



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE DERECHO Y SOCIEDAD
CARRERA DE DERECHO**

**TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADO**

**ACTUACIONES PREVIAS EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
SANCIONADORES PARA INFRACCIONES NO DERIVADAS DE CONDUCTAS
ANTICOMPETITIVAS**

ESTUDIANTE: MISHHELL ALEJANDRA CALDERÓN PÁEZ

DIRECTORA: Doctora Maritza Tatiana Pérez Valencia

QUITO, D.M. 2026

A mi madre, por su esfuerzo y valentía. Tu amor es la razón de mi vida, eres mi inspiración y mi fortaleza.

A mis hermanos, Juan Fernando y Jose Adrián, por su apoyo y cariño. Mi vida estaría incompleta sin ustedes.

A mi Quetita, mi ángel en el cielo, tus pasos guiaron los míos. Mi esfuerzo es en honor a ti.

A Emilio, por ser la luz de mis días, tu amor llenó mi vida de ilusión y esperanza.

A Isabel, mi hermana y mejor amiga, por estar junto a mí de manera incondicional.

Resumen

El Código Orgánico Administrativo, desde su génesis, agrupó de manera sistemática las atribuciones y competencias de la Administración Pública, así como la regulación del procedimiento administrativo. Esto con el objetivo de incrementar la eficiencia respecto a la función administrativa del Estado. De esta forma, este cuerpo normativo estableció la existencia de actuaciones previas en el contexto de procedimientos administrativos, inclusive el sancionador.

En este sentido, la Administración Pública puede, de manera discrecional, emitir o no, actuaciones previas que implican la valoración de indicios para estimar el cometimiento de una infracción. Sin embargo, pese a que la norma aplicable ha determinado la esencia de las actuaciones previas y su procedencia, la Administración Pública, al ejercer su potestad sancionadora, no reconoce aquellas actuaciones preliminares como actuaciones previas, incumpliendo así con el debido procedimiento administrativo.

Por esta razón, el presente trabajo de titulación curricular busca determinar la conveniencia de que la emisión de actuaciones previas sea de carácter obligatorio bajo ciertos presupuestos en procedimientos administrativos sancionadores iniciados por la Administración Pública para aquellas infracciones no derivadas de conductas anticompetitivas a partir del estudio del derecho administrativo, sus principios rectores y consideraciones especiales, así como el alcance de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Es por ello que, mediante el análisis del procedimiento administrativo sancionador y su aplicación en el derecho de competencia, así como en otras ramas del derecho, se identificará la naturaleza e incidencia de las actuaciones previas en la eficacia del acto administrativo.

Palabras claves: Actuaciones previas, procedimiento administrativo sancionador, potestad sancionadora, Administración Pública, debido procedimiento, Superintendencia de Competencia Económica.

Abstract

The Organic Administrative Code, from its inception, systematically grouped the powers and responsibilities of the Public Administration, as well as the regulation of administrative procedure. This was done with the aim of increasing the efficiency of the State's administrative function. Thus, this body of law established the existence of preliminary actions within the context of administrative procedures, including sanctioning procedures.

In this sense, the Public Administration may, at its discretion, issue, or not, preliminary actions that involve the assessment of evidence to determine whether an infraction has been committed. However, even though the applicable law has defined the essence of preliminary actions and their admissibility, the Public Administration, when exercising its sanctioning power, does not recognize these preliminary actions as such, thereby failing to comply with due administrative process.

For this reason, this thesis seeks to determine the advisability of making the issuance of preliminary actions mandatory in administrative sanctioning procedures initiated by the Public Administration for infractions not arising from anti-competitive conduct. This determination is based on a study of administrative law, its guiding principles and special considerations, as well as the scope of the Public Administration's sanctioning power.

Therefore, through an analysis of the administrative sanctioning procedure and its application in competition law, the nature and impact of preliminary actions on the effectiveness of the administrative act will be identified.

Keywords: Preliminary actions, administrative sanctioning procedure, sanctioning power, Public Administration, due process, Superintendency of Economic Competition.

Contenido

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	8
1.1. Breve introducción al derecho administrativo	8
1.2. Principios del Derecho Administrativo.....	9
1.3. Administración Pública.....	13
1.3.1. Generalidades de la Administración Pública	13
1.3.2. Potestad sancionadora de la Administración Pública	14
1.4. Derecho de competencia.....	19
1.4.1. Superintendencia de Competencia Económica.....	21
1.4.2. Facultad sancionadora de la Superintendencia de Competencia Económica ..	22
1.4.3. Infracciones no derivadas de conductas anticompetitivas	24
CAPÍTULO II. INCIDENCIA DE LAS ACTUACIONES PREVIAS EN LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO	26
2.1. Naturaleza de las actuaciones previas	26
2.2. Procedencia de las actuaciones previas.....	28
2.2.1. Actividad Reglada y Discrecional de la Administración Pública	31
2.2.2. Caducidad de la facultad sancionadora.....	33
2.3. Procedimiento para la emisión de actuaciones previas.....	35
2.4. Incidencia de las actuaciones previas en la eficacia del acto administrativo.....	37
2.4.1. Revisión de casos en fase administrativa.....	38
2.4.2. Trascendencia del procedimiento administrativo sancionador para infracciones no derivadas de conductas anticompetitivas.....	41
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	43
BIBLIOGRAFÍA	47

INTRODUCCIÓN

El presente estudio se enmarca en el derecho administrativo, como rama del derecho público que regula y controla la actuación de la Administración Pública, por medio de la delimitación de sus potestades y competencias. Específicamente, aborda la conveniencia de la obligatoriedad de emisión de actuaciones previas, reguladas en el Código Orgánico Administrativo vigente, en procedimientos administrativos sancionadores iniciados por la Superintendencia de Competencia Económica (SCE) por infracciones no derivadas de conductas anticompetitivas.

De conformidad con la legislación vigente, la emisión de actuaciones previas son facultativas para la Administración Pública, inclusive en aquellos procedimientos sancionadores. Sin embargo, con ellos se produce un abuso de la actividad discrecional otorgada por la norma, en cuanto no se reconoce la naturaleza de las actuaciones previas y, por tanto, no se sigue el debido procedimiento administrativo. Consecuentemente, se produce (i) la inobservancia del derecho a la defensa y contradicción del administrado; y, (ii) la configuración de la caducidad del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. Para ello, a través del presente estudio, se analizará la incidencia de las actuaciones previas en la emisión de los actos administrativos de inicio, así como su contenido de conformidad con el artículo 251 Código Orgánico Administrativo.

No obstante, a pesar de que las consecuencias identificadas, a raíz de la problemática planteada, ya han sido objeto de varios estudios, a partir de este estudio se determinará *¿por qué* es conveniente que la emisión de actuaciones previas sea obligatoria en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por la Administración Pública? De esta forma, la importancia del presente estudio radica en el fomento de la emisión de actos administrativos eficaces, en apego al cumplimiento de la normativa correspondiente, pero que además sean coherentes con los actos y resultados obtenidos dentro del mismo procedimiento, evitando el congestionamiento de causas en fase judicial.

A partir de la delimitación de la temática del estudio, se ha establecido como objetivo principal, el determinar la conveniencia de que la emisión de actuaciones previas sea de carácter obligatorio en procedimientos administrativos sancionadores iniciados por la Administración Pública para infracciones no derivadas de conductas anticompetitivas.

Con el fin de alcanzar dicho objetivo (i) se revisará elementos de soporte doctrinario, dogmático y/o jurisprudencial respecto al procedimiento administrativo sancionador, y; (ii) finalmente se contrastará el presupuesto normativo, respecto a las actuaciones previas en los

procedimientos administrativos contemplado en el Código Orgánico Administrativo, y su aplicabilidad a partir de la búsqueda de casos concretos.

Para el desarrollo del estudio, se utilizarán métodos idóneos para el cumplimiento de los objetivos y análisis de la problemática planteada. De manera específica se aplicarán los métodos (i) deductivo; (ii) analítico; (iii) sintético y; (iv) exegético. Adicionalmente, en virtud de la naturaleza propia de este estudio, la técnica investigativa a utilizar corresponde a la documental puesto que, la revisión de fuentes documentales resulta idónea para la fundamentación de la hipótesis planteada a partir de la recopilación de conceptos bases, jurisprudencia desarrollada por los órganos de administración de justicia y doctrina relacionada a la temática

En virtud de los objetivos planteados, este estudio se desarrollará en dos secciones orientadas a su cumplimiento. De manera específica, la primera sección se enfocará en la fundamentación teórica sobre la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador y, en la segunda sección se verificará las consecuencias de la adopción de las actuaciones previas como obligatorias en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por la Administración Pública.

CAPÍTULO I. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

1.1. Breve introducción al derecho administrativo

Para empezar, mencionaremos a varios autores como García de Enterría, Gordillo y Parada quienes han profundizado respecto al concepto de derecho administrativo como forma preliminar para el desarrollo de distintos ámbitos de estudio en esta rama del derecho. De este análisis se desprende que el derecho administrativo es, en esencia, “la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta” (Gordillo, 2017, p. V-28).

Desde el origen del derecho a partir de las primeras sociedades, siempre ha existido la dualidad entre derecho público y derecho privado. Ahora bien, respecto a esta clasificación, le corresponde al derecho administrativo el título del verdadero derecho público, aquel que es común y general; siendo a su vez, un derecho sustantivo y garantizador (Parada, 2012).

De este primer concepto se deriva que, el derecho administrativo se encuentra encapsulado como parte del derecho público, siendo, probablemente, su expresión más íntegra y transversal. La atribución de derecho público resulta de la regulación de las relaciones jurídicas que existe entre el Estado y sus miembros e, incluso, entre los mismos organismos estatales. Por su parte, como característica de este derecho público se ha determinado que:

[...] hay a menudo una relación de subordinación porque se le confiere al Estado una cierta superioridad jurídica sobre el particular; a diferencia del Derecho Privado donde generalmente se dan relaciones de coordinación, ya que los sujetos se encuentran en un plano de mayor igualdad. (Ávalos, Buteler, Massimino, 2021, p. 41)

Por otra parte, pese a lo que podría percibirse en un primer momento, el derecho administrativo no es ajeno a la cotidianidad de los ciudadanos; su vinculación con los aspectos más habituales del desarrollo de la vida en comunidad genera una relación entre el Estado y las personas.

La parte medular del derecho administrativo resulta de la personificación única del Estado, el cual opera a través de distintos niveles de gobierno. Este obrar del Estado, se encuentra enmarcado por la regulación de su poder, atribuciones y facultades. Por lo que, es acertado afirmar que el derecho administrativo es, entonces, el derecho común de la Administración Pública en su más amplio concepto (García de Enterría y Fernández, 1974).

Es preciso recordar que el actuar de la Administración Pública abarca toda actividad emitida por los órganos de un Estado. Sin embargo, esta actividad resulta más amplia de lo que se entendería en un primer momento, pues, responde a distintos elementos como (i)

¿quiénes constituyen la Administración Pública? y las competencias dadas en el marco de la norma; (ii) expresiones mediante las cuales se manifiesta esta actividad, es decir, sea a través de actos administrativos, actos de simple administración, hechos administrativos, normativa técnica, reglamentos, entre otros; y, (iii) límites de su actuación, es decir, los mecanismos de control como determinación de la competencia administrativa, recursos de impugnación tanto administrativos como judiciales, responsabilidad del Estado y demás (Gordillo, 2017).

En este sentido, el derecho administrativo desempeña un rol de regulación y control de la actuación de la Administración Pública, a partir de las atribuciones otorgadas por la normativa correspondiente y principios esenciales como de juridicidad o, también llamado de legalidad, contemplado en el artículo 14 del Código Orgánico Administrativo (COA), el cual determina que “La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código. La potestad discrecional se utilizará conforme a Derecho” (COA, 2017, art. 14).

En consecuencia, el derecho administrativo se limita al “conjunto de normas y principios que regulan y rigen el ejercicio de la función administrativa. Es el régimen jurídico o disciplina jurídica de la función administrativa del Estado” (Ávalos, Buteler, Massimino, 2021, p. 37). Bajo esta perspectiva se entiende que por medio del derecho administrativo se regula el funcionamiento y organización de la Administración Pública con el fin de controlar el poder del Estado y garantizar el cumplimiento de sus atribuciones en el marco de la normativa aplicable.

1.2.Principios del Derecho Administrativo

El derecho administrativo se integra por principios que actúan como ejes rectores de la actuación de la Administración Pública, de tal forma que se constituyen como fundamentos necesarios para la delimitación y regulación del comportamiento del poder estatal en el marco de las relaciones jurídico-administrativas. De tal manera, se condiciona la actuación administrativa a las prerrogativas dadas por la norma legal correspondiente y, por tanto, excluye aquellos criterios que resulten ajenos a estos valores fundamentales e integradores del derecho administrativo.

La constitución de estos principios del derecho administrativo responde a una evolución constante del mismo Derecho a partir de las necesidades colectivas y exigencias dadas en el marco social de un Estado. En este sentido, para que se consoliden estos principios es necesario la integración de criterios que respondan a una realidad jurídica en la sociedad y que, en consecuencia, respondan a necesidades latentes en la interpretación de la norma y la

limitación de ésta de manera eficaz e idónea, de tal manera que permitan el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales de los administrados.

A) Principio de juridicidad

El principio de juridicidad, o también llamado principio de legalidad, corresponde al cimiento de la construcción del derecho administrativo en sí mismo. En este sentido, este principio es la base que fundamenta toda actuación administrativa, por cuanto es su delimitación; es decir, implica que la Administración Pública, únicamente podrá ejecutar aquellas facultades otorgadas por la norma correspondiente. Por tanto, existe la obligatoriedad de que las actuaciones efectuadas por el poder estatal estén revestidas por una norma jurídica que faculte su realización de manera expresa.

