

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

[DOI 10.35381/noesisin.v7i1.369](https://doi.org/10.35381/noesisin.v7i1.369)

**Caducidad en procedimientos sancionadores: implicaciones jurídicas en la gestión de la Agencia Metropolitana de Control**

**Expiration in disciplinary proceedings: legal implications for the management of the Metropolitan Control Agency**

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri  
[pg.leonardomgv67@uniandes.edu.ec](mailto:pg.leonardomgv67@uniandes.edu.ec)

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Tungurahua  
Ecuador

<https://orcid.org/0009-0002-5871-0016>

Iruma Alfonso-González  
[ua.irumaalfonso@uniandes.edu.ec](mailto:ua.irumaalfonso@uniandes.edu.ec)

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Tungurahua  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0001-6866-4944>

Recibido: 15 de abril 2025  
Revisado: 15 de mayo 2025  
Aprobado: 15 de julio 2025  
Publicado: 01 de agosto 2025

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

## RESUMEN

La Agencia Metropolitana de Control sanciona las infracciones a la normativa metropolitana de Quito. La presente investigación analiza críticamente la declaratoria de caducidad en sus procedimientos sancionadores, identificando causas y consecuencias jurídicas. Se examinó una muestra de 94 expedientes de 2022, referidos a construcciones en nueve zonas del Distrito Metropolitano. Se constató que la caducidad se declaró principalmente por retrasos en la emisión del acto de inicio, en la sustanciación del expediente y en la fase de instrucción. Como repercusiones jurídicas, sobresalen el archivo de los procedimientos y la revocatoria de medidas cautelares impuestas. Los hallazgos aportan insumos para proponer ajustes normativos y procedimentales orientados a reducir los plazos y evitar la caducidad, de modo que se fortalezca la seguridad jurídica y la eficacia de la gestión sancionadora de la AMC. Esta caracterización contribuye a optimizar la actuación institucional y a salvaguardar los derechos de los administrados.

**Descriptores:** Declaratoria de caducidad; procedimientos administrativos sancionadores; retrasos procesales; medidas cautelares; seguridad jurídica. (Tesauro UNESCO).

## ABSTRACT

The Metropolitan Control Agency sanctions violations of Quito's metropolitan regulations. This research critically analyzes the declaration of expiration in its sanctioning procedures, identifying causes and legal consequences. A sample of 94 files from 2022 was examined, referring to constructions in nine areas of the Metropolitan District. It was found that expiration was mainly declared due to delays in issuing the initial act, in substantiating the file, and in the investigation phase. The most notable legal repercussions were the dismissal of proceedings and the revocation of precautionary measures imposed. The findings provide input for proposing regulatory and procedural adjustments aimed at reducing deadlines and avoiding expiration, thereby strengthening legal certainty and the effectiveness of the AMC's sanctioning management. This characterization contributes to optimizing institutional performance and safeguarding the rights of those being administered.

**Descriptors:** Declaration of expiration; administrative sanctioning procedures; procedural delays; precautionary measures; legal certainty. (UNESCO Thesaurus).

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

## INTRODUCCIÓN

La dinámica de los procedimientos administrativos sancionadores en el Ecuador demanda una revisión crítica, especialmente en lo relativo a los plazos establecidos para dictar resolución. En el ámbito metropolitano de Quito, la Agencia Metropolitana de Control (AMC) asume la función de fiscalización y sanción de infracciones a la normativa local, utilizando para ello un proceso que combina actuaciones previas, etapa de instrucción y fase resolutoria. Sin embargo, la caducidad —entendida como la extinción de la potestad sancionadora por inacción administrativa— ha cobrado relevancia al evidenciarse demoras que amenazan tanto la seguridad jurídica de los administrados como la eficacia del propio órgano de control (COA, art. 244).

La organización y competencias de la AMC se encuentran definidas en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito: el artículo 313 la configura como organismo descentrado, con autonomía financiera y administrativa, adscrito a la Alcaldía; el artículo 314 le otorga atribuciones de inspección, instrucción, resolución y ejecución de sanciones (Código Municipal, arts. 313–314). Bajo esta estructura, el procedimiento sancionador se inicia de oficio, por petición motivada o denuncia, concede al presunto infractor un plazo de diez días para alegar y culmina con una resolución que impone sanción o archiva el expediente. Cuando el tiempo máximo para resolver se excede, el funcionario competente debe declarar la caducidad y archivar las actuaciones (COA, art. 244).

