrativo tiene como gran exponente al jurista alemán James Goldschmidt, quien de acuerdo a la época elabora un criterio sobre una correcta diferenciación en sanciones índole penal y administrativas. Para el efecto, se explicaba pues que el individuo tiene una concepción dual en cuanto a obligaciones y deberes se trata, hablamos en primer lugar de aquellas obligaciones de carácter individual, es decir son aquellas que pueden ser exigidas únicamente por la repercusión personal siendo generalmente privativas de libertad. Por otro lado, existen aquellas obligaciones de carácter común, siendo básicamente normas de comportamiento general sin para lograr una correcta armonía social sin que implique una transgresión a bienes jurídicos y que su sanción correspondía a la Administración Pública como ese ente regulador.

De la misma forma, para comprender mejor la figura es necesario abordar tres distinciones fundamentales entre sanciones penales y sanciones administrativas. En primer lugar, la sanción penal se caracteriza por su antijuridicidad que básicamente es una transgresión a un bien jurídico específico; por otro lado, la sanción administrativa es producto de un incumplimiento sobre una obligación de carácter general que afecta a los fines de la Administración. Ahora, otra distinción es la materialización de la sanción teniendo, por un lado, sentencia y por otro el acto administrativo producto del error propio del individuo en incumplimiento de sus deberes comunes. Y Por último, la distinción entre quien genera la sanción, es decir un órgano judicial en contraste con una

dependencia administrativa sancionadora.

De esta manera se configura el Derecho Penal Administrativo, siendo un desarrollo jurídico principalmente de carácter sustancial resaltando situaciones específicas que sientan y definen las bases del derecho administrativo sancionador como hoy lo conocemos pero que naturalmente no se encuentra exenta de criterios distintos y críticas. Producto de aquello, luego se daría origen a una nueva concepción del poder punitivo estatal expresado por las instituciones públicas, es así como aterrizamos en el desarrollo formalista de la institución jurídica.

Cuando hablamos de un desarrollo jurídico formalista, nos referimos pues a los requisitos previos pero esenciales dentro de toda conceptualización legalista. Así, como contraparte a la teoría del derecho penal administrativo se argumentaba que, en primer lugar, no se podía desconocer la antijuridicidad en la esfera sancionatoria y que si existe una distinción de infracción le corresponde única y exclusivamente al legislador, teniendo la potestad incluso de normar procesos propios y distintos de acuerdo a la sanción.

Ahora, el gran problema de comprender la institución jurídica como el derecho administrativo sancionador implica en gran medida un poder sin límites hacia el legislador que pudiese al arbitrio delimitar que infracciones deben ser consideradas como parte del derecho penal o dentro del derecho administrativo; es así como aterrizamos en el **Derecho Administrativo Sancionador como institución autónoma y con características propias.**

Después de todo el desarrollo histórico y dogmático, resulta evidente que el derecho administrativo sancionador desde cualquier conceptualización puede verse caracterizado por elementos propios diferenciadores.

Es claro que el poder punitivo del Estado puede verse diversificado de acuerdo a sus formas, pero la correcta distinción para delimitar su actuar queda sujeta a un criterio normativo, es decir, la ley formalmente expedida que consagra una actuación sujeta de sanción. Hablamos pues del ilícito, comprendido como una actuación contraria a la ley.

Ahora, es claro que no deja de ser voluntad del legislador determinar que puede ser susceptible de sanción dentro de una esfera de aplicación u otra; sin embargo, el factor diferenciador en el derecho administrativo, estará sujeto a elementos que atiendan al propio contexto social, cultural, político e incluso religioso del lugar donde aquella potestad de

sancionar por parte de la Administración tiene ya de por sí la prerrogativa de su existencia sui generis y que al día de hoy no puede ser desconocida.

Producto de todo lo mencionado, características como el principio de legalidad o de tipicidad serán elementos diferenciadores dentro las ramas de expresión del Ius Puniendi estatal para lo cual, confiando en la norma positiva formalmente expedida y con un correlativo control entre poderes del Estado se define y conceptualiza al Derecho Administrativo Sancionador como hoy lo conocemos; una institución jurídica con elementos especiales propios.

Toda vez que hemos comprendido el origen y desarrollo del Derecho Administrativo Sancionador, no está por demás puntualizar el desarrollo del proceso administrativo dentro del territorio ecuatoriano a fin de ubicarnos en un contexto mucho más apropiado y acorde a nuestra realidad jurídica.

En el sentido antes mencionado, Núñez (2019) recoge los momentos históricos de mayor relevancia dentro del desarrollo jurídico administrativo en el Ecuador. En principio, pasando por el Consejo de Estado, siguiendo con la Constitución de 1906 donde se reconoce jurisdicciones de carácter administrativo, luego pasando por épocas de centralismo de poder y formalismo entre los años treinta y setentas.

Donde realmente se puede evidenciar situaciones de análisis en cuanto a procesos administrativos propios se refiere, es con la popular Ley de Modernización del Estado en los años noventa, luego desarrollar en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva ERJAFE, cuerpos legales que si bien reconocían y normaban la potestad sancionadora y procesos administrativos, se caracterizaban por el poco desarrollo normativo y no consolidar un derecho íntegro que abarque a toda la Administración y consecuencia de aquello se presentaban escenarios de actuaciones vulneratorias discrecionales, además de la inseguridad jurídica evidente.

Por último, en el año 2017 ya dentro de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia aterrizamos en el Código Orgánico Administrativo, norma que en su generalidad cobija los procesos administrativos y las facultes inherentes incluida la potestad sancionatoria. De esta manera se consolida un cuerpo legal que a pesar de no ser perfecto ofrece mayor certeza y confianza a los administrados, además de mejorar el funcionamiento de la Administración misma.

Después de todo lo analizado queda en evidencia que el desarrollo de la Potestad

Sancionadora de la Administración en el tiempo se ha visto marcado por connotaciones especiales que en cierta forma han generado rasgos de distintividad de la figura; además de comprender su importancia y trascendencia dentro del desarrollo jurídico contemporáneo.

1.3.Límites y alcances de la Potestad Sancionadora de la Administración

Ahora, toda vez que hemos comprendido la naturaleza jurídica, así como el desarrollo histórico del poder punitivo del Estado materializado en el derecho administrativo, resulta necesario, además, comprender ciertos elementos propios de la figura. Lo mencionado es de relevancia ya que, de esa forma, podremos comprender de mejor manera su rango de aplicación, así como también su procedencia; es por esta razón que, dentro del campo que nos ocupa, debemos puntualizar sobre cuáles pueden ser los límites y alcances que rodean a la Potestad Sancionadora de la Administración.

Cuando nos referimos a los límites y alcances, en principio, podríamos argumentar que se tratan de dos conceptualizaciones distintas e incompatibles en cuanto a sus elementos y definición. Sin embargo, para el análisis que nos ocupa, comprenderlos de una manera sistemática será fundamental ya que en la esfera del derecho administrativo cuando hablamos de un límite, será pues esa marcación del rango de aplicabilidad; obviamente su alcance podrá verse marcado por connotaciones distintas, pero no lo consideraremos como divergentes.

Cuando hablamos de componentes esenciales dentro de la Potestad Sancionadora, podemos recoger varios. A pesar de aquello, para el tema que nos ocupa se podría decir que como esenciales dentro de los límites y alcances podríamos incluir al principio de legalidad y reserva de ley, principio de tipicidad, non bis in ídem, debido proceso y por su puesto la prescripción y caducidad.

Abordamos todo lo concerniente con el **principio de legalidad**. Mismo que en su conceptualización más general es entendido como aquella confianza hacia la norma jurídica formalmente expedida y que de manera general habilitará, mediante un régimen de competencias, a la Administración la facultad de ejercer su poder punitivo, así como también el establecimiento de sanciones. En este sentido, la ley positiva y la correcta categorización de acuerdo a su orden jerárquico será el sustento del principio de legalidad recogido y reconocido dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

El principio de legalidad, como es evidente, ha sido objeto de análisis y, en consecuencia,

de un gran desarrollo jurídico en cuanto a su figura se refiere. Producto de todo lo mencionado, Gordillo (2013) a más de conceptualizar y definir al principio de legalidad lo analiza a partir de una perspectiva de carácter objetivo; esto evidentemente porque dentro de un estado de derecho donde la norma positiva delimita un régimen de competencia y aplicación marcará la posibilidad de sancionar, controlar y regular las actuaciones de los administrados.

Dicho lo anterior, la naturaleza objetiva del principio de legalidad a más de marcar el régimen de actuación del poder punitivo estatal en la Administración Pública genera a la par, y de una manera sistemática, una protección especial hacia los ciudadanos que tienen una norma positiva que regula sus derechos frente a la Administración y evita, desde lo jurídico, vulneraciones de carácter discrecional, materializando así la Seguridad Jurídica existente.

Continuando con la misma línea de análisis, nos compete abordar todo lo relacionado con el **principio de tipicidad**. En un inicio, podemos afirmar que, de acuerdo al desarrollo jurídico contemporáneo, con una correcta sistematización, la tipicidad administrativa está estrechamente ligada al principio de legalidad como una expresión y materialización de la seguridad jurídica. A pesar de aquello, presenta características propias cuyo análisis resulta fundamental para comprender como este principio del derecho puede marcar y delimitar el poder punitivo del Estado dentro de su Administración Pública.

Hablamos que la tipicidad en el derecho administrativo sancionador, constituye pues un elemento de vínculo causalista, en donde en primera instancia implica una conducta legalmente determinada en la norma positiva, hecho que por su concurrencia debe ser castigada por el poder punitivo del Estado, y luego de manera consecuente se le debe impartir la sanción correspondiente, misma que también debe estar contemplada dentro del ordenamiento jurídico y que además no puede verse interpretada más allá de su sentido natural y obvio.

En este sentido, la existencia de la tipicidad administrativa implica un elemento necesario para garantizar los derechos de los administrados y evitar sanciones que no se encuentren previamente contempladas en una norma positiva, de ahí incluso su estrecho vínculo con el principio de legalidad, hecho sobre el cual incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020) ha manifestado que:

“La reserva de ley debe forzosamente ir acompañada del principio de tipicidad, que obliga a los Estados a establecer, tan concretamente como sea posible y ‘de antemano’, las ‘causas’ y

‘condiciones’ de la privación de la libertad física. Adicionalmente exige su aplicación con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la ley” (p.15).