La necesidad de la aplicación de este principio, como forma de limitar el poder público, surge desde las concepciones jurídicas establecidas en la Revolución Francesa y el rechazo a la voluntad del rey como fuente legitimadora del poder a través del sistema del absolutismo. De esta forma, “la Administración es una creación abstracta del derecho y no una emanación personal de un soberano y actúa sometida necesariamente a la legalidad” (García de Enterría y Fernández, 1974, p. 482).

El principio de juridicidad se encuentra establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “Constitución” o “CRE”), el cual determina que la Administración Pública sólo podrá ejercer las competencias y facultades dadas por la misma Constitución y la ley (CRE, 2008).

De modo que, la aplicación del referido principio tiene por objeto la limitación del poder de la Administración Pública, asegurando que sus actuaciones se encuentren en estricto apego de las disposiciones normativas correspondientes como forma de evitar la arbitrariedad y abuso de la discrecionalidad del poder estatal y, por ende, garantizar el cumplimiento de los procedimientos de acuerdo con la ley y la emisión de actos administrativos motivados y fundamentados.

B) Principio del debido procedimiento administrativo

El principio del debido procedimiento administrativo tiene su origen en el debido proceso reconocido en el artículo 76 de la Constitución, el mismo que se refiere a las garantías mínimas que se debe tener en cuenta en todos aquellos procesos – incluido el procedimiento administrativo – en los que se determinen los derechos y obligaciones de cualquier persona. Consecuentemente, bajo esta perspectiva, el debido procedimiento administrativo responde a

la sumisión de la Administración Pública a un procedimiento reglado y que permita el pleno ejercicio de los derechos del administrado.

De manera que, este principio supone, en definitiva, la sujeción a la Constitución y normas durante la tramitación de cualquier procedimiento administrativo; es así como, en el principio del debido procedimiento administrativo se encuentran inmersos otros principios que hacen efectivos el pleno goce de derechos; tales como el derecho a la defensa y contradicción, debido a que la aplicación del debido procedimiento administrativo implica la prohibición de que la Administración Pública emita y ejecute actos sin la observancia a las prescripciones legales y sus garantías (Alonso et al., 2011).

Consecuentemente, la función y razón de ser de este principio en el derecho administrativo, radica en la necesidad de que la Administración Pública mantenga el ejercicio de sus competencias y facultades en observancia de aquellas garantías y reglas mínimas que se encuentran contemplada en el ordenamiento jurídico.

Por otro lado, el resultado de la aplicación del referido principio es la aplicabilidad directa de derechos como el derecho a la defensa y contradicción, como ya se mencionó, lo cual implica la posibilidad de que el administrado dentro de un procedimiento administrativo pueda esgrimir los argumentos y razones que considere adecuados para su defensa, así como el presentar pruebas y contradecir aquellas que han sido presentadas en su contra.

C) Principio de seguridad jurídica

Este principio responde a la certeza que tiene el administrado de la aplicabilidad de la norma, la cual debe ser clara y carente de ambigüedades, para así evitar la arbitrariedad y abuso de la discrecionalidad respecto a su aplicación; lo cual se fundamenta en lo establecido en el artículo 82 de la Constitución que reitera la necesidad de la presencia de normas claras, previas y públicas que sean aplicadas por las autoridades competentes en cada materia (CRE, 2008).

Por tal motivo, este principio no es otra cosa que la certeza que se debe tener sobre la aplicabilidad del derecho; lo cual responde a que las personas conocerán con anterioridad las consecuencias jurídicas de su actuar “sin sombras de dobles sentidos en su interpretación permita vulnerar en un momento dado dicho principio” (Alonso et al., 2011, p. 878).

Consecuentemente, a través del principio de seguridad jurídica se brinda a los ciudadanos la garantía de que no se producirán efectos y consecuencias contrarias a lo establecido en el ordenamiento jurídico o, en su defecto, que la interpretación dada por la Administración Pública respecto a la norma jurídica sea contradictoria al espíritu de esta. Bajo este

presupuesto, los criterios de aplicabilidad e interpretación deben ser objetivos y claros. Con esta premisa, se establece que el individuo, incluso antes de realizar la posible actuación, esté en la posibilidad de prever las consecuencias jurídicas y que estas no se encuentren sometidas a criterios e interpretaciones fluctuantes y contradictorias.

Finalmente, el principio referido otorga, a su vez, legitimidad a las actuaciones emanadas por el poder público, en cuanto se encuentran amparadas a las disposiciones jurídicas pertinentes e impide la arbitrariedad en sus actuaciones.

D) Principio de confianza legítima

La confianza legítima constituye uno de los principios rectores de la actuación de la administración pública. Según este principio, la administración debe ser respetuosa de las expectativas que generó en el interesado, en especial, con sus actuaciones previas. Se trata de un asunto de consistencia que elimine la incerteza e inseguridad. Este principio, derivado (aplicación) del derecho constitucional a la seguridad jurídica, se encuentra desarrollado en el artículo 22 del COA:

Art. 22.- Principio de seguridad jurídica y confianza legítima. Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad.

La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. [...]. (COA, 2017, Art. 22)

El principio de confianza legítima recoge el elemento de certeza y confiabilidad del derecho a la seguridad jurídica, pues garantiza que las personas tengan una noción razonable de las consecuencias jurídicas de sus actos y la garantía de que no les serán modificadas las reglas de juego previamente establecidas.

La Corte Constitucional del Ecuador ha determinado, a través de su jurisprudencia relevante, que el principio de seguridad jurídica se integra por tres elementos:

[...] confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La confiabilidad está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales. (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1357-13-EP/20, 2020)

Es así como, a partir de este principio se busca el trato homogéneo para todos en situaciones o circunstancias iguales; evitando, a partir de su aplicación por parte de la Administración Pública, una distinción arbitraria que resulte en decisiones fluctuantes de conformidad con la calidad del administrado y no de acuerdo con la aplicabilidad de las normas pertinentes.

Los principios desarrollados responden a los principales ejes rectores del derecho administrativo y que deben ser considerados para el presente estudio. Sin embargo, no se puede desconocer la existencia de otros principios que integran esta rama del derecho y cuya importancia resulta fundamental para la correcta ejecución de las potestades de la Administración Pública. Entre estos principios se encuentran el principio de interés general, in dubio pro administrado, igualdad, eficacia, transparencia y contradicción; principios que se encuentran integrados en nuestro ordenamiento jurídico, los cuales direccionan el correcto actuar de la administración y precautelan los derechos del administrado.

1.3. Administración Pública

1.3.1. Generalidades de la Administración Pública

El derecho administrativo parte de una premisa central: la existencia de un Estado para el que es necesario un derecho que lo regule y controle, con el propósito de alcanzar el interés general. Es por ello que, el nacimiento de un Estado tiene como efecto la construcción del derecho público. Es así como, Ávalos, Buteler y Massimino (2021) plantean que “El Estado se manifiesta como una unidad indivisible de personas que persiguen un fin común: el bienestar general. Esta unidad es continua y se mantiene a través del tiempo” (p. 95).

Bajo esta premisa, para el presente estudio se denominará Administración Pública al conjunto de organismos y dependencias de las funciones del Estado, así como las entidades y órganos que forman parte del aparataje estatal en sus diferentes niveles de gobierno y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 225 de la Constitución:

Art. 225.- El sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos. (CRE, 2008)

De esta forma, la conformación del Estado será, para el derecho administrativo, la integración del concepto de Administración Pública, de la cual emanan las manifestaciones de voluntad que permite la organización estatal y la búsqueda del interés general a través de la prestación de servicios públicos y la satisfacción de las necesidades colectivas; todo esto dentro del marco de relaciones jurídico-administrativas (García de Enterría y Fernández, 1974).

En este sentido, conforme a lo dispuesto en el artículo 226 de la CRE las actuaciones de los poderes públicos en Ecuador se encuentran reguladas y delimitadas por el principio de legalidad, que implica que la Administración Pública, únicamente puede ejercer las competencias expresamente asignadas en el régimen normativo de rango constitucional y legal (CRE, 2008). Según el criterio de la Corte Constitucional del Ecuador, este principio:

[...] exige un comportamiento restrictivo por parte de quienes ejercen potestades públicas: i) actuar con competencia y con las facultades otorgadas por la Constitución o la ley, ii) coordinar con otras entidades y órganos de la administración pública para lograr sus fines, y iii) lograr el efectivo goce y ejercicio de los derechos. (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 17-14-IN/20, 2020)

Bajo este entender, se determina que la Administración Pública es un concepto que abarca con amplitud diversos entes que forman parte del Estado, y a que su vez éstos se integran por organismos e instituciones con diversas competencias y grado de dependencia que responden a un órgano que representa al poder público. Esta conformación del aparataje estatal permite el correcto funcionamiento del Estado a través del ejercicio de las potestades y facultades otorgadas por la ley, conforme a las competencias otorgadas de acuerdo con la función de cada órgano de la Administración Pública.

1.3.2. Potestad sancionadora de la Administración Pública

Como se mencionó previamente, el ordenamiento jurídico ecuatoriano otorga a la Administración Pública una serie de potestades, entre ellas la expropiatoria, la reglamentaria, la disciplinaria, resolutoria y la sancionadora. Según Cosculluela (2009):

La potestad entraña [...] un poder otorgado por el ordenamiento jurídico de alcance limitado o medido para una finalidad predeterminada por la propia norma que la atribuye y susceptible de control por los Tribunales. La potestad no supone, en ningún caso, un poder de acción libre, según la voluntad de quien lo ejerce, sino un poder limitado y controlable. (p. 316)

Bajo estos supuestos, la potestad responde a una facultad de acción debidamente limitado y cuya titularidad se encuentra plenamente establecida en el ordenamiento jurídico. El ejercicio de la potestad otorgada es, a su vez, una obligación de la Administración Pública para el correcto funcionamiento del aparataje estatal con el fin de garantizar el interés general de los ciudadanos. En esta línea, en lo que respecta a la potestad sancionadora es aquella que permita la determinación de sanciones por parte de la Administración Pública por las transgresiones al ordenamiento jurídico.

En este sentido, la potestad sancionadora representa una función instrumental a través de la cual se garantizan los intereses de cada sector y materia desde una perspectiva integradora del derecho administrativo (Gamero y Fernández, 2016). Es por ello, que el ejercicio de esta

potestad implica el sometimiento a los principios de legalidad y tipicidad pues, se ven involucrados los derechos del administrado. Por tanto, al ejercer dicha potestad se debe, en primer lugar, determinar el cometimiento de la infracción administrativa y, en caso de que se verifique su cometimiento, imponer las sanciones previstas por la norma y en estricta observancia del procedimiento correspondiente.

La potestad sancionadora otorgada a la Administración Pública por la norma es la forma mediante la cual se exterioriza la acción punitiva del Estado, dando la posibilidad de que se impongan sanciones por las infracciones que ha cometido el individuo. Sin embargo, es importante hacer la diferenciación entre aquellas infracciones que corresponden al derecho administrativo, de aquellas que surgen en el ámbito del derecho penal (Ossa, 2009). Bajo estos supuestos:

habría que analizar el tema de la naturaleza de la potestad sancionadora, en relación con las infracciones que conoce la administración pública en su propia sede, llámense faltas reglamentarias o contravenciones. En estas predomina la facultad sancionadora del Estado que surge de la propia función pública. Mientras los delitos inciden en una violación más grave del ordenamiento jurídico, aquellas implican la violación más leve al ordenamiento jurídico. (Pérez, 2021, p. 126)

Esta diferenciación del ejercicio del *ius puniendi* responde a la característica de la infracción normativa que se haya cometido, puesto que la categorización de las infracciones responde al interés general y el establecimiento de un orden público. En este sentido, el derecho penal se entiende como un derecho de última ratio y excepcional, cuyas infracciones y penas se encuentran tipificadas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano en el Código Orgánico Integral Penal. Por otra parte, el ejercicio del *ius puniendi* en el derecho administrativo responde a infracciones de norma no penal, que han sido clasificadas de esa forma por el legislador, respondiendo a las necesidades y realidades sociales, así como la cultura jurídica desarrollada en cada país.

Por ello, las sanciones impuestas por infracciones correspondientes al derecho administrativo no responden a penas privativas de libertad, puesto que su finalidad responde a una necesidad distinta, en la que es la administración pública la que se encarga de la corrección y restablecimiento del orden público por la infracción cometida. En este sentido, de acuerdo con Campos (1995):

En ejercicio de dicha potestad, la Administración puede imponer sanciones a los particulares por las transgresiones del ordenamiento jurídico previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma. Dicha facultad se otorga a la Administración para que prevenga y, en su caso, reprima las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellos ámbitos de la realidad cuya intervención y cuidado le han sido previamente encomendados. (p. 339)

Por su parte, la potestad sancionadora, así como cualquier actuación por parte de la Administración Pública debe estar contemplada en una norma previa y bajo un procedimiento reglado, en el que la facultad discrecional sea mínima. Bajo estos supuestos, la potestad sancionadora se materializa en el denominado procedimiento administrativo sancionador que, de acuerdo con Orellana (2022) tiene como finalidad:

[...] determinar si procede o no una sanción, ahí la importancia del desarrollo de las garantías del debido proceso, recogidas principalmente en el artículo 76 de la constitución, entre estas la garantía a un debido proceso, derecho a la defensa, la contradicción y recibir resoluciones motivadas, con el fin de evitar la arbitrariedad y el desborde del poder punitivo del Estado, manifestado en su forma administrativa [...]. (p. 4)

Consecuentemente, para el ejercicio de la potestad sancionadora el ordenamiento debe prever un procedimiento administrativo que garantice una tutela efectiva de los derechos del administrado, así como la estructura del actuar de la Administración Pública, pues de esta forma se reduce al máximo la actividad discrecional, la cual de acuerdo con la doctrina, debe ser limitado por cuanto no otorga la suficiente certeza respecto a las consecuencias por el cometimiento de infracciones administrativas violentado el principio de seguridad jurídica.