El problema de investigación radica en determinar las consecuencias jurídicas que surgen de dicha declaratoria de caducidad en los procedimientos instaurados por la AMC. Aunque la normativa prevé plazos y mecanismos para proteger el principio de seguridad jurídica, en la práctica se han detectado vacíos y solapamientos entre los plazos establecidos —dos meses para revisión de oficio, seis meses para actuaciones previas, treinta días para respuesta a solicitudes y otros— que generan confusión y ocasiones de inactividad administrativa (COA, arts. 132; 179; 207–208; 213). Esta dispersión normativa, sumada a la ausencia de criterios uniformes para resolver la

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

caducidad, justifica un análisis que esclarezca sus efectos sobre la validez de los actos, la prescripción de responsabilidades y la garantía de derechos de los administrados. Desde un enfoque dogmático, el procedimiento sancionador es un mecanismo regulado que exige motivación detallada de la conducta atribuida (Robles-Pagador y Ventura-González, 2024; Rodríguez-Diestra, 2024; Celis Vela, 2025; Crespo Berti et al., 2025). Aunque el COA indica requisitos mínimos para el acto de inicio (art. 251), no desarrolla la estructura típica, antijurídica y culpable de la falta administrativa, lo que implica un desafío interpretativo para aplicar los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y dignidad humana consagrados en la Constitución (art. 76) (Constitución de la República, art. 76; COA, art. 251). Esta laguna obliga a los instructores a deducir las características de la infracción mediante un análisis dogmático-conceptual que sostenga la tipificación y fundamentación de sus resoluciones.

La sanción administrativa, por su parte, ha sido conceptualizada en la doctrina como un acto de gravamen impuesto por la Administración al administrado. García de Enterría la define como “un mal infligido por la Administración al administrado como consecuencia de una conducta ilegal” (García de Enterría, 2004). Boutaud Scheuermann (2022) aborda la sanción administrativa desde una perspectiva doctrinal, como una decisión de la autoridad pública que impone una carga jurídica al administrado, afectando su esfera jurídica mediante restricción o supresión de derechos o facultades, en función de la infracción y el marco normativo aplicable, quien también fundamenta la sanción como medida reprobatoria y correctiva frente a conductas reprochables. Complementan estos enfoques Letelier Wartenberg (2017), Espinosa Velázquez (2021), Carmona Giraldo (2021), y Martínez Hagopian (2024) que entienden que la sanción administrativa representa una respuesta institucional frente a la infracción, orientada a reprochar y corregir el incumplimiento normativo por parte del administrado y Cordero Vega (2020) Rincón, que subraya el carácter afflictivo de la medida como respuesta al incumplimiento normativo. En síntesis, la sanción integra tres elementos esenciales: el gravamen al sujeto, la lesividad de su conducta y el poder administrativo para imponerla, conforme a

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

normas y principios que rigen la función sancionadora (Boutaud Scheuermann, 2022).

La caducidad administrativa, entendida como un modo de extinción anormal del acto por inacción de la propia Administración, opera sin que exista vicio o ilegalidad en el acto originario, sino por el transcurso del plazo legal concedido (Flores Rivas, 2017; Arrieta Martínez de Pisón, 2024). Se diferencia de la prescripción y de la caducidad de acciones del administrado, pues recae en la potestad del órgano sancionador (Salas Vásquez, 2022; Villalobos Villalobos, 2023; Valverde Encarnación, 2023). El COA estipula diversos plazos de caducidad: dos meses para procedimientos de oficio sin acto dictado (art. 132), seis meses para notificar la decisión de inicio tras actuaciones previas (art. 179), treinta días para resolver solicitudes sujetas a silencio administrativo (arts. 207–208) y dos meses para archivar actuaciones vencido el plazo máximo en procedimientos de oficio (art. 213). Esta dispersión normativa, advierte Hinestrosa (2024), requiere una lectura sistemática para evitar interpretaciones contradictorias y garantizar el acceso igualitario a bienes públicos.