De la cita mencionada en líneas precedentes podremos entrever la importancia del principio jurídico analizado, dejando claro la existencia de características propias de la tipicidad administrativa y resaltando su relación con la norma formalmente expedida.

Es claro que dentro de un ordenamiento jurídico efectivo, sistemático y armonioso, los principios del derecho se ven aplicados de manera simultánea y con una estricta relación entre sí, por lo que, mal se haría en segmentarlos y analizarlos de forma aislada. Es por esta razón que ahora al referirnos al **principio de Non Bis In Ídem**, que traducido al latín significa “nadie puede ser juzgado dos veces” lo entendemos desde una perspectiva causal de una conducta y su correlativa sanción previamente desarrolladas a través de instituciones propias del derecho.

El principio de Non Bis In Ídem, dentro del derecho administrativo marca, de manera general, la prohibición expresa de ser juzgado por el mismo acto dos veces. Ahora, es importante profundizar más a detalle la figura, así, Gómez (2017) de una manera muy oportuna nos establece que la naturaleza jurídica del principio en cuestión recae de manera principal sobre la cosa juzgada, además de la litispendencia, por el hecho de que, en un inicio, ya se ha movido todo el aparataje estatal para sancionar una conducta. Por otro lado, se aborda la seguridad jurídica; ya mencionamos con anterioridad la necesidad de un análisis sistemático de los principios del derecho por lo que con la intención de no ser redundantes simplificamos la idea en el hecho de que resultaría contrario a todo estado de derecho aplicar una norma dos veces para un mismo caso específico. Y por último tenemos el criterio de proporcionalidad; se sabe bien que toda sanción debe ser directamente proporcional a la gravedad del hecho cometido, producto de aquello este criterio jurídico se vería viciado puesto que frente a una doble sanción todo criterio racional y lógico de proporcionalidad se consideraría inexistente.

Ahora, no está por demás analizar la normativa especial aplicable, para el efecto es necesario remitirnos al Código Orgánico Administrativo (2017) donde en su artículo 259 aborda lo relacionado con la prohibición de concurrencia de las sanciones, título que además de englobar la certeza sancionatoria, establece de manera expresa la prohibición de sancionar a un mismo sujeto cuando además exista identidad de objeto y causa. La norma en cuestión es fundamental ya que a la par nos instaura la posibilidad de sancionar mediante la vía penal siempre y cuando se ha

constituido un ilícito tipificado distinto de la infracción administrativa, dejándonos entrever que, si bien el Non Bis In Ídem impide la doble sanción, dada la naturaleza jurídica de la potestad sancionadora administrativa se posiciona como propia y diferente separándola así del derecho penal estableciendo independencia de sanciones. De esta manera queda claro como dentro de todo proceso administrativo sancionador se establece como límite la imposibilidad de doble castigo por parte de las Instituciones Públicas.

Debemos abordar también todo lo concerniente al **Debido Proceso**. Reconocido incluso desde su generalidad como derecho constitucionalmente garantizado. Dicho esto, a fin de ser más específicos, nos compete ubicarnos de manera puntual en cuanto a los procesos sancionadores de la Administración Pública se refiere.

Para argumentar lo mencionado en el párrafo precedente, es necesario remitirnos a lo desarrollado por Carvajal (2010) donde categoriza al debido proceso del derecho administrativo a partir de cuatro puntos de análisis, mismos que entendidos de una manera conexas, nos dan como resultado el justificativo y relevancia de la figura jurídica en cuestión.

Así, en primer lugar, hay que entender que al debido proceso en la esfera del derecho administrativo no es único ni homogéneo. Con esto queremos decir que, dentro de un Estado de Derecho existirán directrices básicas de un procedimiento mismo; sin embargo, considerando que la Administración Pública engloba, en su generalidad varios campos de acción, cada institución representativa gozará de características y elementos especiales dentro de su tramitación interna, sin que esto signifique una trasgresión a la seguridad jurídica.

Luego, tenemos la necesidad de englobar dentro del debido proceso administrativo todos los principios aplicables y entenderlos de una manera sistemática sin que ninguno pueda ser concebido de forma individual.

En tercer lugar, es necesario contemplar al debido proceso en la Administración pública, como ya se dijo con anterioridad, desde su categorización como derecho fundamental, comprendiendo además lo que dicha connotación significa. Hablamos pues las consecuencias frente a una eventual vulneración y además el trato especial que amerita.

Por último, después de comprender los tres puntos anteriores, como cuarta arista tenemos la consolidación de un limitante a la potestad sancionadora de la Administración, evitando así

vulneraciones discrecionales que puedan afectar derechos fundamentales de los ciudadanos, estableciendo la obligatoriedad de obrar siempre bajo un imperio normativo dentro del curso procedimental dispuesto.

Es así como se consolida al debido proceso además de una garantía y derecho de los administrados, también como aquella barrera jurídica que imposibilita a la Administración excederse de sus atribuciones en todo proceso sancionador.

Por último, tenemos a la prescripción y la caducidad como límite a la Potestad Sancionatoria de la Administración, con respecto a aquello a manera de preámbulo diremos que en términos generales ambos restringen la posibilidad de sancionar como consecuencia de la inacción en un tiempo determinado. Estos elementos se analizarán con mayor profundidad posteriormente.

2. CAPÍTULO 2.- LA PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

2.1. Naturaleza jurídica de la prescripción

Claro está que el Derecho Administrativo Sancionador se ve limitado, entre otros factores, por la prescripción de dicha potestad. Dicho esto, resulta imperioso comprender de manera más profunda que implica esta figura y a la par, cuál es su conceptualización dentro de la esfera jurídico administrativa.

En su definición más general, la prescripción no es más una forma de adquirir derechos y contraer obligaciones; institución jurídica que tiene su sustento el Código Civil (2005) puntualmente en su artículo 2392 donde se establece que:

“Prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas, o no haberse ejercido dichas acciones y derechos, durante cierto tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales”.

La norma citada es clara al delimitar y establecer como definición general que la prescripción puede ser entendida desde una dualidad interesante; en primer lugar, ubicada como una sanción por el transcurso del tiempo para quien no ha ejercido su derecho o acción correspondiente, y por otro lado puede ser comprendida como un beneficio en favor de un sujeto determinado igualmente por el mero avance temporal. Lo mencionado es de suma importancia especialmente dentro del Derecho Administrativo ya que dicha concepción doble de la figura aterriza, de manera similar, dentro del ejercicio de la potestad sancionatoria.

Dentro del derecho administrativo, la prescripción toma gran relevancia en cuanto a procesos sancionadores se trata; y claro, esto tiene su lógica ya que en primera instancia por su propio desarrollo jurídico puede ser entendida como un límite mismo sobre aquella facultad punitiva estatal.

A partir de esta línea de análisis, resulta necesario esclarecer algunos conceptos para profundizar más a detalle en cuanto a esta institución jurídica se refiere. En este contexto, Baca (2011) justamente al momento de realizar un desarrollo doctrinario sobre la prescripción nos da a entender que la misma, de acuerdo a su propia concurrencia, aplica dentro de un plano estrictamente objetivo y que no debe ser confundida con la inexistencia del cometimiento de una

conducta susceptible de sanción sino por el contrario, es el reconocimiento de aquella falta pero que por el transcurso del tiempo no puede ser perseguida y menos aún sancionada.

Resaltamos además el hecho de que de acuerdo a la importancia de la figura en cuestión su desarrollo jurídico ha sido tal que incluso en otras legislaciones se ha conceptualizado como un principio propio del derecho cuya naturaleza jurídica es de gran relevancia a la hora de determinar las formas y procesos de la potestad sancionatoria.

Dicho lo anterior, Junceda (2008) desarrolla la idea del principio de prescriptibilidad, ubicándolo expresamente dentro de la esfera del derecho administrativo sancionador. Así, dentro del desarrollo doctrinario se puede obtener que la naturaleza jurídica de la prescripción como principio tiene estrecha relación con la obligatoriedad de la administración de ejercer sus funciones de acuerdo a un parámetro de eficiencia y que todo proceso parte de una institución pública sea ventilado en el tiempo correspondiente.

Ahora, no dejamos de lado el hecho de que la prescripción de la potestad sancionadora, no debe ser catalogada necesariamente como una sanción impuesta a la Administración por su actuar tardío, sino por el contrario es una ratificación a la seguridad jurídica misma y la delimitación del actuar público dentro de un estado de derechos y justicia.

Así mismo, se debe puntualizar en el hecho de que la prescripción de la potestad sancionatoria, por un criterio de conceptualización no es lo mismo que la prescripción de las sanciones administrativas, sin embargo, su razón de existencia apunta hacia la imposibilidad de materializar una determinación; claro con la salvedad de que con respecto a la prescripción de la potestad sancionatoria se impediría ejercer e iniciar dicha facultad y con lo relacionado a las sanciones administrativas no se podría por prescripción continuar con su ejecución. Dicho esto, de una manera sistemática las dos definiciones pueden verse complementadas bajo un solo criterio de aplicación jurídica generando además una mayor certeza en cuanto a la norma encargada de regular un proceso sancionador en específico.

Por todo lo mencionado, es claro como la prescripción dada su naturaleza jurídica puede ser comprendida y analizada desde varias aristas pero su efecto siempre estará vinculado a la existencia o no de derechos u acciones determinadas supeditadas a un transcurso temporal legalmente determinado, lo que además de dar confianza y certeza al administrado marcaría, de una forma hipotética, un elemento esencial y de gran consideración por parte de la Administración

pública en el cumplimiento de sus obligaciones, siendo una de ellas la tramitación correcta de un proceso sancionador.

2.2.Diferencias entre prescripción y caducidad

Toda vez entendida la naturaleza jurídica de la prescripción como institución jurídica contemporánea, resulta imperioso esclarecer su conceptualización misma a fin de que no incurra en confusiones con otras figuras del derecho que desde su aplicación distan mucho, pero cuya línea de desarrollo es muy estrecha; hablamos pues de la caducidad.