1.3.3. Procedimiento administrativo sancionador

Para que la Administración Pública, en ejercicio de su potestad sancionadora, imponga una sanción por infracciones administrativas es necesario, como se mencionó con anterioridad, el seguimiento de un procedimiento formal que permite la determinación del cometimiento de la infracción (responsabilidad del sujeto) y la determinación de una sanción previamente establecida. Por lo que, el procedimiento administrativo no es otra cosa que la forma en la cual se originan los actos administrativos (García de Enterría y Fernández, 1978).

Bajo este presupuesto, se ha determinado al procedimiento administrativo sancionador como aquel que “está formado por una serie de actividades y formalidades de índole procesal a través de las cuales se desarrolla la actuación de la Administración” (Alonso et al., 2011, p. 856). De ahí surge la necesidad de que este procedimiento sea previsto por la norma y que sus etapas garanticen el derecho a la defensa y debido procedimiento administrativo,

El procedimiento administrativo sancionador debe ser considerado como un conducto que persigue dos objetivos. En primer lugar, el ejercicio del poder punitivo del estado con el fin de garantizar el respeto al ordenamiento jurídico y fomentar su cumplimiento, y la protección de los derechos de los sujetos pasivos a través de la aplicación del debido procedimiento administrativo. Por lo que, este procedimiento es el medio mediante el cual se manifiesta la

voluntad de Administración Pública y que se encuentra sometido a las disposiciones legales de cada materia, así como a los principios constitucionales y aquellos propios del derecho administrativo.

En este sentido, para que exista un procedimiento administrativo *per se*, debe existir, en primer lugar, (i) la tipificación de la infracción administrativa de conformidad con el principio de tipicidad; (ii) la sanción en el ámbito administrativo, la cual debe respetar la proporcionalidad en cuanto a la infracción y; (iii) la competencia de la Administración Pública para el ejercicio mismo de la potestad, en razón de la materia, territorio, tiempo y grado (Moreta, 2019).

El procedimiento administrativo sancionador inicia con la emisión del denominado acto administrativo de inicio, el cual, según lo dispuesto en el artículo 251 del COA, debe poseer un contenido mínimo: (i) Identificación del presunto infractor; (ii) relación de los hechos; (iii) detalle de documentación de soporte para el esclarecimiento y; (iv) determinación del órgano competente.

Es importante señalar que los procedimientos administrativos sancionadores son iniciados exclusivamente por la Administración Pública en ejercicio de su facultad sancionadora, contrario a lo que ocurre con otros procedimientos administrativos, los cuales podrán ser iniciados de oficio por la Administración Pública o a solicitud del interesado, cuestión que dependerá de la situación jurídica concreta (García de Enterría y Fernández, 1974).

No obstante, conviene precisar que los medios por los cuales la Administración Pública conozca sobre el posible cometimiento de una infracción podrán variar según las particulares del caso concreto. En consecuencia, la identificación de los hechos relevantes en el contexto de una eventual transgresión a la norma jurídica podrá darse por indagaciones previas de la misma administración o, en su defecto, por denuncia presentada por un tercero interesado. En consecuencia, como destaca Gosálbez Pequeño (2013) el procedimiento administrativo sancionador, por su propia naturaleza:

[...] se inicia por la Administración Pública, y no por los particulares que puedan estar interesados en su iniciación y resolución y, en su caso, en la imposición de una sanción determinada. Ni el damnificado por unos hechos constitutivos de infracción administrativa, ni el denunciante de esos hechos a la Administración, ni el administrado interesado en esclarecer los hechos y la determinación de los responsables, están legitimados para iniciar el procedimiento sancionador. (p. 22)

Por consiguiente, resulta evidente que, en aquellos casos en los que es la Administración Pública quien conoce de manera directa sobre el cometimiento de una supuesta infracción o cuando sea un tercero quien informe de manera deficiente o incompleta sobre la existencia de

una posible transgresión al ordenamiento jurídico, sea necesario, previo a la emisión del acto administrativo de inicio del procedimiento sancionador, el desarrollo de actuaciones que implican la valoración de indicios para estimar el cometimiento de una infracción denominadas como actuaciones previas.

Con este detalle, es importante determinar las fases y etapas que comprenden al procedimiento administrativo sancionador, las cuales se encuentran establecidas en el libro tercero del COA de la siguiente manera:

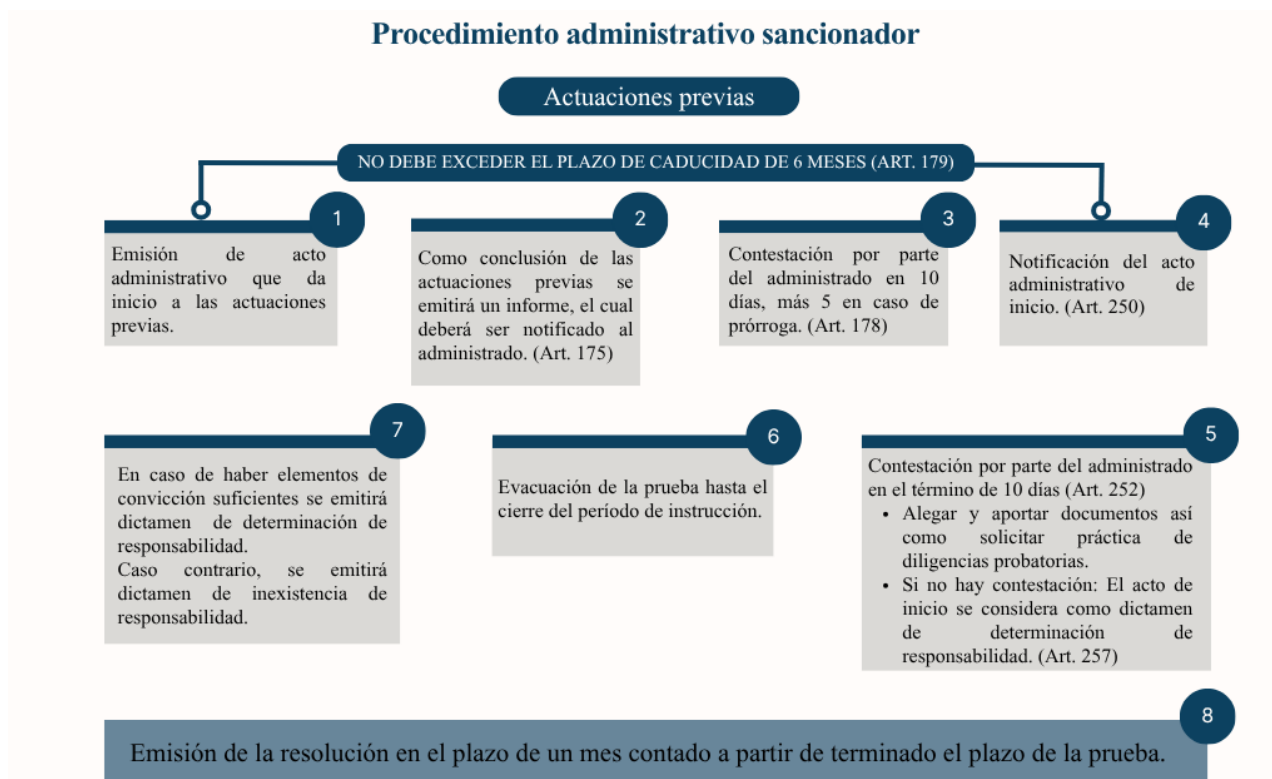


Figura 1: *Procedimiento Administrativo Sancionador según el COA* (elaboración propia).

Conforme lo detallado en el gráfico, en lo que respecta al procedimiento administrativo sancionador previsto en el COA, existen varias etapas, las mismas que (i) delimitan la actuación de la Administración Pública en cuanto a los términos determinados para el ejercicio de la potestad sancionadora y, (ii) permiten el pleno ejercicio del derecho a la defensa y contracción del administrado. Sin embargo, cualquier omisión a las etapas correspondientes viciará al procedimiento administrativo y, en consecuencia, la resolución emitida dentro del mismo será nula por ser contraria a lo previsto en la Constitución y la ley.

El procedimiento administrativo sancionador contemplado en el COA es aplicado por la Administración Pública, a excepción de aquellas materias en las que se determine un procedimiento especial. Sin embargo, el procedimiento detallado establece los estándares mínimos a cumplirse en favor de los intereses no sólo de la Administración sino también del sujeto pasivo. En este sentido, el procedimiento administrativo sancionador aplicado por la

Superintendencia de Competencia Económica en relación con las infracciones derivadas de conductas no anticompetitivas, según lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado, se dará conforme a las disposiciones establecidas en el COA (Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, 2011).

1.4.Derecho de competencia

Para el esclarecimiento de nuestro estudio es necesario entender al derecho de competencia, el cual surge a partir de la necesidad de controlar y regular la actividad de los actores económicos en el mercado, con el fin de tutelar aquellos intereses jurídicos difusos. El cuestionamiento respecto a este punto es ¿Por qué es necesario la regulación de la actividad que ejercen los agentes económicos en el mercado? Esto se debe a el impacto que estos agentes causan en la economía de todo un Estado. En este sentido, el derecho de competencia tiene tres funciones “1) permitir un mayor acceso al mercado para nuevos competidores; 2) proteger la competencia frente a prácticas restrictivas comerciales; y 3) fomentar la eficiencia de las empresas y el consecuente bienestar para los consumidores” (Jatar, A. y Tineo, L., 2003, citado en Miranda Londoño, A., y Gutiérrez Rodríguez, J. D.,2007, p. 244).

En la búsqueda del origen del derecho de competencia se debe aterrizar en un hito importante, el cual tuvo lugar en el año de 1890 en Estados Unidos a partir de la adopción del denominado *Sherman Act*, el cual es considerado como una de las primeras legislaciones antimonopolio. El Sherman Act es una ley promulgada por iniciativa del senador John Sherman, con la finalidad de:

[...] regular y controlar el comportamiento económico de ciertos actores comerciales o industriales que surgieron después de la Guerra Civil (1861-1865). Este proyecto de ley obedeció a la intención de un movimiento político de origen agrario de regular algunos aspectos del mercado como los precios ofrecidos por ciertas empresas o grupos empresariales o prácticas comerciales dentro de sectores específicos. (Jaramillo Bernal, 2022)

En definitiva, esta ley surge en el contexto de una economía estadounidense esencialmente agraria, que se vio impactada por la rápida industrialización, por lo que, con el fin de lograr la máxima eficiencia económica fue aprobada la Ley de Sherman, destinada a (i) condenar las medidas que limitan la competencia y (ii) la prohibición del monopolio o su intento (Berenguer, Giner y Robles, 2010).

De esta forma se da paso a un equilibrio en la actividad económica ejercida por los agentes que interactúan constantemente en el mercado dando lugar a lo denominado como competencia efectiva concepto que es “actualmente interpretado en función del resultado en un mercado en términos del bienestar del consumidor y por ende fundamentado en el concepto económico de poder de mercado” (Beneke, 2022, p. 53).

En lo que respecta al ordenamiento jurídico ecuatoriano, lo referente al derecho de competencia se encuentra regulado en la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado, expedida en el 2011, la cual persigue, además de la eficiencia en los mercados y bienestar del consumidor, prevenir y sancionar los abusos de poder de mercado, los acuerdos colusorios y otras prácticas restrictivas, las concentraciones económicas (Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, 2011, art. 1). Bajo esta comprensión es acertado afirmar que:

El propósito de las legislaciones de competencia es por lo general incrementar el bienestar del consumidor, en algunas ocasiones con un enfoque en el corto plazo y en otras en el largo plazo. Para esto, es necesario incluir en el análisis aquellas variables que tienen un impacto en los resultados que se buscan. (Beneke, 2022, p. 63).

De igual forma, en materia de competencia, se expidió recientemente la Ley Orgánica de Regulación contra la Competencia Desleal publicada el 29 de agosto de 2025 en el Tercer Registro Oficial Suplemento No. 113, la cual tiene como objeto precautelar la competencia leal y los derechos de los competidores y consumidores (Ley Orgánica de Regulación contra la Competencia Desleal, 2025, art. 1).

En consecuencia, de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, el derecho de competencia se integra por cuatro fundamentos: (i) abusos de poder de mercado, (ii) acuerdos colusorios y otras prácticas concertadas, (iii) concentraciones económicas, y (iv) prácticas desleales (Castañeda, 2025).

Por otra parte, según Gerber (2020), el derecho de competencia se integra por dos grandes bloques: (i) derecho antimonopolio y (ii) derecho de competencia desleal. En lo que respecta al derecho antimonopolio, este fomenta la libre competencia y remueve las barreras de acceso al mercado. Asimismo, tutela indirectamente los derechos de los consumidores pues busca garantizar el derecho a la opción de compra, variedad de precios, libertad de elección y derechos económicos, con el fin de dar paso al desarrollo e innovación del mercado.