El análisis crítico de la caducidad y sus consecuencias jurídicas es, por tanto, imprescindible para fortalecer la seguridad legal y la confianza de los administrados en la AMC. El objetivo general de este estudio consiste en desarrollar un examen jurídico riguroso de la declaratoria de caducidad en los procedimientos sancionadores instaurados en la Agencia Metropolitana de Control, con énfasis en sus efectos sobre la validez de los actos y los derechos de las partes involucradas. Para alcanzar esta meta, se procederá a fundamentar doctrinalmente la institución de la caducidad, analizar las resoluciones emitidas durante el año 2022 en las que se declaró caducidad, y efectuar un contraste crítico entre el marco normativo y la práctica administrativa.

El presente artículo tiene como objetivo general desarrollar un análisis crítico jurídico, de corte documental, sobre la declaratoria de caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores de la Agencia Metropolitana de Control, mediante la revisión de literatura doctrinal y normativa relevante de los últimos cinco años y el estudio de una muestra representativa de resoluciones emitidas en materia de construcciones

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

durante 2022, con el fin de caracterizar sus elementos esenciales y las repercusiones jurídicas derivadas.

## MÉTODO

Este estudio adopta un enfoque descriptivo y crítico de corte jurídico, orientado al análisis documental de expedientes administrativos sancionadores. Para el diseño de estudio se empleó un análisis cualitativo y cuantitativo de carácter retrospectivo, centrado en identificar causas y consecuencias de la declaratoria de caducidad dentro de los procedimientos iniciados por la Agencia Metropolitana de Control durante el año 2022.

Se utilizaron como criterios de inclusión los expedientes con resolución definitiva de caducidad emitida en 2022 y se excluyeron aquellos en proceso de apelación o sin firma del acto de inicio. La población incluyó todos los expedientes de sanciones por construcciones en el Distrito Metropolitano de Quito resueltos con caducidad. De un total de 112 casos registrados, se seleccionó una muestra final de 94 expedientes distribuidos en las siguientes zonas: Quitumbe, Eloy Alfaro, Manuela Sáenz, La Mariscal, Eugenio Espejo, La Delicia, Calderón, Tumbaco y Los Chillos.

Se diseñó una matriz de codificación que recogió variables relativas a: fecha de emisión del acto de inicio de instrucción, plazos de sustanciación del expediente, duración de la fase de instrucción, fecha de resolución y tipo de medida cautelar revocada. La información se obtuvo de las bases documentales internas de la AMC y se registró en un formato estandarizado en Excel.

Para el análisis de los datos se contabilizaron las frecuencias de las principales causas de caducidad (retraso en inicio de instrucción, sustanciación del expediente y fase de instrucción) y sus consecuencias jurídicas (archivo del procedimiento y revocatoria de medidas cautelares). Se complementó con revisión normativa y jurisprudencial para contextualizar los hallazgos y validar criterios de interpretación jurídica.

El estudio aseguró la confidencialidad de los datos personales y documentales, utilizando claves anónimas y accediendo bajo autorización institucional de la AMC.

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

## **RESULTADOS**

### **Resultados teóricos**

La investigación aborda aspectos relacionados con el procedimiento sancionador y la caducidad en el ámbito administrativo. Se discute la falta de una estructura dogmática explícita en el Código Orgánico Administrativo (COA) para las faltas administrativas, lo cual implica la ausencia de una obligación expresa de motivación. No obstante, se argumenta que, al tratarse de un listado no taxativo, se puede inferir la necesidad de realizar un análisis dogmático de la falta administrativa imputada, que incluya la motivación de su tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad basado en los principios constitucionales.

Seguidamente, se examina el concepto de sanción administrativa desde distintas perspectivas. Se destacan tres elementos comunes en las definiciones propuestas: la carga impuesta al individuo, el gravamen como consecuencia de una conducta lesiva y el poder de las autoridades administrativas para imponerla. Se considera que la sanción es un signo de autoridad represiva y tiene como objetivo reprimir conductas contrarias a la ley y restablecer el orden jurídico.

Además, se aborda el concepto de caducidad en el ámbito administrativo. Se menciona que la caducidad es un modo de extinción anormal de los actos administrativos debido al transcurso de un tiempo sin acción por parte de la administración pública. Se señalan varios plazos en los cuales puede producirse la caducidad, como en el caso de falta de resolución en procedimientos de oficio. Sin embargo, se menciona que el tema de las caducidades en el Código Orgánico Administrativo está disperso, lo que puede generar confusión.