Con respecto a la caducidad, Diez (1972), desarrolla un concepto acertado en cuanto a la institución jurídica se refiere y que el mismo, al día de hoy resulta siendo plenamente aplicable y vigente. Dicho esto, la caducidad tiene su existencia como una consecuencia a la falta de actuar de quien tiene la potestad de impulso dentro de un tiempo legalmente determinado. En este sentido, se lo debe considerar como un hecho, más no como un acto que exprese una voluntad.

En este sentido, un factor común dentro de las dos instituciones jurídicas será evidentemente el transcurso del tiempo, sin embargo, su factor diferenciador va mucho más vinculado a la concurrencia ya sea de la prescripción o de la caducidad dentro un proceso sancionador.

Así, se puede comprender que la prescripción opera de acuerdo a la existencia de una situación específica, siendo esta el transcurso del tiempo legalmente determinado durante el cual la Administración dentro de sus facultades conociendo un hecho susceptible de sanción no ha ejercido dicha potestad, perdiendo todo derecho de tramitar o impulsar un trámite sancionador por la misma naturaleza.

Por otro lado, cuando hablamos de la caducidad, después de la conceptualización analizada, se puede argumentar que la misma cobra relevancia cuando la Administración ya conociendo un hecho sancionable e incluso iniciando un proceso administrativo sancionador, no la logrado culminarlo o resolverlo dentro de un tiempo legalmente determinado.

En consecuencia de lo argumentado la diferencia sustancial en cuanto a prescripción y caducidad se trata, implica que en el primer escenario existe la imposibilidad de iniciar un proceso sancionador; en cambio, cuando se aborda la caducidad esta hará alusión a la pérdida de todo derecho para sancionar una conducta cuando ya iniciado un proceso, la Administración ha omitido su deber de seguimiento y control.

De manera adicional, es necesario incluir dentro de esta categorización diferencial un pronunciamiento emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Ex Corte Suprema de Justicia (2004) Serie XVII, donde nos establece que:

La caducidad per se es diferente de la prescripción, pues aquella es de carácter objetivo, no mira ni acepta situaciones personales que justifiquen la inacción dentro del lapso legal prefijado, mientras la prescripción es de índole subjetivo. Así mismo que la caducidad opera “ipso iure” y es declarable de oficio “en tanto que la prescripción” debe ser alegada e invocada a su favor por quien quiere aprovecharse de ella (p. 5209).

De la cita en cuestión se puede obtener que la Ex Corte Suprema del Ecuador añade además un factor volitivo al categorizar las dos instituciones jurídicas, obteniendo así una diferencia sustancial donde quien desee invocar la prescripción deberá hacerlo por su propia persona, siendo justamente ese factor subjetivo, en contraste de la caducidad donde opera de pleno derecho, por medio de un tiempo determinado por la norma objetiva.

En conclusión, la prescripción y la caducidad en el ámbito jurídico, están relacionadas con el tiempo transcurrido en un proceso sancionador o en su defecto con la intención de inicio del mismo. En cuanto a sus diferencias puntuales, la prescripción se refiere a la imposibilidad de iniciar un proceso sancionador después de un tiempo legalmente determinado en el que la administración no ha ejercido su potestad de sancionar, mientras que la caducidad se produce cuando la administración no logra culminar o resolver un proceso sancionador dentro del tiempo legalmente determinado. Haciendo además hincapié en que la prescripción es de naturaleza subjetiva y debe ser invocada por quien la quiera aprovechar, mientras que la caducidad es de carácter objetivo y opera de pleno derecho.

2.3. Análisis normativo de la prescripción y sus limitantes en el Ecuador

Cuando hablamos de la regulación normativa en cuanto a la prescripción administrativa se refiere, dentro del contexto objeto de análisis, es necesario remitirse al Código Orgánico Administrativo. Dentro del texto legal mencionado, existen dos apartados que abordan la figura jurídica en cuestión; hablamos pues de la prescripción de la potestad sancionatoria y la prescripción de las sanciones, situaciones que dada la forma en la cual han sido reguladas presentan ciertas limitaciones en cuanto a su aplicabilidad se trata, mismas que serán posteriormente analizadas.

En el artículo 245 del Código Orgánico Administrativo (2017), cuando se refiere a la prescripción de la potestad sancionatoria establece que:

“El ejercicio de la potestad sancionadora prescribe en los siguientes plazos:

1. Al año para las infracciones leves y las sanciones que por ellas se impongan.
2. A los tres años para las infracciones graves y las sanciones que por ellas se impongan.
3. A los cinco años para las infracciones muy graves y las sanciones que por ellas se impongan.”

De manera previa se ha detallado ya todo concerniente a la prescripción de la potestad sancionatoria se refiere, por tal motivo a efectos de analizar la norma citada es necesario remitirse exclusivamente a su contenido.

Dicho lo anterior, en el 245 del COA se puede entrever que es muy clara la forma en la cual de manera taxativa se establece rangos de tiempo para abordar la figura de la prescripción. Además de que el factor diferenciador radica en el hecho de la norma vincula un espacio temporal determinado de acuerdo a la gravedad de las infracciones cometidas, dividiendo a las mismas en leves graves y muy graves.

Ahora, la situación jurídica de la norma orgánica puede desencadenar en distintas situaciones que pueden complicar su aplicación misma, hechos que además van vinculados análisis especiales que van de la mano con principios fundamentales del derecho administrativo y además vinculados también con derechos constitucionalmente garantizados.

Una de las situaciones jurídicas que requieren ser analizadas y que además pueden considerarse como un limitante en cuanto a la aplicación de la figura de la prescripción se refiere, recae en el hecho de que, el 245 del COA establece una clasificación taxativa y excluyente para que opere la prescripción. Partiendo de este hecho, resulta notorio evidenciar que, para que opere la figura en cuestión se requiere que toda infracción de naturaleza administrativa se encuentre debidamente catalogada como leves, graves y muy graves.

En este sentido, sabiendo que en el artículo 154 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) se aborda la facultad de ministros de expedir acuerdos y resoluciones administrativas para su correcta gestión, es importante señalar que bajo este fundamento normativo se pueden normar formas y procesos. A pesar de lo mencionado, el problema real se presenta

cuando la Administración no posee una adecuación jurídica de su propio procedimiento, por lo que su regulación recae en la norma orgánica y de manera consecuente en clasificación taxativa de las infracciones de acuerdo a su gravedad; dejando una situación de incertidumbre cuando las infracciones no se encuentran justamente dentro de esta categorización.

Es imperioso mencionar que cuando se habla de “limitantes” puntualmente hay que referirse a situaciones jurídicas que impiden la concurrencia de dicha situación. En consecuencia, a lo mencionado, si se tiene en consideración el hecho de que frente a la carencia de una regulación específica se pudiese pensar, ¿es factible aplicar mediante analogía la regulación sobre prescripción del Código Orgánico Administrativo dentro de un proceso sancionador que, si norma y regula sus formas, pero no la prescripción?

Para responder a este cuestionamiento es esencial remitirnos a la conceptualización misma de la analogía jurídica, en este sentido “La analogía o similitud fue concebida en la doctrina jurídica del *usus modernus Pandectarum* como un concepto heterónimo, cuyas equivalencias acusaban un tono conceptual descriptivo de una forma intelectual significada por la aproximación de las cosas o casos objeto de asimilación” (Álvarez, 2019, p.158).

Dicho esto, es claro que, de acuerdo a la definición doctrinaria, nos encontramos frente a un criterio de aproximación, sin embargo, hay que considerar que, existen ciertos factores que, dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano influyen en cuanto a la aplicación de la analogía se trata. El Código Orgánico Administrativo (2017) en su artículo 29, último párrafo, establece que:

“Las normas que prevén infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva”

Frente a la norma citada, hay que puntualizar varias situaciones. En primer lugar, es claro que aborda el principio de tipicidad, por lo que es claro que se prohíbe la analogía en cuanto a la determinación de sanciones se refiere. Sin embargo, no deja de ser necesario analizar si es que la prescripción forma parte o no dentro de las infracciones y sanciones. En este sentido, sería ilógico considerar que la analogía aplica para la sanción determinadora pero no para la forma en la cual esta se imparte.

Además, frente a este supuesto, ya aterrizando de manera más profunda en lo que nos compete, si es que la Administración dentro de sus atribuciones, ha obviado normar aspectos

específicos y fundamentales del proceso sancionador como la clasificación de las infracciones de acuerdo a su gravedad, mal podría optar por la regulación orgánica la Administración ya que estaría dejando abierta la posibilidad de resolver de manera deliberada en perjuicio del administrado al no existir un criterio previo que determine cual puede ser por ejemplo, una falta leve, grave o muy grave. Hay que ser enfáticos en el hecho de que si bien la Administración puede normar ciertos aspectos en cuanto a su proceso sancionador se refiere, esto no implica que pueda al arbitrio normar de manera amplia la prescripción, puesto que al COA al tener plena aplicabilidad debería estar en concordancia con la regulación propia, es decir, no deben ser disociados.

Dentro del mismo rango de análisis, (Moreta, 2019) hace un aporte importante en cuanto a la aplicación análoga de la figura de la prescripción se refiere. En la obra en cuestión, se hace referencia al oficio No. 0592 de 12 de septiembre de 2018 emitido por la Procuraduría General del Estado en absolución a una Consulta realizada por la Arcotel, mencionado que en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones se establece que la clasificación de infracciones es de primera a cuarta clase, y no de acuerdo a gravedad según el COA, por lo que cabe la duda como se aplica el artículo 245 que aborda la prescripción. En este sentido, la respuesta fue encaminada a que la analogía como tal no cabe porque la figura de la prescripción con la infracción misma conforman el principio de tipicidad, es decir que deben ser comprendidas como un todo y no entendidas de manera aislado por lo que debería existir una armonización de las normas aplicables dejando el problema de aplicación en manos de la Asamblea Nacional según la disposición transitoria novena del Código Orgánico Administrativo (2017), donde se establece que su tarea es armonizar el ordenamiento jurídico.