Por otra parte, el derecho de competencia desleal protege los derechos patrimoniales de los competidores y consumidores, por cuanto se encarga de evitar la adopción de conductas anticompetitivas que distorsionen el mercado y su comportamiento, otorgando ventajas indebidas a actores económicos sobre otros, causando un perjuicio al flujo del mercado y, como tal, a la economía.

Finalmente, como núcleo de la legislación de defensa de la competencia se encuentra la prohibición de acuerdos y prácticas colusorias, los cuales consisten en toda conducta o práctica empresarial mediante las cuales los agentes económicos independientes, entre sí,

coordinan su actividad en el mercado, sustituyendo por lo tanto la libre autonomía empresarial en la adopción de sus decisiones por alguna forma, más o menos explícita, más o menos global, de concentración (Alonso, 2009). Su prohibición es de carácter preventivo y no es necesaria la acreditación de que la práctica ha ocasionado un daño efectivo en la competencia, sino que es suficiente con la comprobación de que tenga la aptitud para provocar esa distorsión o falseamiento de la competencia.

1.4.1. Superintendencia de Competencia Económica

Las superintendencias corresponden a organismos dotados de potestades de inspección, vigilancia y control, mismos que actúan bajo dirección en razón de su competencia y las delimitaciones establecidas por la norma. De acuerdo con Ossa (2009) “la tarea de inspección, vigilancia y control de las superintendencias es la expresión misma del poder supremo del Estado de controlar, dentro de los principios de más significativa consideración política, jurídica y administrativa” (p. 674).

En este sentido, las superintendencias cumplen tres (3) funciones primordiales: (i) vigilancia, entendido como la verificación del cumplimiento del ordenamiento jurídico en sentido amplio; (ii) inspección, la cual incluye la facultad de auditoría para la verificación del cumplimiento de las obligaciones del administrado, y; (iii) control, lo cual implica subsanar aquellas conductas contrarias al ordenamiento jurídico por medio de sanciones previamente tipificadas (Ossa, 2009).

En lo que respecta a este estudio, de manera específica, se analiza las potestades otorgadas por la norma vigente a la Superintendencia de Competencia Económica (en adelante “SCE” o “Superintendencia”, indistintamente), específicamente la potestad sancionadora y la sustanciación de procedimientos administrativos en el marco de sus competencias. De ahí que, según lo establecido en la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado a la Superintendencia le corresponde, de acuerdo con el artículo 37:

[...] asegurar la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentar la competencia; la prevención, investigación, conocimiento, corrección, sanción y eliminación del abuso de poder de mercado, de los acuerdos y prácticas restrictivas, de las conductas desleales contrarias al régimen previsto en esta Ley; y el control, la autorización, y de ser el caso la sanción de la concentración económica. [...] (LORCPM, 2011, art. 37).

En este sentido la Superintendencia es un órgano de control, que por su naturaleza y las consideraciones antes mencionadas responde al derecho administrativo como Administración Pública, que se ha personificado en un ente específico con atribuciones propias a las dadas por la norma correspondiente.

1.4.2. Facultad sancionadora de la Superintendencia de Competencia Económica

El génesis de la creación de la Superintendencia de Competencia Económica en el Ecuador responde, como se ha mencionado con anterioridad, al intento de prevenir la afectación del mercado por conductas anticompetitivas de los operadores económicos dentro de una economía de mercado. Tal como lo mencionan Greco, Stordeur y Vicens (2021) los órganos de control sobre el derecho de competencia buscan:

Evitar que actores con poder de mercado limiten la competencia o el vigor de la competencia, lo que resulta o podría resultar en perjuicios para los consumidores, tales como precios más altos, menor variedad o calidad de productos o menor inversión, innovación y desarrollo de productos. (p. 2)

Por lo que, para conseguir dicho objetivo es preciso el establecimiento de sanciones como sistema para ejercer el control respecto a las actuaciones de los operadores económicos. Bajo esta premisa, de acuerdo con lo establecido en el acápite 1.3.2. de este estudio, en lo referente a la potestad sancionadora, la Superintendencia para el cumplimiento de las funciones otorgadas por la norma está facultada para actuar conforme a ellas, lo cual implica la imposición de sanciones de carácter administrativo sobre aquellos actores económicos que transgredan lo establecido en la Constitución y la Ley conforme a sus competencias.

En virtud de lo expuesto y, de conformidad con el artículo 37 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado le corresponde a la Superintendencia de Competencia Económica “[...] la prevención, investigación, conocimiento, corrección, sanción y eliminación del abuso de poder de mercado, de los acuerdos y prácticas restrictivas, de las conductas desleales contrarias al régimen previsto en esta Ley; [...]” (2011).

La Superintendencia de Competencia Económica examina permanentemente los actos y las conductas de operadores económicos y, en los casos que requiera, iniciará el procedimiento administrativo sancionador correspondiente; en consecuencia, la Superintendencia podrá iniciar las investigaciones correspondientes para la determinación de la culpabilidad y responsabilidad del operador económico. En aquellos casos en los que, luego de la verificación del cometimiento de la infracción y la sustanciación del debido procedimiento administrativo, la SCE podrá imponer sanciones y medidas correctivas proporcionales a la infracción cometida.

Por una parte, las medidas correctivas son aquellas que buscan restablecer el proceso competitivo y, en consecuencia, la rectificación de una conducta que infrinja las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado. Por otra parte, las sanciones son la manifestación individual del ejercicio del ius puniendi respecto a

un sujeto y caso en específico. Estas sanciones, al igual que las infracciones deben encontrarse en la norma correspondiente de manera previa a su aplicabilidad en un caso concreto, por cuanto ninguna persona podrá ser sancionada por una infracción que no se encuentre tipificada en la norma previo a su cometimiento (CRE, 2008).

En lo que respecta a las sanciones establecidas en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado, éstas tienen directa relación con el tipo de infracción de acuerdo con su nivel de gravedad, de la siguiente forma:

Clasificación de la infracción	Sanción correspondiente
Infracciones leves	<p>Multa de hasta el 8% del volumen de negocios total de la empresa u operador económico infractor en el ejercicio inmediatamente anterior.</p> <p>En caso de imposibilidad de determinación del volumen del negocio la multa será de 50 a 2.000 Remuneraciones Básicas Unificadas.</p>
Infracciones graves	<p>Multa de hasta el 10% del volumen de negocios total de la empresa u operador económico infractor en el ejercicio inmediatamente anterior.</p> <p>En caso de imposibilidad de determinación del volumen del negocio la multa será de 2.001 a 40.000 Remuneraciones Básicas Unificadas.</p>
Infracciones muy graves	<p>Multa de hasta el 12% del volumen de negocios total de la empresa u operador económico infractor en el ejercicio inmediatamente anterior.</p> <p>En caso de imposibilidad de determinación del volumen del negocio la multa será de más de 40.001 Remuneraciones Básicas Unificadas.</p>

	Cuando el infractor sea una persona jurídica la multa podrá ser hasta 500 Remuneraciones Básicas Unificadas.
--	--

Tabla 1: Infracciones contenidas en la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado (2011). (Elaboración propia)

1.4.3. Infracciones no derivadas de conductas anticompetitivas

Para el abordaje del presente estudio es necesario comprender que el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha categorizado a las infracciones sobre las cuales puede ejercer su potestas sancionadora la Superintendencia de Competencia Económica en (i) infracciones no derivadas de conductas anticompetitivas e (ii) infracciones derivadas de conductas anticompetitivas; cuya distinción principal para el presente estudio es el tipo de procedimiento administrativo sancionador aplicable para cada tipo de infracción.

Por su parte, las infracciones derivadas de conductas anticompetitivas derivan de las acciones u omisiones por parte de los agentes económicos que derivan de acuerdos colusorios, cárteles, prácticas concertadas y desleales que den paso a un abuso del poder del mercado y concentraciones económicas que afectan el mercado.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado ha determinado como infracciones no derivadas de conductas anticompetitivas las tipificadas en el artículo 78 de este cuerpo normativo, específicamente:

Infracciones administrativas no derivadas de conductas anticompetitivas	
Artículo 78, numeral 1 Infracciones leves	<p>a. Haber presentado a la Superintendencia de Competencia Económica la notificación de la concentración económica fuera de los plazos previstos.</p> <p>c. No haber cumplido con las medidas correctivas.</p> <p>d. Incumplir o contravenir lo establecido en una resolución de la Superintendencia de Competencia Económica.</p> <p>f. No haberse sometido a una inspección ordenada.</p> <p>h. La obstrucción por cualquier medio de la labor de inspección de la Superintendencia de Competencia Económica.</p>

<p>Artículo 78, numeral 2</p> <p>Infracciones graves</p>	<p>f. No haber cumplido con las medidas correctivas, tratándose de abuso de poder de mercado o acuerdos y prácticas restrictivas.</p> <p>g. No haber cumplido con los compromisos adquiridos de conformidad con esta Ley.</p> <p>h. Suministrar a la Superintendencia de Competencia Económica información engañosa o falsa.</p>
<p>Artículo 78, numeral 3</p> <p>Infracciones muy graves</p>	<p>d. Incumplir o contravenir lo establecido en una resolución de la Superintendencia de Competencia Económica, tanto en materia de abuso de poder de mercado, conductas anticompetitivas y de control de concentraciones</p>

Tabla 2: Infracciones administrativas no derivadas de conductas anticompetitivas con base en la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado (2011). (Elaboración propia)

En virtud de lo expuesto, de acuerdo con la disposición expresa contenida en el artículo 64.1. de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado, las infracciones antes detalladas serán tramitadas de conformidad con el procedimiento administrativo sancionador establecido en el COA y no bajo el procedimiento administrativo especial en materia de competencia. Esta determinación dada por la norma responde a principios de eficiencia y eficacia y la optimización de los recursos de la Administración Pública.

En conclusión, la integración del derecho administrativo a las distintas ramas del derecho como el de competencia, responde a la transversalidad de éste, y su presencia en diferentes aspectos que permiten el desarrollo constante de la sociedad como génesis del derecho en sí mismo. Por lo que, sobre la base del análisis realizado resulta pertinente determinar el impacto de la problemática planteada en el presente estudio respecto a las actuaciones previas y su carácter facultativo en los procedimientos administrativos sancionadores.

CAPÍTULO II. INCIDENCIA DE LAS ACTUACIONES PREVIAS EN LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

2.1. Naturaleza de las actuaciones previas

Dentro del marco de un procedimiento administrativo sancionador, las actuaciones previas son concebidas como una actividad administrativa preliminar y de carácter contingente, que tienen como finalidad determinar las circunstancias del caso concreto, el presunto infractor y la valoración de indicios para estimar el cometimiento de una infracción, evitando acarrear el inicio de un procedimiento administrativo sancionador infructuoso.

Asimismo, las actuaciones previas se configuran como un mecanismo que utiliza la Administración Pública para la detección eficaz y oportuna de posibles circunstancias que configuren una infracción por parte del administrado y que “precisen ser investigadas para determinar si ameritan o no el inicio de un procedimiento administrativo sancionador” (Azmitia, 2023). De esta forma, resulta preciso indicar que estas actuaciones previas o, también llamadas actos preparatorios, se encasillan como operaciones administrativas de carácter investigativo que justificarán el inicio de un procedimiento sancionador a partir de la determinación preliminar de una presunta infracción administrativa.

Si bien estas actuaciones previas no significan la determinación de responsabilidad del administrado, permiten a la Administración Pública recopilar los elementos de convicción suficientes para instruir el procedimiento correspondiente, así como la motivación de su inicio en ejercicio de la facultad sancionadora de la administración. En este contexto, Jaramillo (1995) define a estos actos preparatorios de la siguiente manera:

El acto preparatorio forma parte de un procedimiento a que debe someterse la administración para emitir un acto terminal. La emisión de actos preparatorios emana de una exigencia contenida en la Ley y consisten en diversos pronunciamientos tales como autorizaciones, aprobaciones, opiniones, confirmaciones, etc., que es necesario obtener de distintos órganos administrativos como requisitos indispensables para resolver, en definitiva, acerca de un determinado asunto [...]. (s.p.)

Por lo que, a partir de las actuaciones previas la Administración Pública busca esclarecer los hechos y determinar si resulta conveniente o no el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. En este sentido, estas actuaciones son dispuestas por la Administración Pública para comprobar si existen los fundamentos suficientes para la apertura de un procedimiento sancionador (Montoya Martín, 2008).

En definitiva, las actuaciones previas permiten a la Administración Pública la formación de un criterio objetivo a partir de información preliminar que surge de actos indagatorios anteriores al posible procedimiento administrativo *per se*. Desde esta perspectiva, las

referidas actuaciones fundamentan la decisión de incoar o no el procedimiento sancionador, lo cual promueve el cumplimiento adecuado de la garantía de motivación respecto al acto administrativo de inicio de conformidad con los parámetros establecidos por la misma Corte Constitucional del Ecuador:

[...] 61.1. Que la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. Como ha sostenido la Corte IDH, la referida fundamentación jurídica no puede consistir en “la mera enumeración de las normas que podrían resultar aplicables a los hechos o conductas”. O, en términos de la jurisprudencia de esta Corte, “[I]a motivación no puede limitarse a citar normas” y menos a “la mera enunciación inconexa [o “dispersa”] de normas jurídicas”, sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso. (1158-17-EP/21, 2021)

Por otra parte, adicional a lo expuesto, la relevancia de las actuaciones previas, como concepto clave en el derecho administrativo, no sólo se encuentran recogidas en nuestra legislación, sino que también han sido adoptadas por ordenamientos jurídicos de otros países como República de El Salvador. Como evidencia de ello, la Superintendencia de Competencia de la República de El Salvador ha emitido un criterio sobre su importancia en los procedimientos administrativos sancionadores:

[...] las actuaciones previas consisten en el conjunto de acciones realizadas por parte de funcionarios de la Superintendencia de Competencia, previas al posible inicio de un procedimiento sancionador, y que buscan determinar con carácter preliminar la concurrencia de posibles violaciones a la LC.