En cuanto al abuso de poder y la negativa a la pretensión de caducidad, se discute la aplicación de la técnica de desviación de poder y su control sobre las intenciones de la administración. Se destaca la importancia de diferenciar entre el plano institucional de los actos administrativos y las actuaciones individuales de los funcionarios. Se critica la concepción de la desviación de poder como un asunto moral o ético, argumentando que

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

se trata más bien de un vicio de legalidad. Finalmente, se menciona que en otros sistemas jurídicos apenas se encuentran referencias a la moral o ética administrativa en las sentencias, prevaleciendo el enfoque de la legalidad estricta.

### **Análisis de los expedientes administrativos sancionadores**

La revisión de los 94 expedientes administrativos sancionadores en materia de construcciones, correspondientes al año 2022, permitió identificar patrones recurrentes en las causas de caducidad, su distribución territorial, la normativa aplicada, los fundamentos jurídicos invocados y las consecuencias derivadas de la declaratoria.

#### **Causas de caducidad**

Las causas se agrupan en tres categorías principales, como se muestra en la Tabla 1. La más frecuente fue la demora en la sustanciación en la etapa de instrucción, con 74 casos (79%), seguida por la demora en la emisión del acto de inicio de instrucción (19 casos, 20%) y, en menor medida, la demora en la sustanciación del expediente (1 caso, 1%). Estos datos evidencian que la inacción administrativa se concentra en la fase instructora, lo que compromete la eficacia del procedimiento sancionador.

**Tabla 1.**

Principales causas de caducidad.

Causa	Total	%
Demora en la emisión del acto de inicio de instrucción	19	20%
Demora en la sustanciación del expediente	1	1%
Demora en la sustanciación en la etapa de instrucción	74	79%
Total general	94	100%

**Elaboración:** Los autores.

La incidencia de caducidades varió según la zona administrativa, sus datos se exponen en la Tabla 2. Las zonas con mayor número de expedientes fueron Eugenio Espejo (17

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

casos, 18%) y Los Chillos (16 casos, 17%). En contraste, La Mariscal y Manuela Sáenz registraron los valores más bajos, con 1 y 4 casos respectivamente.

**Tabla 2.**

Distribución de expedientes con caducidad por zona.

Zona	Total	%
Eloy Alfaro	7	7%
Eugenio Espejo	17	18%
La Delicia	13	14%
La Mariscal	1	1%
Los Chillos	16	17%
Manuela Sáenz	4	4%
Quitumbe	10	11%
Tumbaco	14	15%
Calderón	12	13%
Total general	94	100%

**Elaboración:** Los autores.

La distribución geográfica muestra que Eugenio Espejo, Los Chillos y Tumbaco concentran el 50% de los casos de caducidad. Estas zonas, con alta densidad constructiva y dinámica urbanística, evidencian una correlación entre volumen de trámites y riesgo de inacción administrativa.

La demora en la sustanciación en la etapa de instrucción fue la causa predominante (79%), concentrándose especialmente en las zonas Eugenio Espejo y Los Chillos, como se muestra en la Tabla 3. Las mencionadas zonas acumulan 33 expedientes (35%) entre ambas. Esta concentración sugiere una sobrecarga operativa o deficiencias estructurales en la gestión de procedimientos en dichas zonas.

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

**Tabla 3.**

Causas de caducidad por zona.

<b>Causa</b>	<b>Zona</b>	<b>Expedientes</b>	<b>% del total</b>
Demora en la emisión del acto de inicio de instrucción	Calderón	2	2.1 %
	Eloy Alfaro	2	2.1 %
	Eugenio Espejo	2	2.1 %
	La Delicia	2	2.1 %
	La Mariscal	1	1.1 %
	Los Chillos	1	1.1 %
	Manuela Sáenz	2	2.1 %
	Quitumbe	2	2.1 %
	Tumbaco	5	5.3 %
	Sub Total Causa	19	20.2 %
Demora en la sustanciación del expediente	Calderón	0	0.0 %
	Eloy Alfaro	0	0.0 %
	Eugenio Espejo	0	0.0 %
	La Delicia	0	0.0 %
	La Mariscal	0	0.0 %
	Los Chillos	0	0.0 %
	Manuela Sáenz	0	0.0 %
	Quitumbe	0	0.0 %
	Tumbaco	1	1.1 %
	Sub Total Causa	1	1.1 %
Demora en la sustanciación en la etapa de instrucción	Calderón	10	10.5 %
	Eloy Alfaro	5	5.3 %
	Eugenio Espejo	15	15.8 %
	La Delicia	11	11.6 %
	La Mariscal	0	0.0 %
	Los Chillos	15	15.8 %
	Manuela Sáenz	2	2.1 %
	Quitumbe	8	8.4 %
	Tumbaco	8	8.4 %
	Sub Total Causa	74	78.7 %