De manera consecuente a lo mencionado, hay que puntualizar que la respuesta emitida por la Procuraduría General del Estado no esclarece la situación, sin embargo, nos encontramos ante situaciones que requieren su análisis. En primer lugar, de manera jerárquica son normas que poseen un rango igualitario por su naturaleza orgánica, por otro lado, se resalta el hecho de que es competencia de la Asamblea Nacional armonizar el ordenamiento jurídico resaltando el hecho de que el 245 del COA puede ser de compleja aplicabilidad.

Ahora, otro limitante puede ser la inaplicabilidad de un criterio de especialidad cuando nos encontramos frente a una norma jerárquicamente inferior a la norma orgánica, por ejemplo, un reglamento. En sentido, si es que una Institución Pública dentro de sus atribuciones norme y expida

mediante resolución o acuerdo un reglamento que contradiga lo contemplado en el COA, sería inaplicable por lo establecido en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) donde de manera clara se establece que en conflicto de ley se debe resolver de por un criterio jerárquico mas no especial. Distinto fuese el caso que la Administración usase sus atribuciones y armonice sus procesos en concordancia con el Código Orgánico Administrativo y facilite su aplicación.

Resulta importante además comprender que el artículo 245 del Código Orgánico Administrativo regula demás situaciones vinculadas a la prescripción y su aplicación dentro del territorio ecuatoriano. En este sentido, después de su clasificación taxativa la norma establece que:

“Por regla general los plazos se contabilizan desde el día siguiente al de comisión del hecho. Cuando se trate de una infracción continuada, se contará desde el día siguiente al cese de los hechos constitutivos de la infracción” (Código Orgánico Administrativo, 2017).

Sin que sea un apartado que requiera mayor análisis, es claro que puede darse la situación que, el administrado en cometimiento de su infracción, la ejerza de manera continua por lo que resulta lógico que se pueda sancionar desde el último momento en el que el acto se comete ya que para efectos de prescripción si es que se toma la fecha de inicio pudiese ya verse prescrita la misma, continuando con la conducta sujeta de sanción.

Por último, la norma además aborda la figura de la infracción oculta de la siguiente manera:

“Cuando se trate de una infracción oculta, se contará desde el día siguiente a aquel en que la administración pública tenga conocimiento de los hechos” (Código Orgánico Administrativo, 2017).

Frente a esta situación después de una lectura normativa se puede entender a las infracciones ocultas sobre aquellas que la Administración no pudo tener conocimiento de los hechos susceptibles de sanción. Frente a esta situación, recordando el principio jurídico “negativa non sunt probanda” cuya traducción significa que los hechos negativos no deben ser probados, sería en este caso el administrado quien debe desvirtuar, en un supuesto proceso sancionador que la Administración si conocía de los hechos susceptibles de sanción con la finalidad de poder aplicar la prescripción, sin embargo, esta situación mientras no se dilucide de mejor manera sigue siendo un limitante a la figura en cuestión.

2.4.Regulación sobre la prescripción de la potestad sancionadora de la Administración en otros países

Se ha desarrollado ya la idea de que la prescripción de la potestad sancionadora es un de trascendental importancia en la praxis y estudio del derecho administrativo, ya que se configura como un límite de carácter temporal para que la administración pública pueda imponer sanciones a los ciudadanos; de tal forma que, es el plazo y/o término establecido por la ley para que la administración pueda ejercer su poder sancionador y, una vez que ha transcurrido ese plazo, la administración pierde su facultad de iniciar un poder sancionador.

A priori, para iniciar la realización de un análisis adecuado sobre la prescripción de la potestad administrativa sancionadora en otras legislaciones, es menester hacer referencia a ciertos conceptos doctrinarios que servirán como fundamento para dilucidar de forma esquematizada el funcionamiento de los distintos ordenamiento jurídico que serán objeto de estudio en líneas posteriores.

En breves rasgos y con el riesgo de simplificar de sobremanera los orígenes y significado del derecho administrativo, es posible manifestar que, históricamente dentro del desarrollo contemporáneo la posibilidad de sancionar tiene su similitud jurídica en cuanto a su conceptualización en la mayoría de los ordenamientos jurídicos dada su propia naturaleza. En este sentido, la definición más acertada será comprender al derecho administrativo sancionador como el medio jurídico idóneo para la administración de canalizar el poder punitivo.

Es importante comprende que dentro del desarrollo jurídico romano germánico, la definición de la prescripción per sé atiende de manera inicial a una concepción civilista misma ha servido como la base primigenia de todas las ramas del derecho, para que en consecuencia tengamos la capacidad de realizar un examen minucioso de la prescripción desde la perspectiva del Derecho Administrativo.

En este sentido, Biec (2019), se refiere a la prescripción como un modo de adquirir el dominio de una cosa o de librarse de cargas u obligaciones por el paso o transcurso del tiempo conforme las puntualizaciones que señale la norma; de modo que, se entiende a esta figura desde dos aristas; la primera como un modo de adquirir las cosas ajenas y la segunda, como un modo de extinción de las obligaciones. Siendo la conceptualización apropiada y que engloba a la prescripción desde un punto inicial compatible con todo ordenamiento jurídico que comparta

características romanistas.

Ahora, comprendiendo todo lo mencionado se pretende hacer un análisis comparado de tres legislaciones distintas a fin de dilucidar el trato y desarrollo jurídico de la prescripción, pero enfocado en la prescripción de la potestad sancionada. En este sentido, se ha contemplado la regulación en Perú, Colombia y España.

Para el análisis que nos compete partiremos analizando la **Prescripción de la potestad sancionadora administrativa en la República del Perú (Ley de Procedimiento Administrativo General Ley N° 27444)**

En primer lugar, es importante manifestar que la institución de la prescripción en la legislación administrativa peruana de carácter general se encuentra establecida en los artículos 252 en adelante de la Ley de Procedimiento Administrativo General (2022). Conforme la ley citada, la prescripción de la potestad sancionadora de la administración se produce en un plazo máximo de cuatro años contados desde el momento en que la infracción se cometió o desde la última actuación procesal que se haya realizado.

Es importante mencionar que este plazo de prescripción puede ser interrumpido por la notificación del inicio del procedimiento sancionador o por cualquier actuación de la administración que tenga por objeto su sustanciación.

El artículo 252 de la Ley de Procedimiento Administrativo General (2022) determina lo siguiente con respecto a la prescripción:

La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años (p.7).

Del artículo citado es posible inferir que la regla general de la prescripción de la potestad sancionadora en la Ley de Procedimiento administrativo es que, la misma se aplicará conforme lo determine normativa especial y que, a falta de regulación expresa, la potestad sancionadora prescribe en un plazo de cuatro años.

Este el otro punto de relevancia ya que, le da potestad a la Administración Pública de regular

el ejercicio de la potestad sancionatoria, claro siempre en concordancia con el ordenamiento jurídico. Sin embargo, salta a la luz una situación que contrasta con el la regulación de la prescripción en Ecuador y es que si de acuerdo a ese criterio de especialidad no hay norma expresa se aplica la norma general, pero en este caso es fácil subsunción dada la correcta redacción al no establecer una clasificación taxativa de acuerdo a la gravedad de la falta.

Es importante mencionar que la prescripción de la potestad sancionadora no implica la extinción de la responsabilidad civil o penal que pudiera derivarse de la infracción cometida, pero sí impide a la administración ejercer la potestad sancionadora correspondiente.

Siguiendo con el desarrollo jurídico, es necesario abordar la **Prescripción de la potestad sancionadora administrativa en la República de Colombia (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo)**.

Para comenzar es necesario centrar este análisis tomando como punto de partida que dentro del territorio colombiano, la prescripción de la potestad sancionadora de la administración se encuentra reglada por el Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de lo que otras leyes especiales puedan manifestar al respecto.

Como en la mayoría de legislaciones, en Colombia, la prescripción no es otra cosa que, el lapso de tiempo después del cual la administración pierde la facultad de imponer una sanción por un determinado acto u omisión, sin embargo; la forma en la cual está regulada presenta ciertas circunstancias que requieren ser analizadas.

En este sentido, si nos remitimos a lo establecido en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (2011), el mismo que de manera textual dispone que:

Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caducas a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor

del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver. Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución. La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria (p. 18).

De la norma en cuestión, cabe hacer puntualizaciones necesarias. En primer lugar, podemos establecer que de manera evidentemente habla de caducidad de la potestad sancionatoria más no de prescripción en estricto sentido. Bajo este breve preámbulo, se puede inferir que, de acuerdo a la legislación colombiana, la prescripción en si misma no se encuentra normada, sin embargo de la lectura lógica de la ley en cuestión se podría decir que existe una doble concurrencia en cuanto a las instituciones analizadas se refiere.

Se puede alegar que, la norma habla que la potestad para sancionar fenece en tres años, contados a partir del día siguiente al de la comisión de la falta o a la fecha en que cesó la infracción, sin importar que la naturaleza de esta sea continua o permanente. Independientemente de aquello, sabemos que la caducidad opera cuando la Administración ya ha ejercido la potestad sancionatoria, a diferencia de la prescripción que tiene su existencia jurídica cuando no ha existido un inicio de un proceso sancionador por lo que, de acuerdo a la norma en cuestión se puede pensar que cuando se refiere a la caducidad, por su contenido mismo y la forma en la que el legislador ha redactado la misma, en realidad se explica la prescripción de la potestad sancionatoria. No está por demás añadir que hay ciertos casos en los que la prescripción puede ser suspendida o interrumpida.

Lo mencionado cobra relevancia si es que se contrasta con la regulación de la prescripción de la potestad sancionatoria en el Ecuador ya que si existe una correcta diferenciación con la caducidad.

La legislación colombiana de la misma forma, hace una puntualización respecto a los actos cuya función es la resolución de recursos ya que, conforme consta en la segunda parte del artículo referido, deben ser resueltos en el término de un año contado desde que fueron interpuestos, bajo pena de pérdida de competencia. En adición, es menester puntualizar que el Código es claro al determinar que las sanciones contenidas en actos administrativos prescriben en cinco años, regulando dentro del mismo articulado la prescripción de las sanciones.