Para el impulso de las actuaciones previas, el Superintendente podrá, entre otros, entrevistar y requerir los informes o documentación relevante y necesaria a cualquier organismo gubernamental, autoridades en general y cualquier persona, para la debida aplicación de la Ley. De no determinarse la posible existencia de prácticas anticompetitivas, se ordenará la conclusión y archivo de tales actuaciones. (Azmitia, 2023).

Esta fase anterior al procedimiento administrativo sancionador, de conformidad con el análisis realizado anteriormente, tiene las siguientes finalidades (i) la determinación oportuna de circunstancias o conductas que se enmarquen en una posible infracción administrativa y (ii) la optimización de los recursos de la Administración Pública, evitando la activación innecesaria de la facultad sancionadora a través de la evaluación de la conveniencia o no del inicio de un procedimiento sancionador.

Adicional a esto, no corresponde a la naturaleza de las actuaciones previas el sustituir al procedimiento administrativo sancionador, al contrario, resulta en el sustento para el inicio de este último, otorgando los elementos de convicción suficientes para la justificación de lo que será el procedimiento sancionador como tal.

En nuestra legislación, las actuaciones previas se encuentran contenidas en el artículo 175 y posteriores del COA. Del análisis de estos artículos se desprende que estos actos preparatorios serán facultativos, es decir que la Administración Pública no se encuentra obligada a la emisión de estos actos anteriores al procedimiento administrativo, sino que queda a su discrecionalidad la adopción de esta fase preliminar.

Sin embargo, el ejercicio de esta actividad discrecional no exime a la Administración Pública del reconocimiento de la naturaleza de las actuaciones previas y el sometimiento al debido procedimiento administrativo determinado por la norma. Pues, como se mencionó antes, estas actuaciones son un medio otorgado a la administración para el correcto ejercicio de su potestad sancionadora y su desconocimiento podrá generar vicios insubsanables dentro del procedimiento administrativo sancionador y, por ende, del acto administrativo resultante de este procedimiento. Por ello, resulta necesario que la procedencia de las actuaciones previas, bajo determinados supuestos, sean considerados como obligatorios.

La Administración Pública no podrá entonces, efectuar actos que sean por su naturaleza actuaciones previas y desconocerlas como tales con el fin de omitir las formalidades de su emisión y las incidencias procedimentales como su notificación y la limitación temporal para que opere la caducidad de la potestad sancionadora. Aquello resultaría en un abuso de la actividad discrecional de la administración y una afectación directa a los derechos y garantías del presunto infractor.

2.2.Procedencia de las actuaciones previas

En los procedimientos administrativos, inclusive el sancionador, las actuaciones previas constituyen actos preliminares cuya procedencia será determinada por la Administración Pública. En este sentido, es la norma la que le otorga a la administración un grado de discrecionalidad para determinar la conveniencia o no de la emisión de estas actuaciones. Así lo determina el artículo 175 del COA:

Todo procedimiento administrativo podrá ser precedido de una actuación previa, a petición de la persona interesada o de oficio, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. (COA, 2017, art. 175)

Sin embargo, es importante destacar que, pese a que estas actuaciones no son de carácter obligatorio, no se puede desconocer que, bajo ciertos supuestos, resultan necesarias para la emisión de un acto administrativo eficaz y oportuno. Esto en virtud de que la norma parte de la generalidad de los procedimientos administrativos en su más amplio concepto, obviando las particularidades que engloba un procedimiento administrativo sancionador.

Como bien se ha mencionado anteriormente, en aquellos casos en los que la Administración Pública conoce de manera directa sobre el cometimiento de una supuesta infracción; es decir, cuando no existe una notificación previa por parte de un tercero que alerte sobre la posible transgresión a la norma, las actuaciones previas se vuelven necesarias, pues resultaría improductivo la activación del ejercicio de la potestad sancionadora sin precisar *“los hechos susceptibles de motivar la iniciación del procedimiento administrativo, la identificación de la persona o personas que puedan resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros”* (COA, 2017, art. 176).

Sobre este supuesto, es importante indicar que las actuaciones previas se transforman, ya no en una herramienta de carácter contingente, sino más bien en una actuación administrativa preliminar necesaria, pues sin éstas el procedimiento sancionador tendría cimientos vagos y difusos, con lo cual los méritos de la activación del poder sancionador de la Administración Pública se forjarían sobre meras expectativas.

Adicional a lo anterior, también conviene aclarar que estas actuaciones preliminares se vuelven necesarias cuando la denuncia o la alerta por un tercero ajeno a la Administración Pública competente para incoar el procedimiento sancionador, es insuficiente para la emisión del acto administrativo de inicio correspondiente.

Para comprender este punto, se requiere concebir, como se determinó anteriormente en este estudio, que existen similitudes respecto al ejercicio del *ius puniendi* en materia penal y administrativa, pues ambas parten de la necesidad del restablecimiento del orden público y la determinación de la sanción derivada por la infracción a la norma correspondiente, sea penal o administrativa. Teniendo en cuenta estos paralelismos presentes entre el derecho penal y administrativo, conviene precisar que las actuaciones previas mantienen rasgos de una institución del derecho penal conocida como investigación previa contemplada en el artículo 580 del Código Orgánico Integral Penal (COIP).

Bajo esta apreciación, la investigación previa que se lleva a cabo por parte del fiscal como autoridad competente del ejercicio de la acción penal pública, es una fase pre procesal que permiten que *“antes de que se inicie oficialmente un proceso penal pueden y deben cumplirse importantes actos de investigación o de aseguramiento de elementos de convicción”* (Vaca Andrade, 2024).

Esto con el fin de evitar procesos judiciales innecesarios y garantizar que la activación del derecho penal sea eficaz, así como la protección de los ciudadanos de investigaciones que puedan afectar, vanamente, su vida. De manera que, esta investigación previa, permite al fiscal calificar los hechos configurativos de la noticia del delito, llegados a su conocimiento

por cualquier medio, y estimar la conveniencia de la activación del derecho penal. Tales supuestos, no distan de lo que ocurre con el procedimiento administrativo sancionador y, de ahí, parte también la utilidad de las actuaciones previas en este contexto.

En definitiva, si bien la norma les ha dado a estas actuaciones un carácter facultativo para los procedimientos administrativos, es necesario conocer la conveniencia de su adopción en un procedimiento sancionador iniciado de oficio por el órgano competente, sobre todo bajo los supuestos de que **(i)** sea la Administración Pública la que conozca de forma directa el cometimiento de una posible infracción o **(ii)** cuando la denuncia o alerta presentada por un tercero sea deficiente para el inicio del procedimiento sancionador (Gosálbez Pequeño, 2013).

El reconocer que las actuaciones previas, bajo estos supuestos, sean de un carácter obligatorio y no facultativo, optimiza el actuar de la Administración Pública, es decir, lo vuelve eficiente y no se percibe como un laxo cumplimiento de sus obligaciones como ente facultado a velar por el cumplimiento de la norma por parte del administrado.

Por otra parte, la emisión de actuaciones previas garantiza una motivación adecuada en relación con el acto administrativo de inicio del procedimiento sancionador, así como el control del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. Esto en aplicación de los principios que rigen al derecho administrativo y, en consecuencia, a la administración, previniendo que la actividad discrecional que le ha sido otorgada se convierta en un actuar arbitrario con el fin de extender su potestad sancionadora, pues:

La sujeción de los procedimientos administrativos y, en concreto, los sancionadores a un plazo legal máximo para su tramitación comprende una doble vertiente, por un lado constituye una obligación de la Administración y, por otro, una garantía para el administrado que entronca directamente con el principio de seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. (Colmenero Perea, 2022, s.p)

De acuerdo con lo mencionado, el reconocimiento de las actuaciones previas como un requisito preliminar a la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador, en los supuestos analizados, deviene en la necesidad de efectivizar el actuar de la Administración Pública y, en consecuencia, el no congestionamiento de las acciones contenciosas administrativas por impugnaciones derivadas en la omisión del cumplimiento del debido procedimiento administrativo y el abuso de la potestad sancionadora por la incorrecta apreciación e indagación de los supuestos fácticos de una posible infracción. De esta forma se garantizan los derechos del administrado y también se garantiza la optimización de los esfuerzos que conllevan la apertura de un procedimiento sancionador.

En definitiva, si bien, por disposición expresa de la norma legal correspondiente, el inicio de las actuaciones previas parte de la actividad discrecional de la administración, su aplicación en los procedimientos sancionadores corresponde a una garantía de doble vía tanto para la Administración Pública como para el administrado. Adicional a ello, es imprescindible verificar el alcance de la discrecionalidad que goza la administración, así como la limitación del ejercicio de la potestad sancionadora respecto a su competencia en virtud del tiempo (caducidad) como contrapesos en la adopción del criterio de la Administración Pública respecto a la naturaleza de las actuaciones previas y su procedencia en el contexto de un procedimiento sancionador.

2.2.1. Actividad Reglada y Discrecional de la Administración Pública

La emisión de actuaciones previas se enmarca en un claro ejemplo de actividad discrecional de la Administración Pública. Es por ello, que resulta conveniente la distinción entre lo que conlleva el ejercicio de la actividad reglada y discrecional de la administración. En principio, ambas responden a la forma en la que se determina las potestades otorgadas por ley a la Administración Pública.

En este sentido, este modo de atribución de las potestades puede derivar en un ejercicio más o menos “libre” de estas potestades, lo cual permitirá clasificar si corresponde a una actividad reglada o discrecional. Por una parte, en lo que respecta a la actividad reglada, se podría definir como la determinación estricta de la forma de ejercer cierta potestad, limitando de manera casi absoluta el margen de interpretación de la norma. Es decir, el rol de la Administración Pública responde a la constatación del supuesto de hecho y la aplicación de las consecuencias jurídicas, las cuales han sido exhaustivamente determinadas por la norma, sin que sea procedente un ejercicio interpretativo verdadero sino uno simplemente aplicativo de la norma.

Tal como lo mencionan García de Enterría y Fernández (1974), la “*Ley puede determinar agotadoramente todas y cada una de las condiciones de ejercicio de la potestad, de modo que construya un supuesto legal completo y una potestad aplicable al mismo también definida en todos sus términos y consecuencias*” (p. 497). Por lo que, en este escenario, la Administración Pública debe, únicamente, realizar la subsunción de los supuestos fácticos del caso concreto a la norma aplicable a este. Si bien, este ejercicio de adecuación de la conducta al caso concreto implica un cierto ejercicio de interpretación, este se encuentra limitado de manera considerable, convirtiéndose en un proceso casi operativo y automático (Escuín Palop, 2005).

En virtud de aquello, esta actividad reglada tiene su origen en que el contenido de la norma aplicable se encuentra redactada de una forma minuciosa, exhaustiva y completa, que no es necesario un análisis pormenorizado del supuesto establecido en la ley, sino más bien un ejercicio casi automático de subsunción respecto a los hechos del caso, en virtud de que la norma contempla una sólo forma de actuar a la Administración Pública.

No obstante, el ordenamiento jurídico no puede prever todos los supuestos que pueden surgir en el ejercicio de las potestades de la Administración Pública. Ello resultaría en una proliferación ineficaz de normas y un actuar burocrático y poco efectivo frente a las necesidades sociales. Razón por la cual resulta necesario la existencia de una actividad discrecional por parte de la administración, sin que ello implique un ejercicio arbitrario de sus potestades.

La actividad discrecional de la Administración Pública no significa que la ley no otorgue ciertos parámetros necesarios para garantizar un debido procedimiento administrativo y la tutela efectiva de los derechos del administrado. Por el contrario, la actividad discrecional significa que, si bien la norma impone determinadas condiciones para el ejercicio de cierta potestad otorgada a la Administración Pública, “algunas de las condiciones de ejercicio de esa potestad, remite a la estimación subjetiva de la Administración el resto de dichas condiciones” (García de Enterría y Fernández, 1974, p. 497).

En definitiva, la existencia de la actividad discrecional responde a el otorgamiento, por parte de la norma correspondiente, la facultad de elegir, según el criterio de la Administración Pública, lo que considere óptimo para el interés social (Escuín Palop, 2005). Es así que, contrario a lo que ocurría en la actividad reglada, aquí existe una estimación subjetiva a partir de la apreciación de supuestos específicos, es decir, la administración realiza una actividad de interpretación más amplia, para lo cual requerirá, sin lugar a duda, la formación de un criterio preciso y adecuado para la resolución posterior del caso concreto.

Por ende, resulta necesario que la complementación de las condiciones para el ejercicio de la potestad, en este caso, sancionadora de la Administración Pública exista un análisis certero. En el escenario de la emisión de actuaciones previas, es la misma norma, la que invoca esta actividad discrecional de la administración al establecer que su procedencia no será obligatoria y que todos los procedimientos administrativos, incluso sancionador, *podrán* o no ser precedidos por estas.

No obstante, como se reiteró anteriormente, la Administración Pública no puede desconocer la necesidad e incidencia de las actuaciones previas en el procedimiento

administrativo sancionador; esta aceptación limitaría en gran medida discrecionalidades infundadas e incluso abusivas.