**Elaboración:** Los autores.

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

### **Normativa aplicada y su distribución zonal**

El Código Orgánico Administrativo (COA) fue la base normativa predominante, utilizado en el 98% de los casos, como se expone en la Tabla 4. Solo dos expedientes (2%) se fundamentaron en el COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización), específicamente en su disposición transitoria tercera.

**Tabla 4.**

Normativa asociada a causa de la caducidad por zona.

<b>Normativa</b>	<b>Zona</b>	<b>Expedientes</b>	<b>% del Total</b>
COA	Calderón	12	12.6 %
	Eloy Alfaro	7	7.4 %
	Eugenio Espejo	17	17.9 %
	La Delicia	12	12.6 %
	La Mariscal	1	1.1 %
	Los Chillos	16	16.8 %
	Manuela Sáenz	4	4.2 %
	Quitumbe	10	10.5 %
	Tumbaco	13	13.7 %
	Subtotal Normativa	92	97.8 %
COOTAD	Calderón	0	0.0 %
	Eloy Alfaro	0	0.0 %
	Eugenio Espejo	0	0.0 %
	La Delicia	1	1.1 %
	La Mariscal	0	0.0 %
	Los Chillos	0	0.0 %
	Manuela Sáenz	0	0.0 %
	Quitumbe	0	0.0 %
	Tumbaco	1	1.1 %
	Subtotal Normativa	2	2.2 %

**Elaboración:** Los autores.

Aunque el COA fue aplicado mayoritariamente, su uso fue especialmente recurrente en zonas con mayor carga procedural. En Eugenio Espejo y Los Chillos, todos los

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

expedientes se fundamentaron exclusivamente en el COA, lo que refuerza su rol como marco normativo dominante en zonas de alta conflictividad administrativa.

### **Fundamento jurídico**

Los artículos más citados del COA fueron el 203 y 244, relacionados con el plazo para resolver y la extinción de la potestad sancionadora (61 casos, 65%), tal y como se presenta en la Tabla 5. Le siguieron el artículo 179 sobre actuaciones previas (19 casos, 20%) y el artículo 213 sobre procedimientos de oficio (12 casos, 13%). La disposición transitoria tercera del COOTAD fue invocada en 2 casos (2%).

**Tabla 5.**

Fundamento jurídico asociados a la caducidad por zona.

<b>Fundamento</b>	<b>Zona</b>	<b>Expedientes</b>	<b>% del Total</b>
ART. 179 (COA)	Calderón	2	2.1 %
	Eloy Alfaro	2	2.1 %
	Eugenio Espejo	2	2.1 %
	La Delicia	2	2.1 %
	La Mariscal	1	1.1 %
	Los Chillos	1	1.1 %
	Manuela Sáenz	2	2.1 %
	Quitumbe	2	2.1 %
	Tumbaco	5	5.3 %
Subtotal motivación		19	20.2 %
ART. 203-244 (COA)	Calderón	10	10.5 %
	Eloy Alfaro	4	4.2 %
	Eugenio Espejo	12	12.6 %
	La Delicia	5	5.3 %
	La Mariscal	0	0.0 %
	Los Chillos	14	14.7 %
	Manuela Sáenz	2	2.1 %
	Quitumbe	7	7.4 %
	Tumbaco	7	7.4 %
Subtotal motivación		61	64.8 %

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

<b>ART.213 (COA)</b>	Calderón	0	0.0 %
	Eloy Alfaro	1	1.1 %
	Eugenio Espejo	3	3.2 %
	La Delicia	5	5.3 %
	La Mariscal	0	0.0 %
	Los Chillos	1	1.1 %
	Manuela Sáenz	0	0.0 %
	Quitumbe	1	1.1 %
	Tumbaco	1	1.1 %
	Subtotal motivación	0	0.0 %
<b>Transitoria 3 (COOTAD)</b>	Calderón	0	0.0 %
	Eloy Alfaro	0	0.0 %
	Eugenio Espejo	0	0.0 %
	La Delicia	1	1.1 %
	La Mariscal	0	0.0 %
	Los Chillos	0	0.0 %
	Manuela Sáenz	0	0.0 %
	Quitumbe	0	0.0 %
	Tumbaco	1	1.1 %
	Subtotal motivación	2	2.2 %

### **Elaboración:** Los autores.

En Eugenio Espejo y Tumbaco, los artículos 203 y 244 del COA fueron invocados en más del 80% de los expedientes, lo que indica una tendencia a la caducidad por vencimiento de plazos en zonas con alta carga de instrucción.