En síntesis, de acuerdo a la legislación colombiana si la administración no inicia el

procedimiento sancionatorio dentro de los tres años siguientes a la comisión de la infracción, perderá la facultad de sancionar al infractor. Es importante destacar que la prescripción de la potestad sancionadora no implica que la responsabilidad de quien haya cometido la infracción desaparezca, sino que simplemente se extingue la facultad de la administración de sancionar.

Por último, es necesario analizar y comprender como la figura de la **Prescripción de la potestad sancionadora administrativa en España de acuerdo a la Ley de Régimen Jurídico de Sector Público 40/2015**

En este sentido, la regulación prescripción de la potestad sancionadora administrativa en el Reino de España se ha desempeñado como un hito de gran relevancia en el ámbito del derecho administrativo en general y ha servido como fundamento para configurar varios cuerpos normativos en Latinoamérica. Mencionado este antecedente, es posible iniciar manifestando que esta figura tiene como finalidad garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos frente a las actuaciones de la Administración Pública, evitando la posibilidad de que se les sancione por infracciones cometidas en el pasado.

La prescripción de la potestad sancionadora administrativa en el Reino de España está regulada la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (2015), en su artículo 30 donde se establece que:

Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año (...) (p.89463).

De la norma citada se puede observar que, de forma genérica, el plazo de prescripción para el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa es de tres años para infracciones muy graves, dos años para infracciones graves y seis meses para infracciones muy leves; donde la norma en cuestión además establece que se computa el plazo desde la fecha en que la infracción se cometió. Empero, este plazo puede ser interrumpido por el inicio del procedimiento sancionador, por la realización de actuaciones tendentes a la comprobación o investigación de la infracción o por la comunicación al presunto administrado infractor del inicio del procedimiento.

Es de gran relevancia señalar que la prescripción no afecta ni modifica la obligación de resarcir los perjuicios causados por la existencia de la infracción, cuya exigibilidad puede manifestarse en cualquier momento; asimismo, tampoco excluye cualquier tipo de responsabilidad civil o penal que pudiere derivarse de la infracción cometida. Además, es necesario tener en cuenta que el plazo de prescripción puede variar en función de la existencia de normas especiales que regulen cada tipo de infracción o de la Administración que ejerza la potestad sancionadora.

En cualquier caso, toda vez transcurrido el plazo o término de prescripción sin que se haya iniciado el procedimiento sancionador, la Administración no podrá imponer ninguna sanción por la infracción cometida. No obstante, es importante tener en cuenta que el plazo de prescripción evidentemente va a variar en función de la normativa específica que regule cada tipo de infracción o de la Administración que ejerza la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Es menester mencionar que resulta lógico comparar la norma en cuestión con la prescripción regulada en el Código Orgánico Administrativo dentro del Ecuador, ya que, de una manera muy semejante se aborda la figura de acuerdo a la gravedad de las faltas. Sin embargo, la norma española hace especial énfasis en un criterio de especialidad, ya que si bien no se lo aborda de manera expresa al mencionar que la prescripción se regula de acuerdo a las leyes que lo establezcan, obviamente nos demuestra un criterio donde de acuerdo a la propia naturaleza de la infracción, independientemente de su gravedad si es que se regula forma especial, prevalecerá por sobre la norma previa.

En conclusión, la prescripción de la potestad sancionadora en el derecho administrativo se refiere al plazo establecido por la ley para que la Administración Pública ejerza su facultad de imponer sanciones por infracciones cometidas por los particulares. En consecuencia, esta institución, se encuentra regulada de manera diferente en cada país conforme lo determine su ordenamiento jurídico, razón por la cual en líneas posteriores se sintetizan con precisión aspectos relevantes de los puntos analizados en el presente ensayo.

En la República del Perú, la prescripción de la potestad sancionadora está regulada por la Ley de Procedimiento Administrativo General Ley N° 27444; estableciéndose que el plazo de prescripción es de cuatro años como regla general; siempre y cuando no haya norma especial que regule una situación de naturaleza jurídica particular.

En Colombia, la figura de la prescripción no se regula de manera expresa sino se utiliza la

caducidad de la potestad sancionadora que está regulada por el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo; determinándose un plazo de tres años como regla general y de un año para las situaciones que deriven de los actos administrativos. En adición, el plazo se debe comenzar a considerar desde la fecha en que se cometió la infracción y no desde que se pronuncia la Administración Pública.

En el ordenamiento jurídico español, esta institución se encuentra normada por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015); estableciéndose un plazo de prescripción de acuerdo a la gravedad de la falta. El plazo de prescripción comienza a contar desde el momento en que la infracción se cometió.

En cuanto a las similitudes, es preciso destacar que en los tres países se establecen distintos plazos de prescripción para la potestad sancionadora que obedecen evidentemente a cuestiones de orden público, y que en todos los casos estos plazos y/o términos se comienzan a computar desde el momento del cometimiento de la infracción.

Para finalizar, es de orden sustancial entender que la prescripción de la potestad sancionadora no implica por ningún motivo la eliminación o supresión de la infracción o de los perjuicios que esta haya ocasionado, sino que simplemente imposibilita que la Administración Pública pueda ejercer o hacer valer su facultad sancionadora (*ius puniendi*) por el transcurso de un tiempo determinado.

3. CAPÍTULO 3.- LA PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN EL MINISTERIO DE TRABAJO

3.1. Análisis de escenarios de aplicación

Toda vez que ha quedado claro la prescripción y su naturaleza jurídica dentro de un proceso sancionador, así como también los limitantes frente a los cuales se puede encontrar en su aplicación directa, resulta imperioso puntualizar tal análisis dentro de una institución en específico. Es así como se aterriza dentro del Ministerio de Trabajo y sus dependencias, con la intención de entender y comprender cuales son los escenarios de aplicación sobre la figura en cuestión.

En primer lugar, hemos de comprender que, por ciertos factores vinculados a un criterio de expansión y mayor alcance por parte de la Administración, se procede con una segmentación por así decirlo de varias dependencias que forman parte del mismo organismo, pero con cierta autonomía para obrar de acuerdo a una delimitación geográfica específica. En este sentido en el Código de Trabajo (2005) en su artículo 540 se establece que:

“Las Direcciones Regionales del Trabajo estarán bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo y Empleo y someterán a su aprobación sus reglamentos, normas, proyectos y planes de labor.”.

De la norma citada, se puede comprender que, de manera clara y precisa hace referencia a que las Direcciones Regionales de Trabajo forman parte y se encuentran bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo por lo que, todo proceso sancionador vinculado con la Dirección Regional de Trabajo lo estará también con el Ministerio.

En este sentido, dentro de la misma norma, en su artículo 542 cuando se aborda las atribuciones de la Dirección Regional de Trabajo, en su numeral 7 nos señala que están facultados para: “Imponer las sanciones que este Código autorice” (Código del Trabajo, 2005).

En este sentido, es clara la potestad sancionatoria que posee el Ministerio de Trabajo a través de su dependencia, la Dirección Regional de Trabajo.

Ahora, cuando hablamos de un reconocimiento de un proceso sancionador, es imperioso señalar que, por un criterio de seguridad jurídica y debido proceso se debería contar con todas las instituciones jurídicas aplicables dentro del mismo, refiriéndonos de manera especial a la prescripción de la potestad sancionatoria.

Para el efecto, resulta imperioso comprender cuál es la forma mediante la cual se rige o se norma a groso modo el proceso sancionador por parte del Ministerio de Trabajo a través sus Direcciones Regionales. Es así que dentro del Código de Trabajo (2005), en su artículo 628 establece que:

Las violaciones de las normas de este Código, serán sancionadas en la forma prescrita en los artículos pertinentes y, cuando no se haya fijado sanción especial, el director regional del Trabajo podrá imponer multas de hasta doscientos dólares de los Estados Unidos de América (...). Para la aplicación de las multas, **se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la infracción, así como la capacidad económica del trasgresor.**

La norma citada es de gran relevancia ya que presenta varias situaciones que requieren ser analizadas a fin de aterrizar en los escenarios correctos para la aplicación de la prescripción.

En consecuencia a lo mencionado, se puede evidenciar que, en primer lugar, las sanciones se encuentran determinadas dentro de la misma norma, es decir el Código de Trabajo, sin embargo, lo que salta a la vista es el hecho de el artículo en cuestión establece que si es que no se ha fijado una sanción especial (da a entender que existe una infracción previa), queda al arbitrio de la Dirección Regional su sanción económica de acuerdo a un rango valorativo.

En este sentido, se puede entrever que, a priori, existen infracciones con sus correspondientes sanciones, sin embargo, si es que la segunda no existe puede dejar en una situación de incertidumbre al administrado. Analizando lo mencionado, la norma en cuestión, arremete contra el principio de tipicidad que de manera previa ya se ha detallado, sin embargo, vale la pena recordar que resulta ilógico creer que se puede sancionar si es que la norma misma no establece una sanción. Por otro lado, si es que se deja a discrecionalidad de la Administración la determinación sancionatoria, puede darse el supuesto de multas exorbitantes fuera de toda lógica porque, la norma así ha facultado a la Administración.

Ahora, ya hemos hecho referencia en varias ocasiones al hecho de que el artículo 245 del Código Orgánico Administrativo establece una clasificación taxativa en cuanto a la gravedad de las infracciones se refiere a efectos de prescripción sobre la potestad sancionatoria.

En el sentido mencionado el artículo 628 del Código de Trabajo en su último inciso establece que para la aplicación de multas se consideran dos factores, el primero, la gravedad de

la infracción y el segundo, la capacidad económica que pueda llegar a tener la persona que comete el acto sujeto de sanción. Comprendiendo lo mencionado se puede llegar a pesar que todas las infracciones contenidas en el Código de Trabajo tienen, a la par, una categorización de las infracciones en cuestión de acuerdo a la gravedad de las faltas.