Sobre esta línea de análisis, corresponde también precisar que existen mecanismos de control de la actividad discrecional administrativa, los cuales no se limitan únicamente a los mecanismos judiciales de impugnación – acción contencioso-administrativa – sino, más bien, a mecanismos que son implementados desde la misma Administración Pública.

Entre estos mecanismos se encuentran (i) la identificación del fin último de la potestad otorgada por el ordenamiento jurídico a la administración, lo cual impide el desvío del poder; (ii) la verificación del cumplimiento de los principios generales del derecho administrativo, que han sido profundizados con anterioridad en el presente estudio, pues constituyen limitantes del actuar discrecional pues son ejes rectores de la Administración Pública; y, (iii) verificación de los hechos determinantes (Escuín Palop, 2005).

Sobre este último punto, conviene indicar que, bajo estos criterios doctrinarios desarrollados por múltiples autores del derecho administrativo, la verificación de los supuestos fácticos supone el principal límite de una actuación inconsecuente y absurda por parte de la Administración Pública; fortaleciendo la afirmación de la conveniencia de las actuaciones previas en los procedimientos administrativos sancionadores, las cuales vuelven las actuaciones administrativas eficientes frente al cometimiento de una posible infracción.

2.2.2. Caducidad de la facultad sancionadora

Sobre la base de los argumentos, como parte del control del ejercicio de la potestad sancionadora, la norma ha previsto la figura de la caducidad, como límite temporal para el ejercicio de acciones administrativas, la cual evita abusos de poder y asegura que las decisiones de la Administración Pública se tomen dentro de un marco legal preestablecido (García de Enterría y Fernández, 1978). Además, garantiza la realización del debido proceso, el cual no solo protege al administrado de decisiones arbitrarias, sino que también refuerza la transparencia y la legitimidad de las acciones de la administración.

En el marco de las actuaciones previas, la caducidad se encuentra determinada en el artículo 179 del COA, el cual ha determinado que:

[...] Una vez iniciadas las actuaciones previas sobre algún asunto determinado, la decisión de inicio del procedimiento administrativo se notificará a la persona interesada en el plazo de seis meses contados desde el acto administrativo con el que se ordenan las actuaciones previas, a cuyo término caduca el ejercicio de la potestad pública sancionadora, determinadora o cualquier otra, de carácter gravoso. (COA, 2017, Art. 22)

El ejercicio de la potestad sancionadora se sujeta al plazo de seis (6) meses desde el acto administrativo con el que se ordenan las actuaciones previas hasta la notificación del acto

administrativo de inicio del procedimiento administrativo sancionador. De lo expuesto, el reconocimiento de la caducidad prevista por la Ley y el derecho al debido proceso, consagrado en el numeral 1 del artículo 76 de la Constitución, son fundamentales para que el Estado garantice el derecho a la defensa y la seguridad jurídica del administrado.

Cabe cuestionarse entonces ¿cuál es el objetivo de la norma al establecer este límite en el ejercicio de la potestad sancionadora? La finalidad de aquello es brindar seguridad jurídica al administrado, evitando la extralimitación del poder sancionador de la Administración Pública. En este sentido, la caducidad de la potestad sancionadora promueve (i) la certeza que tiene el administrado de que el actuar de la administración será acorde y bajo los términos de la norma y, (ii) a su vez otorga legitimidad a las actuaciones emanadas por el poder público, en cuanto se encuentran amparadas a las disposiciones jurídicas pertinentes e impide la arbitrariedad en sus actuaciones.

La caducidad, además de ser una institución del derecho que consiste en la extinción de la facultad de la administración para sancionar una conducta por el paso del tiempo, se configura como un mecanismo de control la actividad sancionadora de la Administración Pública; en este sentido, su efecto es, según Fernández y García de Enterría (1978), la “conclusión o extinción del concreto procedimiento en el que tiene lugar” (p. 536). La caducidad en el derecho público a diferencia del derecho privado es un mecanismo extintivo que tiene por objeto garantizar la correcta satisfacción del interés general.

Lo que se pretende, entonces, es “liberar a los ciudadanos de la pendencia indefinida e ilimitada del riesgo de gravamen, de sanción o de pérdida o limitación de derechos anunciado por la Administración al iniciar el procedimiento” (Fernández y García de Enterría, 1978, p. 536). Por lo que, en aplicación de la problemática concreta, la caducidad resulta en un efecto de la aplicación errónea del concepto de actuaciones previas, volviendo al procedimiento administrativo ineficaz.

Con el desconocimiento de la naturaleza y procedencia de las actuaciones previas en el contexto de los supuestos detallados en el presente estudio, se genera una extralimitación de la potestad sancionadora de la Administración Pública. Esto en virtud de que, si la Administración Pública no reconoce aquellos actos preliminares como actuaciones previas tampoco se sujeta a los plazos indicados por ley para el ejercicio de su poder sancionador. La adopción del carácter obligatorio de las actuaciones previas no sólo garantiza una armonización del actuar de la Administración Pública y su eficiencia, sino que también evita que la determinación de que es o no una actuación previa resulte de una conveniencia para esquivar la limitación temporal de la competencia de la administración.

Supongamos que, por todas las razones expuestas anteriormente, la Administración Pública, en efecto realice actos preliminares para la determinación del posible cometimiento de una infracción, sin embargo, no los califica como actuaciones previas basando su criterio en que estas son facultativas y no obligatorias. Esto genera un claro abuso de la actividad discrecional, así como una incertidumbre jurídica, contrario a los principios que rigen el derecho administrativo.

En consecuencia, la conveniencia de las actuaciones previas como obligatorias en los procedimientos administrativos sancionadores, además de todo lo mencionado, también garantiza un control de la potestad sancionadora, sometiéndola a los tiempos legales establecidos por la norma y con ello, la celeridad de la Administración Pública en lo que respecta al inicio de procedimientos sancionadores, en estricta aplicación de los principios de seguridad jurídica y debido procedimiento.

2.3.Procedimiento para la emisión de actuaciones previas

En atención al principio de legalidad, las actuaciones previas se sujetan a un procedimiento determinado para su emisión. Es así como, las disposiciones legales establecen que estas actuaciones preliminares deben gozar de un acto de inicio, así como un acto de cierre, el cual responde a un informe con los hallazgos obtenidos de la indagación preliminar realizada por la Administración Pública, mismo que debe ser notificado al interesado para que ejerza su derecho a la contradicción antes de la emisión del acto administrativo de inicio del procedimiento administrativo sancionador.

Con el reconocimiento de la naturaleza de las actuaciones previas, la Administración Pública se somete al procedimiento administrativo para su emisión. Como bien se ha reiterado en el presente estudio, las actuaciones previas permiten que la Administración Pública obtenga datos del caso concreto como, por ejemplo: las circunstancias, el presunto infractor y la valoración de indicios para estimar el cometimiento de una infracción evitando acarrear el inicio de un procedimiento sancionatorio ineficaz.

Pero adicional a ello, con el fin de que la Administración tenga una apreciación amplia de los elementos preliminares del caso, la norma prevé que el administrado, a quien se le pueda imputar el cometimiento de una infracción, presente las alegaciones que considere pertinentes. Esto en virtud del derecho a la defensa y contradicción que se encuentran establecidos tanto en la Constitución de la República del Ecuador como en la ley. Motivo por el cual el artículo 178 del COA determina que:

Como conclusión de las actuaciones previas se emitirá un informe que se pondrá en conocimiento de la persona interesada, para que manifieste su criterio en relación con los documentos y los hallazgos preliminares, dentro de los diez días posteriores a su notificación, que podrán prorrogarse hasta por cinco días más, a petición de la persona interesada. (COA, 2017, art. 178)

Esta norma responde a la aplicación del principio de contradicción el cual supone la participación real del administrado con el fin de precautelar sus intereses y derechos, al igual que la adopción de un criterio objetivo por parte de la Administración Pública antes de la emisión del acta administrativo de inicio del procedimiento sancionador. Esta consideración responde a derechos y garantía de rango constitucional, como alude García de Enterría y Fernández (1978):

términos constitucionales no hay, pues, procedimiento válido si no existe igualdad de oportunidades entre las partes en cada una de las piezas, trámites o momentos procesales, esto es si no existe un auténtico debate contradictorio tanto sobre los hechos como la calificación jurídica. (p. 475)

Asimismo, según lo analizado anteriormente, desde el acto administrativo con el que se ordenan las actuaciones previas hasta la notificación del acto administrativo de inicio del procedimiento administrativo sancionador la Administración Pública goza del plazo de seis (6) meses antes de su potestad sancionadora caduque. Por lo que, en esencia el procedimiento para la emisión de las actuaciones previas se dirige conforme el siguiente diagrama:

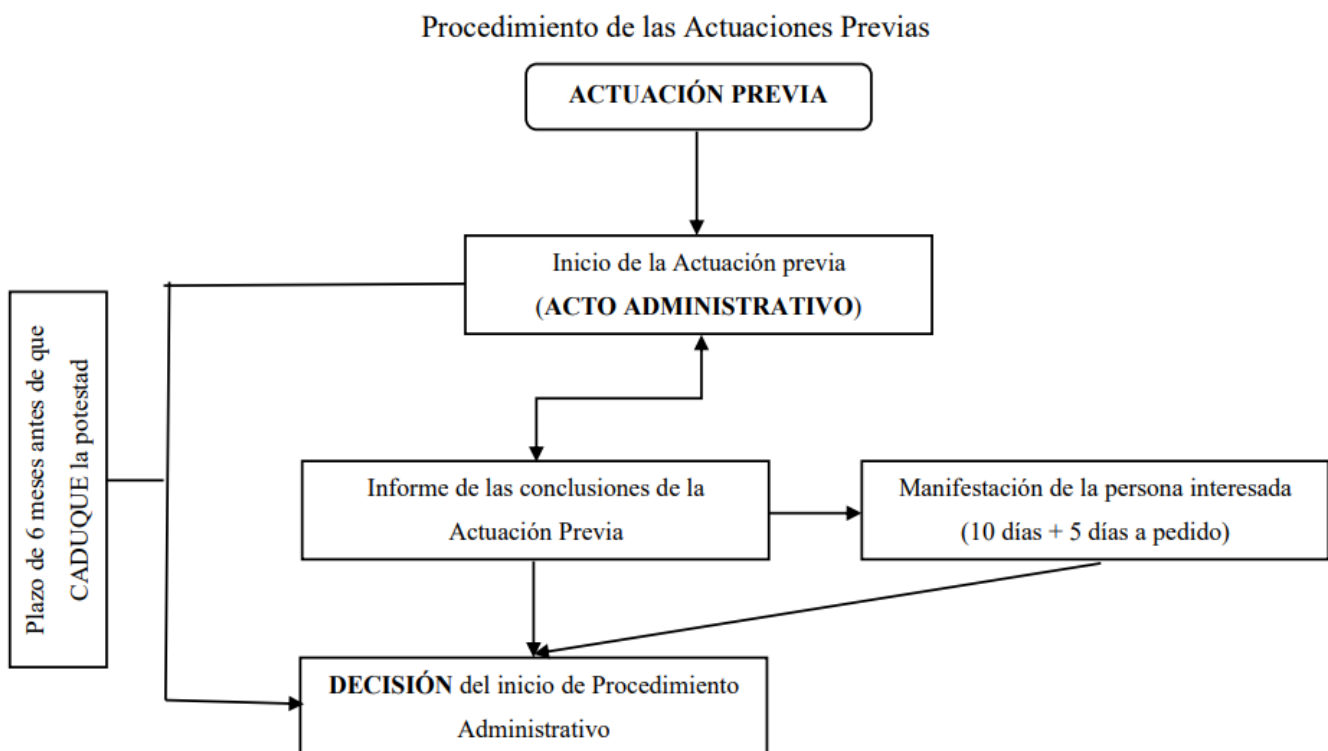


Figura 2: La caducidad del ejercicio de revisión: el caso de las actuaciones previas y la autotutela.

[Tesis previo al título de Magíster en Derecho Administrativo], por Freire, V. (2024).

Es por ello que, la Administración Pública no puede, bajo ningún contexto, aprovechar únicamente de los beneficios que generan las actuaciones previas y que han sido detallados a lo largo de esta sección, sin reconocer su naturaleza y las incidencias procedimentales de su adopción. Es decir, la administración no puede emitir estos actos preliminares, que por esencia responden a actuaciones previas, y no darles esa denominación para evadir el cumplimiento de las garantías del debido procedimiento administrativo y, con ello el derecho a la defensa y contradicción del administrado.

2.4. Incidencia de las actuaciones previas en la eficacia del acto administrativo

Como se reiteró anteriormente, las actuaciones previas de conformidad con lo dispuesto en nuestro ordenamiento jurídico no son obligatorias, sin embargo, no se puede desconocer la conveniencia de su adopción en los procedimientos administrativos sancionadores pues permite (i) la determinación oportuna de circunstancias o conductas que se enmarquen en una posible infracción administrativa y (ii) la optimización de los recursos de la Administración Pública, evitando la activación innecesaria de la facultad sancionadora a través de la evaluación de la conveniencia o no del inicio de un procedimiento sancionador.

En virtud de aquello, las actuaciones previas proporcionan a la Administración Pública elementos suficientes para la motivación adecuada del inicio de un procedimiento administrativo sancionador y garantizan el derecho a la defensa del posible infractor, evitando la vulneración de las garantías básicas al debido proceso contempladas en el artículo 76 de la CRE. Adicional a ello, la comprensión de la naturaleza de las actuaciones previas permite que la Administración Pública cumpla con el debido procedimiento administrativo, limitando el margen de discrecionalidad en cuanto a la clasificación de qué es o no una actuación previa y garantizando que la potestad sancionadora de la administración se rija a los límites temporales establecidos por la norma.