### **Consecuencias jurídicas**

Las consecuencias derivadas de la caducidad se agrupan en dos tipos y su distribución por zona se tabula en la Tabla 6. En 78 expedientes (82,98%) se ordenó el archivo del procedimiento; en los 16 restantes (17,02%) se dispuso además la revocatoria de la medida cautelar de suspensión, lo que implicó la restitución de derechos previamente limitados.

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

**Tabla 6.**  
Consecuencias jurídicas por zona.

<b>Consecuencia</b>	<b>Zona</b>	<b>Expedientes</b>	<b>% del Total</b>
Archivo del expediente	Calderón	10	10.5 %
	Eloy Alfaro	6	6.3 %
	Eugenio Espejo	16	16.8 %
	La Delicia	13	13.7 %
	La Mariscal	1	1.1 %
	Los Chillos	11	11.6 %
	Manuela Sáenz	4	4.2 %
	Quitumbe	6	6.3 %
	Tumbaco	11	11.6 %
	Subtotal consecuencia	0	0.0 %
Archivo del expediente – revocatoria medida cautelar de suspensión	Calderón	2	2.1 %
	Eloy Alfaro	1	1.1 %
	Eugenio Espejo	1	1.1 %
	La Delicia	0	0.0 %
	La Mariscal	0	0.0 %
	Los Chillos	5	5.3 %
	Manuela Sáenz	0	0.0 %
	Quitumbe	4	4.2 %
	Tumbaco	3	3.2 %
	Subtotal consecuencia	0	0.0 %

**Elaboración:** Los autores.

La revocatoria de la medida cautelar de suspensión, además del archivo, se dictó en 16 casos. De estos, Los Chillos y Calderón concentran 9 expedientes (56%), lo que sugiere que en estas zonas la caducidad no solo implica cierre del procedimiento, sino también restitución de derechos previamente limitados, con impacto directo en la actividad constructiva.

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

## **DISCUSIÓN**

Los resultados obtenidos en el análisis de los 94 expedientes administrativos sancionadores en materia de construcciones revelan una problemática estructural en el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Agencia Metropolitana de Control (AMC), particularmente en zonas como Eugenio Espejo, Los Chillos, Tumbaco y Calderón, donde se concentra más del 50% de las declaratorias de caducidad. Esta situación pone en tensión los principios rectores de la función administrativa establecidos en el COA, como la eficacia, eficiencia, juridicidad y confianza legítima, cuya observancia es obligatoria conforme al artículo 1 y al bloque de constitucionalidad.

La caducidad, como presupuesto procesal regulado en los artículos 201, 208, 213, 244 y 203 del COA, sanciona la inobservancia de los términos y plazos en que deben realizarse las actuaciones procesales o ejercerse la potestad pública. En este sentido, la AMC incurre en una vulneración del principio de juridicidad cuando no concluye los procedimientos en los plazos previstos, generando efectos jurídicos adversos como el archivo obligatorio de las actuaciones y, en ciertos casos, la revocatoria de medidas cautelares de suspensión, tal como se evidenció en Los Chillos y Calderón, zonas con alta incidencia de restitución de derechos previamente limitados.

La reiterada demora en la sustanciación de la etapa de instrucción —causa predominante en Eugenio Espejo y Tumbaco— revela una debilidad operativa que compromete la trazabilidad del procedimiento sancionador. Esta etapa, que debe culminar con la elaboración del dictamen y su remisión al órgano resolutor, se ve afectada por la falta de articulación entre los inspectores metropolitanos, los funcionarios instructores y los decisores, lo que impide cumplir con el plazo de un mes establecido en el artículo 203 del COA para emitir la resolución una vez concluida la prueba.