En la misma línea, nos encontramos frente al hecho de que dentro del Código de Trabajo existen una gran cantidad de infracciones con las cuales el empleador puede ser sancionado. Dicho esto, las de mayor concurrencia pueden ser aquellas vinculadas a las obligaciones del empleador contempladas en su artículo 42 así como también las prohibiciones detalladas en el artículo 44. A pesar de lo mencionado, hay que puntualizar algunas situaciones. En primer lugar, existe una cantidad amplia de infracciones contempladas dentro del Código de Trabajo, sin embargo, ninguna dentro de la misma norma cuenta con una categorización de acuerdo a su gravedad. Por otro lado, de acuerdo a la plena competencia del Ministerio de Trabajo, mediante acuerdos puede normar y sancionar situaciones de acuerdo a eventos específicos, siendo una situación que implica también a la Dirección Regional de Trabajo.

Dicho lo anterior, si es que dentro de las normas que contienen infracciones susceptibles de sanción por parte de la Dirección Regional de Trabajo cuenta con una categorización de acuerdo a la gravedad de la misma, surgen dos cuestionamientos.

El primero, si es que el 628 del Código de Trabajo habla que la sanción se determina de acuerdo a la gravedad, ¿la determinación de dicha situación es en un acto posterior a cargo de la Dirección Regional? Con relación a este cuestionamiento resulta importante comprender que sería ilógico que la determinación sea posterior, ya que incluso quedaría sujeta a un análisis subjetivo que puede vulnerar derechos fundamentales de los administrados.

Por otro lado, ¿Cuáles pueden ser los escenarios de aplicación con relación a la prescripción de la potestad sancionatoria dentro de la Dirección Regional de Trabajo siendo una dependencia del Ministerio? Para responder a este cuestionamiento resulta esencial imaginar distintas situaciones que, a la luz de la ley y la Constitución sean viables, así como también plenamente aplicables.

En este sentido, el primer escenario de aplicación va vinculado a un derecho constitucionalmente garantizado. Así, en el artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) donde se abordan los derechos de libertad, puntualmente en su numeral 23 nos

establece:

“Se reconoce y garantizará a las personas: (...) El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.”

En este sentido, de acuerdo al derecho reconocido, sería apropiado que, frente a una duda legítima dada la ausencia de una categorización taxativa de acuerdo a la gravedad de las infracciones contenidas en el Código de Trabajo, se podría elevar una petición administrativa donde se consulte al Ministerio de Trabajo sobre una infracción en específico y cuál debería ser su clasificación de acuerdo a su gravedad.

Lo mencionado cobra relevancia cuando existe una duda razonable por parte de quien pretende alegar prescripción a efectos de evitar el inicio de un proceso sancionador por parte del Ministerio de Trabajo. En primera instancia, se puede considerar que sería una forma correcta de aplicar la prescripción frente a la ausencia de categorización. Sin embargo, esta situación requiere un análisis más profundo.

En primer lugar, cabe preguntarse si es que Ministerio de Trabajo se encuentra facultado para pronunciarse sobre la gravedad de una infracción. Sobre este apartado hemos de decir que el si el Ministerio de Trabajo conforme al conocimiento previo de todas las resoluciones y acuerdos que emite dentro de su competencia podría conocer de manera precisa cual pudiese ser un criterio apropiado frente un cuestionamiento de esta naturaleza. Sin embargo, si es que la Administración no conociese nada vinculado a la consulta, mal podría pronunciarse puesto que no le compete añadir elementos a una norma como lo es el Código de Trabajo. Si es que lo hiciese, estaría arremetiendo, en primer lugar, contra el principio de tipicidad de las sanciones y, por otro lado, vulnerando la Seguridad Jurídica.

Ahora, en el supuesto de que la Administración conociese cuál es la gravedad de la sanción, el hecho de que se eleve una consulta previa cobra relevancia cuando esta es, obviamente impulsada por el interesado en alegar la prescripción con la finalidad de evitar el inicio a un proceso sancionador. El gran problema es que, de manera general la forma mediante la cual el Administrado puede conocer es con la notificación, justamente del inicio del proceso sancionador. Frente a esta situación, confiando en un respeto al debido proceso, existen términos y momentos para pronunciarse sobre el por qué no debería existir sanción por prescripción. En este sentido,

atendiendo a la realidad de los trámites administrativos, el tiempo que conllevaría una consulta sería superior al tiempo con el que cuenta el ciudadano para impugnar una sanción o apelar una resolución. Es por esta razón que este escenario de aplicación resultaría complejo en la práctica diaria.

Ahora, otro escenario de aplicación está vinculado a la facultad y potestad que posee el Ministerio de Trabajo. Se ha hecho referencia a la posibilidad que los Ministerios en general poseen de emitir acuerdos y reglamentos de aplicación. En este sentido de manera amplia, a fin de comprender como puede ser aplicada de mejor manera la prescripción, justamente puede estar vinculada a dicha facultad.

En concordancia con lo mencionado, resulta necesario considerar la posibilidad que, el Ministerio de Trabajo, dentro de sus facultades norme situaciones vinculadas su proceso sancionador pero que exista plena armonía con las normas aplicables, es decir el Código Orgánico Administrativo.

Lo lógico sería que, mediante acuerdo ministerial se reglamente y clasifique las infracciones contenidas dentro del Código de Trabajo de acuerdo a su gravedad. Esta situación empataría con lo que determina el 245 del Código Orgánico Administrativo. Sobre este apartado, cabe puntualizar, a priori la necesidad de categorizar todas y cada una de las infracciones contenidas dentro del Código de Trabajo sin dejar ninguna fuera de dicha segmentación. Lo argumentado además cobra relevancia puesto que, ya existiría una correcta categorización previa y los procesos sancionadores cobrarían mayor certeza al poseer una infracción que pueda compaginar de mejor manera con las instituciones jurídicas que implica.

Ahora, frente a lo mencionado cabe preguntarse si es que dentro de la posibilidad de normar un proceso sancionador, al igual que en el escenario anterior, el Ministerio pudiese categorizar las infracciones de acuerdo a su gravedad sin que esto arremeta contra la seguridad jurídica y el principio de tipicidad. Frente a este cuestionamiento hemos de decir que, a diferencia del supuesto antes mencionado, nos encontramos frente a acuerdos ministeriales que en principio están plenamente empatados con el ordenamiento jurídico y su fin es cumplir con el correcto funcionamiento de la Administración por lo que, pudiese ser un hecho aplicable y que, de momento permitan una correcta aplicación de la figura que se estudia. El problema real es que, si bien existen resoluciones que se materializan en reglamentos, no logra de manera general abordar todas y cada

una de las infracciones contenidas en el Código de Trabajo por lo que aún deja un amplio espectro de discrecionalidad.

Por último, un posible escenario de aplicación está vinculado a una interpretación normativa. Así pues, frente a la ausencia de una clasificación de acuerdo a la gravedad de las infracciones, se podría argumentar que de acuerdo al artículo 245 del Código Orgánico Administrativo la sanción leve prescribe en un año y las muy graves en cinco años, en este sentido, independientemente de la clasificación, de acuerdo al caso en concreto pudiese transcurrir más tiempo que el contemplado para las infracciones muy graves.

Lo mencionado pudiese entenderse como un posible criterio interpretativo pero que, sin embargo, dista bastante de la intención del legislador que es, justamente categorizar las infracciones. Además, de acuerdo a este criterio, sigue dejando abierta la posibilidad de una actuación discrecional al no poder regular las infracciones que sean leves o simplemente graves.

3.2. Consecuencia jurídica de una posible inaplicación sobre la prescripción

Se ha descrito y explicado de manera clara la forma en la cual opera la Prescripción de la Potestad Sancionatoria de la Administración; además se ha individualizado dicho análisis jurídico en una Institución en Específico, el Ministerio de Trabajo.

Sin perjuicio de lo mencionado, resulta esencial puntualizar cuales pueden ser los efectos jurídicos frente a una posible inaplicación de la figura por parte del Ministerio de Trabajo dentro de un proceso sancionador. Para el efecto, resulta necesario imaginar un escenario en el cual el Ministerio Regional de Trabajo a través de su Dirección Regional pretenda dar inicio a su proceso tipo a fin de determinar una sanción.

Para una mejor comprensión, se pondrá como ejemplo el inicio del proceso sancionador mediante una notificación de un presunto incumplimiento de obligaciones correspondientes al empleador, siendo esta la relacionada con el Registro de Formularios de Pago Utilidades, sanción contemplada en el inciso segundo del artículo 105 del Código de Trabajo (2005) se establece que:

El empleador remitirá a la Dirección Regional del Trabajo la comprobación fehaciente de la recepción de las utilidades por el trabajador, bajo pena de multa. Además, si requerido el empleador por la Dirección Regional del Trabajo para que justifique el cumplimiento de tal obligación, no remitiere los documentos comprobatorios, será sancionado con una multa

impuesta de conformidad con lo previsto en el artículo 628 de este Código, según la capacidad de la empresa, a juicio del director regional del Trabajo.

Ahora, como se puede ver el incumplimiento de la obligación en cuestión implica, de manera evidente una sanción que es canalizada a través de la potestad sancionadora el Ministerio de Trabajo, situación que previamente ya ha sido desarrollada. En este sentido, se evidencia además que la norma ese remite al artículo 628 del mismo cuerpo legal, artículo que establece rangos de sanción como ya se ha dicho. No está por demás añadir que, en la norma no hace referencia a la gravedad de la sanción. Para fines ejemplificativos, podríamos considerar que el hecho susceptible de sanción se da en el ejercicio fiscal del año 2013.

Frente a este supuesto, resulta imperioso abordar dos derechos fundamentales dentro de todo proceso sancionador. En primer lugar, se analiza el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), puntualmente su numeral tercero:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) (...) 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

A priori, queda claro que se pretende resguardar el debido proceso, entiendo al mismo como una garantía básica. En este sentido, por su propia naturaleza jurídica debe ser parte de todo proceso sobre el cual verse derechos y obligaciones ya sea en sede administrativa o judicial. Dicho lo anterior, es imperante resaltar que el derecho en cuestión implica que la sanción únicamente puede tener existencia con una ley previa, es decir, prevalece el principio de tipicidad.