Por el contrario, la omisión de estas consideraciones podría resultar no sólo en la afectación de los derechos y garantías del administrado sino también en la generación de nulidades respecto al procedimiento y su impugnación frente a los órganos competentes, causando congestión de las acciones contencioso-administrativas y la ineficiencia de la fase administrativa.

Una vez que se ha determinado en el presente estudio sobre la conveniencia de la adopción de las actuaciones previas en los procedimientos administrativos sancionadores, resulta idóneo realizar el análisis de su aplicación en procedimientos administrativos llevados a cabo ante la Administración Pública. Es así como, para efectos de este estudio, se ha realizado la búsqueda

y obtención de casos relativos a actuaciones previas en procedimientos administrativos sancionadores con el fin de verificar su tratamiento por parte de las entidades públicas y corroborar su incidencia en el acto administrativo.

2.4.1. Revisión de casos en fase administrativa

A) Caso 1: Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL) vs. Señor XX.

El caso de referencia corresponde al procedimiento administrativo sancionador signado con número ARCOTEL-CZO6-2022-AI-00XX de 26 de agosto de 2022 iniciado en contra del señor XX por el supuesto cometimiento de la infracción administrativa de segunda clase, tipificada en el numeral 2, literal a) del artículo 118 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (vigente a la época), por la operación de equipos en el rango de frecuencias de 2.3 GHz a 2.4 GHz, frecuencia central 2362 MHz, sin contar con los respectivos permisos y registros; además de la operación en banda no permitida, causando interferencia perjudicial al sistema de comunicación al CAE del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en la provincia de El Oro.

Actuaciones previas identificadas en el caso: De la revisión del expediente administrativo sancionador se ha identificado que, en virtud de la denuncia presentada por las Fuerzas Armadas el 23 de agosto de 2021, la ARCOTEL realizó la investigación e inspección respectiva que tuvo como resultado la emisión del informe IT-CZ06-C-2021-0857 de 23 de noviembre de 2021. Sin embargo, el 4 de julio de 2022 se emite el acto de inicio de las actuaciones previas signado con número ARCOTELCZO62022AP0029 y su finalización con el informe número ARCOTEL-IAP-CZ06-2022-083 de 10 de agosto de 2022.

Bajo este supuesto, la Administración Pública no consideró al informe de inspección IT-CZ06-C-2021-0857 como actuación previa. Sin embargo, entre los argumentos presentados por el presunto infractor se encuentra la caducidad de la potestad sancionadora de la ARCOTEL según lo dispuesto en el artículo 179 del COA, por cuanto entre el inicio de las actuaciones previas el 23 de noviembre de 2021 (emisión de informe de inspección) y la emisión del acto administrativo de inicio del procedimiento sancionador el 17 de octubre habrían transcurrido más de seis meses.

Posteriormente, el señor XX planteó una acción contencioso-administrativa ante el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, signado con número de proceso 09802-2022-010XX, solicitando se declare la caducidad de la potestad

sancionadora por los argumentos expuestos. En consecuencia, mediante sentencia emitida el 21 de agosto de 2023, se resolvió aceptar la demanda pues se concluyó que, a pesar de que la Administración Pública no otorgó la calificación de actuación previa al informe IT-CZ06-C-2021-0857, sí se encasillaba en esta categoría por su propia naturaleza y la finalidad que tuvo en el procedimiento administrativo, la cual fue de verificar y comprobar el cometimiento de la presunta infracción por parte del señor XX.

De lo anterior se concluye que, la falta de reconocimiento de la naturaleza de las actuaciones previas tiene como consecuencia el incumplimiento al debido procedimiento administrativo, así como la generación de nulidades dentro del procedimiento administrativo sancionador y la ineficacia de la fase administrativa, lo cual produce un congestionamiento innecesario de las causas judiciales.

B) Caso 2: Subsecretaría de Migración - Ministerio del Interior vs. Aerolínea XX

El presente caso corresponde al procedimiento administrativo sancionador signado con número MDI-SDM-DCM-2023-A2024-01XX sustanciado por la Subsecretaría de Migración en contra de la Aerolínea XX por el cometimiento de una supuesta falta migratoria establecida en el artículo 170 numeral 7 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, por supuestamente trasladar al señor YY a Ecuador sin la documentación migratoria debida.

Actuaciones previas identificadas en el caso: De la revisión del expediente administrativo se desprende que el 25 de septiembre de 2023 la Subsecretaría de Migración emitió el memorando número MDI-VSC-SDM-DSM-2023-18435-MEMO, en el cual se anexó el informe de inadmisión de pasajero número UCM-AIMS-2023-951 de 17 de septiembre de 2023. Posterior a ello, el 16 de septiembre de 2024, la Subsecretaría de Migración notificó a la Aerolínea XX con el acto de inicio del procedimiento administrativo sancionador. Los documentos antes referidos contienen información relativa a los hechos suscitados, identificación del presunto infractor y las circunstancias relevantes; esto se evidencia inclusive en el acto administrativo de inicio del procedimiento sancionador pues la motivación de este se circunscribe a los elementos obtenidos de estas actuaciones preliminares.

Por otra parte, en relación con los argumentos de defensa presentados por la Aerolínea XX, se alegó lo siguiente **(i)** caducidad de la potestad sancionadora, por cuanto las actuaciones previas se iniciaron con la emisión del memorando Nro. MDI-VSC-SDM-DSM-2023-18435-MEMO el 25 de septiembre de 2023, a partir de esta fecha hasta la fecha de notificación del acto de inicio del procedimiento sancionatorio, esto es el 16 de septiembre de 2024, han transcurrido 11 meses y 22 días; y, **(ii)** falta de notificación de las actuaciones

previas, en virtud de que la Subsecretaría de Migración omitió notificar a la Aerolínea XX sobre las actuaciones previas antes de emitir el acto de inicio del procedimiento sancionador, inobservando el debido procedimiento administrativo así como el derecho a la defensa del administrado, según lo establecido en el artículo 178 del COA.

Ante las alegaciones formuladas por la Aerolínea XX, la Administración Pública emitió la Resolución No. No. MDI-CGJ-R-2025-00, mediante la cual rechazó los argumentos presentados, basando su criterio en el carácter facultativo que tienen las actuaciones previas en los procedimientos administrativos, obviando la naturaleza e incidencia de las actuaciones realizadas, pues es reconocimiento devendría en la aceptación de la falta de competencia en razón del tiempo, así como la inobservancia de las garantías básicas al debido proceso contenidas en el artículo 76 de la Constitución.

Finalmente, de la revisión de la base de datos de la función judicial se desprende que la Aerolínea presentó una demanda contencioso-administrativa ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito, en contra de la Resolución número MDI-CGJ-R-2025-003, la cual fue signada con número de juicio 17811-2025-011XX, la cual se mantiene en trámite.

De lo analizado se infiere que, la incorrecta determinación de qué constituye o no actuaciones previas deviene en la vulneración de los derechos al debido proceso, a la defensa, a la seguridad jurídica y al principio de contradicción, consagrados tanto en la Constitución como en el COA. En el caso de análisis, la Administración, a partir del abuso de la actividad discrecional en cuanto a las actuaciones previas, no sólo omitió las formalidades establecidas en el COA respecto a la notificación de estas actuaciones, sino que, por otro lado, ejerció de manera extemporánea su potestad sancionadora por cuanto esta había caducado según lo dispuesto en el artículo 179 del COA.

Sobre lo anterior, es importante destacar que el cumplimiento del debido proceso no solo protege al administrado de decisiones arbitrarias, sino que también refuerza la transparencia y la legitimidad de las acciones de la Administración Pública.

C) Caso 3: Superintendencia de Competencia Económica vs. Compañía XX.

En relación con el presente caso, responde al expediente administrativo sancionador número SCE-IGT-INICPD-25-202X, iniciado por la Superintendencia de Competencia Económica en contra de la Compañía XX por el presunto cometimiento de una infracción contenida en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado correspondiente a la entrega de información incompleta o incorrecta dentro del expediente número SCE-IGT-INICPD-13-20XX.

En consecuencia, el 8 de noviembre de 2024, la Administración Pública con el fin de determinar con mayor precisión indicios de responsabilidad por parte del operador Económico por el supuesto cometimiento de la infracción antes descrita, dispuso el inicio de etapa de actuaciones previas según lo ordenado en el artículo 175 del COA.

Actuaciones previas identificadas en el caso: De la revisión del expediente administrativo se desprende que la administración ordenó (i) verificaciones de la información presentada por la Compañía XX, (ii) requerimiento de información a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, (iii) requerimientos de información que reposan en la base de datos de la misma Administración Pública.

Por otra parte, en cumplimiento al debido procedimiento administrativo, la Superintendencia de Competencia Económica emitió el informe de actuaciones previas y notificó con ello a la Compañía XX para el ejercicio de su derecho a la defensa y contradicción.

Del análisis efectuado se concluye que, la Superintendencia de Competencia Económica efectuó la correcta aplicación del procedimiento relativo a las actuaciones previas, a partir de la correcta identificación de su naturaleza y finalidad. Adicional a ello, se verifica que la práctica de estas actuaciones permitió la obtención de información objetiva sobre la cual se fundamenta el inicio del procedimiento administrativo sancionador, lo cual tiene impacto directo en la eficiencia y eficacia de la fase administrativa en este tipo de procedimientos. Tanto es así que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (2024) dentro del juicio número 17811-2020-00861 reiteró que:

Todos los actos y/o informes que conforman el procedimiento previo a la emisión de la decisión de la autoridad, constituyen un elemento indispensable para la validez de acto administrativo. Esta actividad administrativa previa, que debe ser notificada al sujeto de control, evidencia el camino por el que está transitando la voluntad de la administración y permite, sin lugar a dudas, conocer con antelación de aquellos argumentos y/o actividades que se desarrollan y eventualmente, contradecirlos.

2.4.2. Trascendencia del procedimiento administrativo sancionador para infracciones no derivadas de conductas anticompetitivas

En virtud de la revisión de los casos antes expuestos, cabe precisar que, si bien se han tomado en cuenta procedimientos administrativos sancionadores sustanciados ante distintas entidades públicas, por su vinculación con los procedimientos administrativos sancionadores para infracciones no derivadas de conductas anticompetitivas ante la Superintendencia de Competencia Económica resultan idóneos para el estudio dentro del presente trabajo.

Esto por cuanto se rigen de conformidad con el procedimiento administrativo sancionador contenido en el COA y no bajo el procedimiento administrativo especial en materia de competencia. Es decir, la norma procesal aplicada a los casos antes analizados es la misma, pues es el resultado de la integración del derecho administrativo en las distintas ramas del derecho con el fin de unificar criterios y formalidades de sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores.

Al respecto, la problemática identificada en cuanto a las actuaciones previas y el impacto de la no aplicación de éstas se manifiesta no sólo en los procedimientos administrativos sancionadores para infracciones no derivadas de conductas anticompetitivas ante la Superintendencia de Competencia Económica sino en los procedimientos administrativos sancionadores sustanciados antes diversas entidades públicas cuya norma procedimental es el COA.

Por ende, la incidencia de las actuaciones previas tiene efectos en los procedimientos administrativos en general y su naturaleza responde a la correcta aplicación de los principios y conceptos del derecho administrativo los cuales han sido objeto del presente estudio. Por lo que, en virtud de que la norma procedimental aplicada a las infracciones no derivadas de conductas anticompetitivas resulta aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores regulados por el COA.

Con las consideraciones expuestas a lo largo de este trabajo, la obligatoriedad en la emisión de actuaciones previas en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados de oficio por la Administración Pública es conveniente porque (i) precautela el derecho a la defensa del administrado; (ii) evita la arbitrariedad en la determinación de qué son actuaciones previas y; (iii) permite el control de la potestad sancionadora.

La búsqueda de la imposición de una sanción por parte de la Administración Pública no puede, bajo ningún supuesto, significar el abuso de sus potestades a partir de la omisión de las disposiciones legales, así como la vulneración de los derechos del presunto infractor. Si bien, la tutela de la transgresión normativa en materia no penal le corresponde a la Administración Pública, esto no se traduce en la calificación arbitraria de cuales son o no actuaciones previas según la conveniencia de la administración para con ello evitar la limitación temporal de su competencia, así como omitir las solemnidades del debido procedimiento administrativo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

- (i) El derecho administrativo, como se ha determinado en este estudio, es la expresión más íntegra del derecho público y, se manifiesta a partir de la delimitación y regulación del actuar del Estado – función administrativa – ya sea frente a los ciudadanos que componen dicho Estado o entre los mismos organismos estatales. Adicional a ello, es importante reconocer su vinculación con otras ramas del derecho, pues éste tiene como finalidad la protección de los administrados y la delimitación del ejercicio de las potestades de la Administración Pública, en su concepto más amplio, a través de la unificación de procedimientos, principios y garantías básicas, los cuales se encuentran recogidos en la Constitución y en el COA.
- (ii) En este sentido, el análisis del procedimiento administrativo sancionador regulado en el cuerpo legal antes referido resulta idóneo en este estudio, por cuanto las infracciones no derivadas de conductas anticompetitivas se someten a estas disposiciones legales, lo cual permitió un abordaje desde el derecho administrativo y, por ende, un contraste general del impacto de las actuaciones previas, por lo que los resultados y consideraciones generados en este estudio no se limitan únicamente al derecho de competencia, sino que mantienen un enfoque integral del procedimiento administrativo sancionador.
- (iii) En cuanto al procedimiento administrativo sancionador, resulta necesario el análisis de la potestad sancionadora de la cual debe estar revestida la Administración Pública que lo sustancie, misma que es conferida por ley e implica la determinación de sanciones por parte de la administración por las transgresiones al ordenamiento jurídico. Sin embargo, el ejercicio de esta potestad se somete a los principios y garantías que integran el derecho administrativo; lo cual delimita y controla el ejercicio de la acción punitiva del Estado. De esta forma, el procedimiento administrativo sancionador es el conducto del ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública.
- (iv) Para la existencia de un procedimiento sancionador debe concurrir ciertos requisitos previos a su existencia: (i) tipificación de la infracción administrativo, (ii) la sanción aplicable y, (iii) competencia de la Administración Pública para el ejercicio de su facultad sancionadora. No obstante, adicional a estos requisitos, es

necesario que la Administración Pública conozca cierta información preliminar previo al inicio de este procedimiento, el cual puede devenir en la afectación de los derechos del administrado.