La aplicación casi exclusiva del COA como marco normativo en todos los expedientes analizados refuerza la necesidad de que los funcionarios de la AMC dominen sus disposiciones y las apliquen con rigor. La invocación recurrente de los artículos 203 y 244 en Eugenio Espejo y Tumbaco indica que la caducidad no es un fenómeno aislado, sino

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

una consecuencia sistemática de la inobservancia de los plazos legales, lo que exige una revisión institucional profunda.

Desde una perspectiva territorial, la correlación entre zonas con alta carga procedimental y mayor número de caducidades sugiere que la AMC debe implementar mecanismos diferenciados de gestión por zona, priorizando aquellas con mayor volumen de expedientes y mayor riesgo de inacción. La matriz de correlación elaborada en esta investigación permite identificar focos críticos y orientar la toma de decisiones hacia la mejora de la trazabilidad, la asignación de responsabilidades y el cumplimiento normativo.

Finalmente, la obligación de declarar la caducidad mediante acto administrativo, conforme al artículo 213 del COA, no admite excepciones ni permite conservar actuaciones procesales. En caso de que la infracción no haya prescrito, la AMC podrá iniciar un nuevo procedimiento, pero ello implica duplicar esfuerzos y recursos, afectando la eficiencia institucional. Por tanto, resulta imperativo que se adopten correctivos administrativos y, de ser necesario, sanciones disciplinarias, para garantizar que la potestad sancionadora se ejerza dentro del marco temporal y jurídico previsto, evitando la reiteración de caducidades y fortaleciendo la legitimidad del control metropolitano.

## CONCLUSIONES

La investigación permitió evidenciar que la declaratoria de caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores instaurados por la Agencia Metropolitana de Control (AMC) responde no solo a factores normativos y operativos, sino también a dinámicas territoriales específicas. Las zonas administrativas de Eugenio Espejo, Los Chillos y Tumbaco presentan una mayor incidencia de caducidades, lo que sugiere que la carga procedimental, la dispersión geográfica y la capacidad instalada de cada unidad territorial inciden directamente en el cumplimiento de los plazos establecidos por el Código Orgánico Administrativo (COA).

Esta variabilidad territorial revela que la aplicación uniforme de los artículos 201, 208,

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

213, 244 y 203 del COA no siempre se traduce en una ejecución homogénea, lo que pone en tensión los principios de eficacia, juridicidad y seguridad jurídica. La caducidad, lejos de ser una anomalía aislada, se configura como una advertencia estructural que exige respuestas diferenciadas según el contexto operativo de cada zona.

Las consecuencias jurídicas —archivo del expediente, revocatoria de medidas cautelares y pérdida de oportunidad sancionadora— afectan la legitimidad institucional y la percepción ciudadana del control urbano. Por ello, se concluye que la AMC debe adoptar medidas correctivas con enfoque territorial, fortaleciendo la trazabilidad documental, la capacitación normativa y la planificación operativa diferenciada.

Finalmente, se recomienda que los responsables institucionales utilicen estos hallazgos para rediseñar protocolos y flujos de trabajo que reconozcan las particularidades de cada zona administrativa, garantizando que la potestad sancionadora se ejerza dentro del marco legal y con sensibilidad territorial, fortaleciendo así la confianza ciudadana y la legitimidad del accionar administrativo.

## **FINANCIAMIENTO**

No monetario

## **AGRADECIMIENTOS**

A todos los actores sociales involucrados en el desarrollo de la investigación.

## **REFERENCIAS CONSULTADAS**

Arrieta Martínez de Pisón, J. (2024). La declaración de oficio de caducidad de un procedimiento sancionador por órgano judicial pese a no ser invocado por las partes en las alegaciones: STS de 18 de diciembre de 2023, rec. núm. 4459/2022. *Revista Técnica Tributaria*, 1(144), 297-305. <https://doi.org/10.48297/rtt.v1i144.2458>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

octubre de 2010. <https://n9.cl/u4059>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial Suplemento No. 31, 7 de julio de 2018. <https://n9.cl/tziya>

Boutaud Scheuermann, E. J. (2022). Sanciones y medidas administrativas desfavorables afines. *Revista de derecho (Concepción)*, 90(251), 165-201. <https://dx.doi.org/10.29393/rd251-6smeb10006>

Carmona Giraldo, N. (2021). La imparcialidad en la imposición de sanciones a los servidores públicos en Colombia en la Ley 734 de 2002. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 23(2), 11-33. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9971>