Ya se ha hecho énfasis en que, dentro de un análisis jurídico doctrinario, la prescripción de la sanción podría incluirse dentro de la tipicidad de infracción. En este sentido, si es que la norma no establece a la par una categorización de acuerdo a gravedad de infracción, mal se podría aplicar la prescripción de la potestad sancionatoria contenida en el artículo 245 del Código Orgánico Administrativo.

Por otro lado, dentro del mismo artículo 76, pero en su numeral 7 se regula el derecho a la defensa, donde en su literal L se señala:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...)

(...) 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. (...) (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Por último, se debería hacer referencia también al derecho a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Carta Magna:

“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En este sentido, si es que con las normas citadas nos ubicamos dentro de la situación ejemplificativa que se detalló de manera previa, resulta esencial dilucidar todos los escenarios posibles a fin de comprender cual puede ser la consecuencia jurídica de no aplicar la prescripción de la potestad sancionatoria.

En esta línea, ya dentro del supuesto analizado, ubicándonos en la notificación de presunta infracción, lo que en derecho corresponde es que, la Administración permita remitir la documentación y cualquier medio probatorio que desvirtúe la presunta infracción. Cabe indicar que, en este momento, el administrado pudiese alegar prescripción de acuerdo a toda lógica comprensiva, sin embargo, ante la ausencia de una regulación y especificación adecuada la Administración estaría plenamente facultada para emitir una sanción mediante un Acto Administrativo que se presume legítimo.

Después de contemplar un escenario hipotético que, de hecho, no dista mucho de una situación que pueda presentarse de realmente, resulta esencial comprender que existe un detrimento evidente, puntualmente al debido proceso, a la seguridad jurídica y además al derecho a la defensa, todo esto producto de una actuación discrecional por parte de la Administración que, frente a la ausencia normativa y ante escenarios de compleja aplicación el Ministerio de Trabajo

en su intención de cumplir la ley puede poner en una situación de penumbra a los administrados.

En este escenario, cabe afirmar que una ausencia de aplicación de la figura jurídica relacionada con la prescripción de la potestad sancionadora, implicaría una actuación discrecional por parte de la Administración que devengaría, en la vulneración de derechos constitucionalmente garantizados, mismos que ya previamente han sido descritos pero cuya individualización resulta necesaria.

Así, por ejemplo, con respecto al debido proceso, ya se argumentado que cuando se aborda la tipicidad, la prescripción debe ser parte de la misma y que, cuando la segunda no se aplica, de manera consecuente, la tipicidad se ve viciada.

Con lo relacionado a la seguridad jurídica debemos manifestar que, si una infracción no categoriza la gravedad de la misma, resulta imposible aplicar el artículo 245 vinculado a la prescripción de la potestad sancionatoria por lo que, no se podría confiar en una norma que en inicio es restrictiva e imposibilita la concurrencia de la institución jurídica en cuestión.

Por último, con respecto al derecho a la defensa, donde resguarda la motivación, de manera consecuente si es que no se puede sancionar con una norma que presenta inconsistencias jurídicas, mal se podría usar las mismas citas legales dentro de un Acto Administrativo, mismo que se vería afectado por un vicio de nulidad.

3.3. Efectos de la prescripción dentro del Ministerio de Trabajo

Cuando hablamos de los efectos jurídicos que pueden llegar a presentarse con relación a la Prescripción dentro del Ministerio de Trabajo, resulta esencial, en primera instancia conocer de manera general cuando la misma se regula dentro de las normas aplicables.

Hemos de indicar que, de manera previa, ya se ha fundamentado el hecho de que producto de una ausencia de regulación normativa específica resulta complejo dilucidar un efecto concreto de la figura en cuestión. Sin embargo, por un criterio de especialidad hemos de decir que el Código de Trabajo sí aborda situaciones vinculadas a la prescripción.

En primer lugar, resulta imperioso remitirse al artículo 635 de la norma en cuestión, donde se establece que:

Las acciones provenientes de los actos y contratos de trabajo prescriben en tres años,

contados desde la terminación de la relación laboral, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos que siguen y en los demás casos de prescripción de corto tiempo, especialmente contemplados en este Código (Código del Trabajo, 2005).

Con relación al artículo 635 hay que dejar en evidencia que la prescripción sobre la cual hace referencia va estrictamente vinculada a los actos y contratos cuyo origen se sustenta en una relación de carácter laboral por lo que su aplicación dista del espectro de un proceso sancionador.

Es necesario además señalar que, dentro del artículo 636 se abordan las prescripciones especiales, el artículo señala que:

Prescriben en un mes estas acciones:

- a) La de los trabajadores para volver a ocupar el puesto que hayan dejado provisionalmente por causas legales;
- b) La de los empleadores para despedir o dar por terminado el contrato con el trabajador; y,
- c) La de los empleadores, para exigir del trabajador indemnización por imperfecta o defectuosa ejecución del trabajo ya concluido y entregado. (Código del Trabajo, 2005).

Al igual que en la norma anterior, simplemente se aborda la prescripción de acciones netamente vinculadas a la relación laboral existente, dejando de lado la potestad sancionadora de la Administración.

Entendiendo las normas que previamente se han citado, y a la par, comprendiendo que se trata de prescripción cuya aplicabilidad se vincula únicamente a acciones que devengan o son producto única y exclusivamente de la relación laboral existente entre empleador y trabajador. En el sentido expuesto, cuando hablamos de los efectos de la prescripción dentro del Ministerio de Trabajo, la regulación expresa únicamente se referirá a las situaciones previamente detalladas.

En este sentido, si es que se tratase de vincular a los efectos de la regulación especial con relación a la prescripción de la potestad sancionatoria de la Administración resultará insuficiente ya que, es evidente que no aborda situaciones vinculadas con las formas y procesos de trámite Administrativo. Y esto, sumando a la ausencia de una clasificación taxativa de las infracciones de carácter administrativo, se podría llegar a pensar que los efectos prácticos vinculados a la figura jurídica de la prescripción resultan escasos por no decir inexistentes.

Lo mencionado compagina con los escenarios de aplicación de la figura en cuestión, ya que por todo lo expuesto, se podía pensar que ante la inexistencia de efectos prácticos la Administración podría ejercer sus facultades sancionatorias de carácter discrecional sin que exista una consecuencia jurídica, poniendo en detrimento derechos fundamentales de los administrados.

3.4. Conclusiones y recomendaciones

Después de todo lo expuesto, se podría concluir que, el Estado en su afán de velar por el bienestar social, ejerce y pone en movimiento su poder punitivo, el mismo que puede ser canalizado mediante la vía administrativa, sin ser excluyente y con una correcta diferenciación del ius puniendi dentro de la esfera del derecho penal.

Dentro de la misma línea, es claro que la distinción entre sanción administrativa y sanción penal impuestas a través del ius puniendi estatal, quedará supeditada al criterio del legislador de turno, quien, por distintas consideraciones, expedirá mediante norma positiva, la sanción dentro de la esfera jurídica aplicable a cada situación. Siempre resaltando la existencia de obligaciones que, por la naturaleza del orden público los administrados deben cumplir.

Hay hacer hincapié en que dicha potestad debe ser ejercida siempre en respeto a las normas jurídicamente aplicables a fin de que exista una correcta concurrencia de los procesos sancionadores correspondientes y que no se presenten situaciones que, en definitiva, puedan causar una vulneración de derechos fundamentales. Este hecho, además, se ha visto consolidado a partir del desarrollo jurídico aplicable a cada momento histórico específico observando varios factores que pueden incidir en la conceptualización del poder punitivo de la Administración.

Lo mencionado es de gran relevancia porque demuestra el rango de aplicación del ius puniendi estatal dentro del espectro del derecho administrativo. Sin embargo, se puede afirmar que no es un poder ilimitado y que posee restricciones. Es por esta razón que, de manera general hay que puntualizar que el rango de aplicabilidad de dicha potestad se ve marcando, fundamentalmente por principios básicos del derecho e instituciones jurídicas que en gran medida marcarán un límite de la facultad sancionadora.

Cuando se habla de los limitantes en cuestión, hablamos pues de principios como el de legalidad, seguridad jurídica, tipicidad, debido proceso y en general cualquier institución del derecho consolidada que prevea situaciones a fin de precautelar los derechos de los administrados.

Dentro de este análisis, se puede concluir también a la figura jurídica de la prescripción cuya relevancia se ve marcada por su concurrencia de acuerdo al transcurso del tiempo, situación que, como se ha dicho puede otorgar o extinguir derechos.

De manera consecuente se asevera que la prescripción es un tema de gran importancia en el ámbito jurídico y administrativo, ya que su efecto está vinculado a la existencia o no de derechos u acciones, que se encuentran supeditadas a un transcurso temporal legalmente determinado. Es por esta razón que la prescripción puede ser identificada y analizada desde varias aristas, las cuales permiten dar confianza y certeza al determinar sanciones, marcando un elemento esencial y de gran consideración por parte de la Administración pública en el cumplimiento de sus obligaciones. Esta figura jurídica dentro de un desarrollo procesal es sumamente importante porque permite que los asuntos se resuelvan en un tiempo razonable, impidiendo así que los procesos se eternicen y perjudiquen a las partes involucradas.

En el ámbito administrativo, la prescripción adquiere una importancia aún mayor, ya que está directamente relacionada con el cumplimiento de las obligaciones por parte de la Administración pública. En este sentido, la prescripción es un elemento esencial que debe ser tenido en cuenta por misma para tramitar correctamente un proceso sancionador.

La prescripción, puntualizando su vínculo con la potestad sancionatoria, implicará de manera general que, transcurrido el plazo legalmente establecido, sin que se haya iniciado el procedimiento sancionador, la posibilidad de sancionar al infractor se extingue.

La prescripción, en este caso, cumple una función muy importante, ya que evita que la Administración pública pueda iniciar un procedimiento sancionador indefinidamente, lo que generaría una gran inseguridad jurídica y una falta de certeza para los administrados. Así mismo, la prescripción obliga a la Administración a actuar con celeridad y eficacia en el cumplimiento de sus obligaciones determinadas, evitando así posibles dilataciones o negligencias en su actuación.