- (v) Nuestro ordenamiento jurídico ha previsto las denominadas actuaciones previas, que corresponden a una actividad administrativa preliminar cuya finalidad es verificar las circunstancias del caso concreto, el presunto infractor e incluso la valoración de indicios para estimar el cometimiento de una infracción. Es decir, responden a una actividad investigativa, cuya adopción queda a discreción de la Administración Pública, pero que, por su naturaleza puede incidir directamente en la eficacia del procedimiento sancionador.
- (vi) La adopción de las actuaciones previas permite a la administración la detección oportuna de posibles transgresiones al ordenamiento jurídico, lo cual provoca que la Administración Pública ejerza su potestad sancionadora de manera eficaz y dentro de los límites temporales para el ejercicio de su competencia en razón del tiempo, disminuyendo el riesgo de caducidad de su potestad.
- (vii) Por otra parte, adicional a lo mencionado anteriormente, las actuaciones previas resultan necesarias cuando es la propia Administración Pública quien conoce de manera directa sobre una posible infracción; pues, resultaría impreciso e incluso improductivo la activación del poder punitivo de la administración sin antes contar con elementos objetivos que permitan determinar con más precisión los elementos que integran la posible transgresión al ordenamiento jurídico.
- (viii) Cuando la Administración Pública desconoce, bajo el supuesto planteado, el beneficio de la aplicación de estas actuaciones, los fundamentos utilizados para el inicio de un procedimiento administrativo sancionador serán vagos e inconclusos, lo cual podría ocasionar el uso inadecuado de los recursos implicados para la sustanciación misma del procedimiento. La administración tiene la responsabilidad de gestionar y optimizar sus propios recursos a partir de un análisis pleno de las circunstancias que configuren la posible infracción, caso contrario el acto administrativo de inicio del procedimiento sancionador carecerá de un sustento jurídico y fáctico.
- (ix) De igual forma, en virtud de que es la Administración Pública quien tiene la facultad exclusiva de iniciar un procedimiento administrativo sancionador, constituye un deber y responsabilidad en el ejercicio de sus potestades la validación y comprobación de información revelada por terceros respecto al

cometimiento de una supuesta infracción. Bajo este escenario, las actuaciones preliminares se vuelven necesarias cuando la denuncia o la alerta por un tercero ajeno a la Administración Pública competente para incoar el procedimiento sancionador, es insuficiente para la emisión del acto administrativo de inicio correspondiente. Pues resultaría imprudente la activación del poder punitivo del Estado por una mera sospecha a partir de información que no ha sido verificada de primera mano.

- (x) Del análisis efectuado a lo largo del presente estudio se ha determinado los beneficios que produce la adopción de las actuaciones previas en los supuestos antes detallados y su incidencia en la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador, los cuales se podrían resumir en los siguientes: (i) detección oportuna de posibles infracciones administrativas; (ii) aporte de elementos de convicción objetivos para fundamentar el inicio de un procedimiento sancionador lo cual garantiza el cumplimiento de una motivación adecuada y contundente, y; (iii) optimización de recursos de la función administrativa, al evitar el activación infructífera de la potestad sancionador.
- (xi) El desconocimiento de aquellas actuaciones preliminares que implican la valoración de indicios para estimar el cometimiento de una infracción como actuaciones previas por parte de la Administración Pública, justificando esta omisión en el carácter facultativo de éstas por parte de la norma, produce un abuso de la actividad discrecional de la administración y, en consecuencia, una omisión al cumplimiento del debido procedimiento administrativo y el correcto ejercicio de los derechos del administrado.
- (xii) Adicional a ello, al desconocer la naturaleza de las actuaciones previas al momento de su adopción se genera una extralimitación de la potestad sancionadora de la Administración Pública, pues no se omite la sujeción del plazo de seis (6) meses desde el acto administrativo con el que se ordenan las actuaciones previas hasta la notificación del acto administrativo de inicio del procedimiento administrativo sancionador. Por lo que, en aplicación de la problemática concreta, la caducidad resulta en un efecto de la errónea apreciación del concepto de actuaciones previas, volviendo al procedimiento administrativo ineficaz.
- (xiii) De las consideraciones efectuadas dentro del presente estudio se concluye que, dentro de los procedimientos administrativos sancionadores regulados por el

COA, la emisión obligatoria de las actuaciones previas resulta conveniente **(i)** cuando sea la Administración Pública la que conozca de forma directa el cometimiento de una posible infracción, o; **(ii)** cuando la denuncia o alerta presentada por un tercero sea deficiente para el inicio del procedimiento sancionador. Esto por cuanto, a partir de la indagación de los conceptos esenciales del derecho administrativo y la integración de sus principios, se desprende que el reconocimiento de la naturaleza de las actuaciones previas y su finalidad dentro del ejercicio de la potestad sancionadora tiene incidencia directa en los derechos del administrado, así como en la eficacia de las actuaciones de la Administración Pública.

Recomendaciones

- (i)** Bajo estas consideraciones se recomienda a la Administración Pública la adopción obligatoria de las actuaciones previas en los procedimientos administrativos sancionadores en los supuestos analizados a lo largo del presente estudio por su conveniencia. Esto en virtud de que **(i)** se precautela los derechos y garantías del administrado; **(ii)** se evita el abuso de la arbitrariedad en la determinación de qué son actuaciones previas y; **(iii)** permite el control de la potestad sancionadora.
- (ii)** De igual forma se recomienda la adopción oportuna y adecuada de los conceptos y principios del derecho administrativo con el fin del incremento en la eficiencia y eficacia de las actuaciones en fase administrativa y la descongestión del sistema judicial de causas por la omisión de formalidades y garantías contempladas en la ley y la Constitución por parte de la Administración Pública.
- (iii)** Es así como, con el reconocimiento de la obligatoriedad de actuaciones previas y su conveniencia en los procedimientos administrativos sancionadores, se promoverá la celeridad del actuar de la Administración Pública. Por lo que, se considera pertinente la concientización de las implicaciones jurídicas de los criterios de los funcionarios en cuanto a las actuaciones previas y su adopción.
- (iv)** Por su parte, también se recomienda a los órganos jurisdiccionales la profundización de conceptos y aspectos relacionados a este actuar preliminar de la Administración Pública; esto en virtud de que se ha identificado que la jurisprudencia y criterios emanados por los jueces, tanto a nivel de Corte Nacional de Justicia como Corte Constitucional, es escaso y carece de profundidad.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, B., Alonso, A., Cárdenas, M., Crevillén, P., Domínguez, A., Martín, P., ... Zafra, A. (2011). *Las instituciones del Derecho Administrativo en la Jurisprudencia*, Tomo II. Bosch.

Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico Administrativo. (7 de julio de 2017). Segundo Registro Oficial Suplemento No. 31 de 7 de julio de 2017.

Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado. (13 de octubre de 2011). Registro Oficial Suplemento No. 555 de 13 de octubre de 2011.

Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica de Regulación contra la Competencia Desleal. (20 de agosto de 2025). Tercer Registro Oficial Suplemento No. 113 de 29 de agosto de 2025.

Ávalos, E., Buteler, A. y Massimino, L. (2021). *Derecho Administrativo I*: (3 ed.). Córdoba, Alveroni Ediciones. Recuperado de <https://elibro.puce.elogim.com/es/ereader/puce/226095?page=41>.

Azmitia, C. (2023, 22 junio). *Actuaciones previas - Sitio Oficial SC*. Sitio Oficial SC. Recuperado de <https://www.sc.gob.sv/index.php/actuaciones-previas/>

Beneke Ávila, F. E. (2022). *El análisis de instituciones económicas en el Derecho de competencia*. Revista De Derecho Administrativo, (21), (pp. 52 – 67). Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/26440>

Berenguer, L., Giner, C. y Robles, A. (2010). *La Nueva Legislación Española ante la evolución del Derecho de la Competencia*. Recuperado de https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=AvnVDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&q=related:LL9s7x4HOgoJ:scholar.google.com/&ots=FLBr9iTSiV&sig=_P7t4WVRtIw7VDaxS7n0o__hH-0&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

Brown, A. (2025). *La conformación de la Superintendencia de Competencia Económica*. [Clase magistral]. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Campos, T. C. (1995). *Derecho Administrativo Sancionador*. Revista Española de Derecho Constitucional, (p. 339). Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/24881986>

Castañeda, C. (2025). *Origen del Derecho de Competencia*. [Clase magistral]. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). 2da Ed. CEP.

Corte Constitucional del Ecuador. (24 de junio de 2020) No. 17-14-IN/20. [MP Ramiro Ávila]. Registro Oficial Edición Constitucional No. 73

Corte Constitucional del Ecuador. (20 de octubre de 2021) No. 1158-17-EP/21. [MP Alí Lozada Prado]. Registro Oficial Edición Constitucional No. 11

Coscolluela, L. (2009). *Manual de Derecho Administrativo I*. Aranzadi; Cizur Menor.

Escuín Palop, C. (2005). *Curso de derecho administrativo* (3.^a ed.). Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.

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

Freire, V. (2024). *La caducidad del ejercicio de revisión: el caso de las actuaciones previas y la autotutela*. Universidad Nacional de Chimborazo. [Tesis previo al título de Magíster en Derecho Administrativo]. Recuperado de <http://dspace.unach.edu.ec/bitstream/51000/13597/1/Freire%20Carrillo%20Ver%c3%b3nica%20Marisol%20-%20La%20caducidad%20del%20ejercicio%20de%20revisi%c3%b3n%20el%20caso%20de%20las%20actuaciones%20previas%20y%20la%20autotutela.pdf>

Gamero, E. y Fernández, S. (2016). *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Tecnos.

García de Enterría, E., y Fernández, T.-R. (1974). *Curso de Derecho Administrativo I* (20.^a ed.). Civitas.

García de Enterría, E., y Fernández, T.-R. (1978). *Curso de Derecho Administrativo II* (16 ed.). Civitas.

Gerber, D. (2020). *Competition Law and Antitrust*. Oxford University Press.

Gosálbez Pequeño, H. (2013). *El procedimiento administrativo sancionador: teoría y práctica*. Editorial Dykinson. Recuperado de <https://elibro.puce.elogim.com/es/ereader/puce/56888?page=22>

Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, Tomo IV. Buenos Aires, Argentina (p. V-28).

Greco, E., Stordeur, E. y Viencens, F. (2021). *Admisibilidad de denuncias por conductas anticompetitivas: consideraciones económicas*. Revista Argentina de Teoría Jurídica. Recuperado de <https://www.sce.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2022/11/Admisibilidad-de-denuncias-por-conductas-anticompetitivas-consideraciones-econo%CC%81micas.pdf>

Jaramillo Ordóñez, H. (1995). *La Actividad Jurídica de la Administración*. Loja, Ecuador.

Jaramillo Bernal, P. A. (2022). *Sistema de análisis de las restricciones verticales en el derecho de la competencia económica en Colombia*. Recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/23069>

Miranda Londoño, A., y Gutiérrez Rodríguez, J. D. (2007). *Historia del Derecho de la Competencia*. Revista Boliviana de Derecho, (3),215-267. [fecha de Consulta 28 de diciembre de 2025]. ISSN: 2070-8157. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=427539903013>

Moreta, A. (2019). *Procedimiento Administrativo Sancionador*. Quito, Ecuador.

Montoya Martín, E. (2008). *Consideraciones sobre las actuaciones previas y su incidencia en el procedimiento administrativo sancionador y en las garantías del administrado*. Documentación administrativa, ISSN 0012-4494, N° 280-281.

Orellana, T. (2022). *El procedimiento administrativo sancionador en el Ecuador. Analysis*. Claves De Pensamiento Contemporáneo, 33, no. 7: pp. 1-23.
<https://doi.org/10.63413/analysis.874>

Ossa, J. (2009). *Derecho administrativo sancionador, una aproximación dogmática*. Segunda Edición. Legis Editores.

Parada, R. (2012). *Derecho Administrativo I*. Decimonovena edición. Madrid, España.

Pérez V. Tatiana. (2021). *El Derecho tributario penal ecuatoriano*, CEP, Quito.

Ramón, F. L. (2014). *La caducidad del procedimiento de oficio*. Revista de administración pública, (pp. 11-47).

Tribunal Distrital De Lo Contencioso Administrativo Con Sede En El Distrito Metropolitano De Quito, Provincia De Pichincha. (24 de enero de 2024) Sentencia 17811202000861. [MP Tatiana Martínez].

Vaca Andrade, R. (2024). *Derecho procesal penal ecuatoriano: Según últimas reformas del Código Orgánico Integral Penal. Tomo I* (4.^a ed.). Quito: Ediciones Legales.