Celis Vela, D. A. (2025). Los usos de la motivación en el acto administrativo: un análisis crítico de sus exigencias argumentativas básicas. *Derecho PUCP*, (94), 179-202. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202501.006>

Código Civil. (2015). *Código Civil: Codificación 10*. Registro Oficial Suplemento No. 46 de 24 de junio de 2015. Quito, Ecuador. <https://n9.cl/2wvxq>

Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, codificado por la Ordenanza Metropolitana Nro. 052-2023, sancionada el 28 de marzo de 2023. Registro Oficial, Quito, Ecuador. <https://n9.cl/3j015>

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. <https://n9.cl/otr9p>

Cordero Vega, L. (2020). El derecho administrativo sancionador y los sectores de referencia en el sistema institucional chileno. *Ius et Praxis*, 26(1), 240-265. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122020000100240>

Crespo Berti, L. A., Isea Argüelles, J. J., Giménez Guariguata, M. J., & Lizcano Chapeta, C. J. (2025). Reforzamiento del sistema de justicia penal ecuatoriano: análisis de reformas legislativas y deficiencias vigentes. *Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores*, XI (3). <https://doi.org/10.46377/dilemas.v12i3.4708>

Espinosa Velázquez, K. M. (2021). Bases constitucionales y legales de la potestad sancionadora de la Administración pública en Cuba. Retos actuales. *Opinión Jurídica*, 20(spe43), 141-162. <https://doi.org/10.22395/ojuv.v20n43a5>

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

Flores Rivas, J. C. (2017). La caducidad de los actos administrativos. *Revista de derecho* (Valdivia), 30(2), 225-249. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502017000200010>

García de Enterría Martínez-Carande, E., y Fernández-Rodríguez, T. R. (2005) *Curso de derecho administrativo*. Civitas, Madrid. <https://n9.cl/xj5ysf>

Hinestrosa, F. (2024). Código Civil y dispersión normativa. *Revista de Derecho Privado*, (46), 5-11. <https://doi.org/10.18601/01234366.46.01>

Letelier Wartenberg, R. (2017). Garantías penales y sanciones administrativas. *Política criminal*, 12(24), 622-689. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992017000200622>

Martinez Hagopian, V. (2024). ¿Cuáles son los límites de la reglamentación de la norma legal que tipifica la infracción administrativa en el Derecho Administrativo Sancionador? *Revista De Derecho*, 23(46), <https://doi.org/10.47274/DERUM/46.4>

Robles-Pagador, M. E., Ventura-González, C. I. (2024). Debida motivación en procesos administrativos disciplinarios. *Cienciamatria. Revista Interdisciplinaria de Humanidades, Educación, Ciencia y Tecnología*, 10(19), 335-346. <https://n9.cl/rjc3rq>

Rodríguez-Diestra, F. N. (2024). Tutela de los derechos del administrado y los procedimientos sancionadores en los gobiernos locales, Perú. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas*, 9(16), 63-80. Epub 25 de marzo de 2024. <https://doi.org/10.35381/racji.v8i16.3152>

Salas Vásquez, P. P. (2022). La caducidad y su aplicación en el Procedimiento Administrativo Disciplinario policial. *Lumen*, 18(2), 69-78. <https://doi.org/10.33539/lumen.2022.v18n2.2677>

Valverde Encarnación, G. (2023). El régimen de la caducidad en el ámbito sancionador del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado: un análisis de la aplicabilidad de la caducidad en el procedimiento sancionador regulado en la Ley de Contrataciones del Estado del Perú. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 10(2), 13273. <https://n9.cl/j54zc>

Villalobos Villalobos, V. B. (2023). La caducidad administrativa del procedimiento sancionador. *Ius Vocatio*, 6(7), 79-100. <https://doi.org/10.35292/iusVocatio.v6i7.804>

**Noesis. Revista Electrónica de Investigación**  
Año 7. Vol 7. N°1. Edición Especial 2025  
Hecho el depósito de Ley: FA2019000060  
ISSN: 2739-0365  
INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS AVANZADOS KINO<sup>N</sup>IA (IIEAK).  
Santa Ana de Coro. Venezuela.

Leonardo Miguel Gaibor-Viteri; Iruma Alfonso-González

©2025 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia  
Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)  
(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)