En definitiva, la prescripción será pues un elemento esencial en el ámbito jurídico y administrativo, ya que permite que los asuntos se resuelvan en un tiempo razonable y que se evite actuaciones discrecionales por parte de la Administración y la falta de certeza para los ciudadanos.

Ahora, resulta importante además concluir que la diferencia existente entre la prescripción y la caducidad es de suma importancia a fin de que no existan errores en su aplicación dentro de un

proceso sancionador. Dicho esto, la diferencia principal entre la prescripción y la caducidad en el ámbito administrativo es que la prescripción se refiere a la imposibilidad de iniciar un proceso sancionador después de un tiempo determinado, mientras que la caducidad implica la pérdida del derecho de la Administración para sancionar una conducta después de haber iniciado un proceso y haber omitido su deber de seguimiento y control. En otras palabras, la prescripción se refiere al límite temporal para iniciar un proceso sancionador, mientras que la caducidad se refiere a la pérdida del derecho de la Administración para sancionar una conducta una vez iniciado el proceso debido a la falta de seguimiento y control. Es importante tener en cuenta estas diferencias.

Dentro del mismo análisis, es imperioso resaltar la regulación expresa de la prescripción de la potestad sancionadora dentro del Código Orgánico Administrativo en su artículo 245, situación que después de una comprensión adecuada, se puede concluir que, por su propia naturaleza, establece una clasificación taxativa y excluyente que debe ser cumplida para que la prescripción sea efectiva.

Esto significa que para que la prescripción opere, la infracción administrativa en cuestión debe ser clasificada como leve, grave o muy grave, según la ley. Es importante tener en cuenta esta categorización ya que solo las infracciones que cumplen con estos criterios específicos podrán ser objeto de prescripción. Por lo tanto, es fundamental entender esta clasificación para saber si una infracción puede o no prescribir y tomar las medidas legales adecuadas.

Y claro, es evidente que al momento de aplicar o alegar la prescripción de la potestad sancionatoria, si es que la norma en la cual se funda una presunta infracción no está categorizada en concordancia con el artículo 245 del Código Orgánico Administrativo, se puede concluir que, de manera evidente su aplicación se verá limitada, dejando en una incertidumbre al administrado por lo que, se puede pensar que todo proceso sancionador, debe, de manera sistemática compaginar con el contenido de la norma orgánica en cuestión.

Como ya se ha expuesto, el problema real radica o tiene su génesis cuando no existe una categorización de esta naturaleza dentro de las normas que contienen sanciones de índole administrativa, siendo un hecho que de manera puntual y específica abordar el proceso sancionador del Ministerio de Trabajo, dada justamente su ausencia de clasificación taxativa correspondiente a las infracciones contenidas dentro del Código de Trabajo cuya determinación es competencia de la Administración en cuestión.

Dicho lo anterior, se puede concluir que, por todo lo expuesto y analizado frente a la ausencia de regulación específica con respecto a la prescripción y por no compaginar las infracciones administrativas contempladas en el Código de Trabajo con el contenido del artículo 245 del Código Orgánico Administrativo la aplicación de la figura relacionada con la prescripción de la potestad sancionatoria resultará pues compleja.

El hecho de que no se pueda aplicar la prescripción en un proceso sancionador, implica en primer lugar que la Administración tiene carta abierta para ejercer su potestad punitiva sin importar el periodo en el cual ha tenido lugar el hecho que presuntamente es susceptible de sanción. Esta situación a más de ser contraria a la ley y a la Constitución, implica además que las actuaciones de la Administración no se encuentren sujetas a un control y que, independientemente de su control y seguimiento de manera discrecional puedan ejercer el *ius puniendi*.

Dicho lo anterior se considera que, en primer lugar, el artículo 245 del Código Orgánico Administrativo por la forma en la que ha sido redactada, tuviese una correcta aplicación si es que el ordenamiento jurídico aplicable con relación a las infracciones administrativas estuviese armonizado con la norma orgánica. Sin embargo, sin la correcta clasificación de las infracciones de acuerdo a la gravedad de las mismas, los procesos sancionadores dentro del Ministerio de Trabajo tendrán como situación particular la compleja aplicación de la prescripción sobre la potestad sancionatoria.

En este sentido, se puede considerar necesario e imperioso una sistematización de las normas vinculadas a los procesos sancionadores dentro del Ministerio de Trabajo por lo que, situándonos en una realidad mucho más práctica, pensar en algunas situaciones que, a priori pueden subsanar esta problemática.

Se puede considerar como recomendación, la reforma puntual al artículo 245 del Código Orgánico Administrativo, considerando su contenido y su rango de aplicación si es que se aborda la prescripción en otras normas previa remisión dentro de la ley orgánica, puede simplificar su actuación por un criterio de especialidad. De forma más clara, si es que el artículo en cuestión establece que la prescripción se regula de acuerdo a lo que las normas especiales lo establezcan, pero limitando un rango de temporalidad, sería mucho más factible y sencillo la concurrencia de la figura. Este escenario claro, está supeditado a la obligación del legislador o en su defecto la Administración competente de normar su proceso sancionador.

Ahora, dentro del Ministerio de Trabajo, considerando que la totalidad de las sanciones Administrativas se encuentran reguladas dentro del Código de Trabajo, una categorización expresa de todas y cada una de las infracciones en concordancia con el artículo 245 facilitaría de igual forma la aplicación de la prescripción sobre la potestad sancionatoria ya que de manera evidente, existiría una armonía entre el Código Orgánico Administrativo y el Código de Trabajo.

Por último, es fundamental resaltar que, dentro del tráfico jurídico diario los procesos sancionadores a más de ir encaminados a determinar una infracción y sancionar la misma, deben también respetar las formas y derechos previamente establecidos sin desconocer todas las instituciones jurídicas aplicables dentro de un caso en concreto. Todo esto con la finalidad de que la Administración en cumplimiento de sus obligaciones evite actuaciones que puedan poner una situación de incertidumbre y vulneración a los administrados, desconociendo la naturaleza propia del derecho público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, E. (2019). El Concepto de la Analogía en la Doctrina Jurídica Moderna. *Quaderni Fiorentini per La Storia Del Pensiero Giuridico Moderno*, 48, 157–182.
<https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/99768>
- Asamblea Nacional. (2017). Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento No. 31: 7-jul-2017
- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 44 de 20-oct.-2008.
- Congreso Nacional de Perú. (2022). Ley de Procedimiento Administrativo General.
[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/RelatAgenda/proapro.nsf/ProyectosAprobadosPortal/0A756EF02155CC04052571B6006734CC/\\$FILE/11496.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/RelatAgenda/proapro.nsf/ProyectosAprobadosPortal/0A756EF02155CC04052571B6006734CC/$FILE/11496.pdf)
- Congreso de Colombia. (2011). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=41249
- 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*, 0(37), 263–274.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/13178>
- Bermúdez, J. (1998). Elementos para definir las sanciones administrativas. *Revista Chilena de Derecho*, 1, 323–344. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2650036>
- Biec, J. (2019). *Suplemento al Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia de Joaquín Escriche*. Wentworth Press.
- Congreso Nacional. (2005). Código Civil. Quito: Registro Oficial Suplemento 46 de 24-jun-2005.
- Congreso Nacional. (2005). Código del Trabajo: Registro Oficial Suplemento 167 de 16-dic-2005
- Carvajal, B. (2010). Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 4, 7–21.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503856219001>
- Cordero, E. (2012). El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal. *Revista de Derecho*, 25(2), 131–157. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502012000200006>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Caso Carranza Alarcón vs. Ecuador*.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serieic_398_esp.pdf
- Corte Suprema de Justicia. (2004). *Gaceta Judicial. Serie XVII*(No.15), 5203–5224.
- Diez, M. (1972). *Derecho Administrativo. Tomo VI (Plus Ultra)*.
- Espinosa, K., & Ramírez, E. (2009). Fundamentos históricos y filosóficos de la potestad sancionadora de la Administración Pública. In *Contribuciones a las Ciencias Sociales*.
<https://www.eumed.net/rev/cccss/04/evrb.htm>

- García, J. (2008). Sobre el ius puniendi: su fundamento, sus manifestaciones y sus límites. *Documentación Administrativa*, 11–41. <https://doi.org/https://doi.org/10.24965/da.v0i280-281.9600>
- Garrido, F. (1959). Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, 28, 11–50. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112386>
- Gómez, R. (2017). El non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador. *Revista de Derecho de La Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 2, 101–138. <https://doi.org/http://dx.doi.or10.4067/S0718-68512017000200101>
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: teoría general del derecho administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo. https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/tomo8.pdf
- Jarillo, J. (2005). El Estado absoluto como primer estadio del Estado Moderno. *Saberes. Revista de Estudios Jurídicos, Económicos y Sociales*, 3, 32. <https://revistas.uax.es/index.php/saberes/article/view/764>
- Junceda, J. (2008). Los principios de proporcionalidad y prescriptibilidad sancionadores. *Documentación Administrativa*, 119–131. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4240610>
- López, M. (2018). *Relación entre el Derecho Sancionador Administrativo y el Derecho Penal* [Universidad de Jaén]. https://crea.ujaen.es/bitstream/10953.1/9447/1/TFG_MARIA_DEL_CARMEN_LPEZ_SN_CHEZ.pdf
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA* (Ediciones). <https://escuelalegalite.com/wp-content/uploads/2022/04/PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-Y-SANCIONADOR-EN-EL-COA.pdf>
- Núñez, K. (2019). La evolución del procedimiento administrativo y el COA en el Ecuador. *Revista San Gregorio*, 1(33), 158–168. <https://doi.org/10.36097/rsan.v1i33.1029>
- Régimen Jurídico del Sector Público. (2015). Ley 40/2015. <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/02/pdfs/BOE-A-2015-10566.pdf>
- Sempértegui, L. (2010). Vista de La Importancia del Liberalismo Clásico para la supervivencia del Estado de Derecho. *Polémika*, 2(4), 118–123. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/polemika/article/view/362/481>
- Villar, L. (2007). Estado de Derecho y Estado Social de Derecho. *Revista Derecho Del Estado*, 20, 73–96. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/revderest20&div=8&id=&page=>