

The prior action in an administrative process and its legal effects
La actuación previa en un proceso administrativo y sus efectos jurídicos

Autores:

Carpio-Gutiérrez, Luis Fernando
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
Maestrante en la maestría en Derecho con mención en Derecho Procesal Administrativo y
Litigación
Loja-Ecuador



luis.carpio@unl.edu.ec



<https://orcid.org/0009-0003-6132-4543>

Mgs. Calopiña-Calva, Marlon Gastón
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
Docente de la maestría en Derecho con mención en Derecho Procesal Administrativo y
Litigación
Loja-Ecuador



marlon.calopina@unl.edu.ec



<https://orcid.org/0009-0000-0031-3873>

Fechas de recepción: 02-JUN-2025 aceptación: 02-JUL-2025 publicación: 30-SEP-2025



<https://orcid.org/0000-0002-8695-5005>

<http://mqrinvestigar.com/>



Resumen

Todo lo concerniente a la conducta de las instituciones públicas, se rige por una delgada línea que separa la actuación de los administrados con la ejecución de políticas y procedimientos que ejerce la administración. En este sentido, uno de las figuras jurídicas que están instituidas para prevenir al administrado de la imposición de un procedimiento administrativo, es la denominada actuación previa, que se rige por una serie de fases que conllevan a dilucidar un escenario que a futuro pueda ocasionar que los derechos del administrado se vean afectados. La presente investigación analiza el contexto íntegro de esta figura jurídica, y su relación intrínseca o alejada con el derecho constitucional a la seguridad jurídica, ya que es de trascendencia en materia administrativa que se aplique de manera efectiva la misma, y sobre todo conocer cuáles son los efectos jurídicos que su debida aplicación genera como consecuencia en la delicada situación que puede presentarse para el conglomerado. Para el cumplimiento de esta actividad académica, se hará uso de métodos de investigación científica, como el analítico-sintético, exegetico y el doctrinario puro del derecho.

Palabras claves: Derecho administrativo; actuación previa; fases y ritualismos; seguridad jurídica; debido proceso; impugnación administrativa

Abstract

Everything concerning the conduct of public institutions is governed by a thin line that separates the actions of those governed by the administration from the execution of policies and procedures. In this sense, one of the legal provisions established to prevent the administration from being subject to an administrative procedure is the so-called prior action, which is governed by a series of phases that lead to elucidating a scenario that could affect the administration's rights in the future. This research analyzes the entire context of this legal provision and its intrinsic or indirect relationship with the constitutional right to legal certainty. It is crucial in administrative matters to ensure its effective application and, above all, to understand the legal effects that its proper application generates as a consequence of the delicate situation that may arise for the conglomerate. To carry out this academic activity, scientific research methods such as analytical-synthetic, exegetic, and purely doctrinal legal methods will be used.

Keywords: Administrative law; prior action; phases and rituals; legal certainty; due process; administrative challenge

Introducción

Todo lo que representa el estudio del derecho administrativo, se rige por cuestiones que están establecidas en la norma, sin dejar espacio a la improvisación de las autoridades, y sin permitir también que el administrado transgreda esta barrera jurídica, que está previamente establecida. El Código Orgánico Administrativo (COA en adelante) establece cuestiones puntuales en su contenido, que hacen posible que exista un equilibrio de esta norma en la sociedad, considerando que el aparataje burocrático institucional nacional, es variado y profuso. El derecho administrativo según se define es una: “(...) ciencia que estudia la organización y funcionalidad de las instituciones estatales o públicas, entendiéndose por tal no sólo a las que conforman la función ejecutiva, sino, al sentido más amplio y diverso de dependencias” (Valarezo et. al, 2022, pág. 106).

De lo dicho, la incidencia de que el COA, sea la norma vínculo que organice adecuadamente el Estado, es un alcance superior que, desde el año 2017, se siente tangiblemente en este Estado social de Derechos, que posiblemente tuvo su letargo en el tiempo, debido a que esencialmente la Constitución de la República del Ecuador (CRE en adelante) instruía y guiaba los caminos institucionales del país. En esta parte Haro y Villacrés (2021) aportan al decir: “La Constitución, como norma fundante de un Estado, contiene un conjunto de enunciados que regulan la función administrativa, por lo que es una de las normas que recoge principios del Derecho Administrativo en su contenido” (pág. 68).

Un breve derrotero del origen del COA, lo aporta Jaramillo referenciado por Nuñez Torres (2019) cuando rememora:

Las primeras normas relacionadas de cierta forma con el procedimiento administrativo, fueron la Ley No. 50/ 1993, de 31 de diciembre, de Modernización del Estado (LME) y el Decreto Ejecutivo No. 1634/1994, de 31 de marzo, Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), con sus modificaciones (pág. 154).

Así las cosas, el COA entró como norma reguladora de los regímenes institucionales, amparado en un contenido adjetivo y sustantivo, en el que se ordena sistemáticamente los



presupuestos básicos y elementales del servicio público por medio de las administraciones, sus autoridades y el recurso humano. El sentido de esta norma se advierte cuando prescribe que: “(...) regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público” (COA, art. 1), y sobre esto, y con la implementación de la CRE del año 2008, supone la existencia de un gran número de instituciones públicas y un ejercicio administrativo riguroso.

Frente a estas reflexiones, las figuras jurídicas que se contienen en el COA tienen su debido sentido considerando la naturaleza misma de las administraciones y el comportamiento del administrado en diversos y variados escenarios, como bien lo explica Urbina y Contreras (2019): “El derecho no es un orden arbitrario. Está orientado a realizar ciertas exigencias de la razón práctica, es decir, exigencias relativas a cómo deliberar y obrar bien” (pág. 119), lo que compromete ciertamente a *obra bien* en esta relación entre administración y administrado.

Ahora bien, y sujetándonos a estas reflexiones, la presente investigación abordará a la figura jurídica que se contiene en una actuación previa, y las implicaciones jurídicas de su inicio, trámite y resolución, considerando sus efectos jurídicos sobre los administrados, usuarios o ciudadanos, que indefectiblemente acuden a los espacios institucionales en razón de la armonía que existe entre éstos con la administración pública en general.

Material y métodos

Dentro de la proyección de esta investigación, se aplicó un enfoque cualitativo, el que a través de su utilización permite: “la descripción profunda del fenómeno con la finalidad de comprenderlo y explicarlo a través de la aplicación de métodos y técnicas derivadas de sus concepciones y fundamentos epistémicos, como la hermenéutica, la fenomenología y el método inductivo” (Sánchez, 2019, pág. 104), lo que permitió la ubicación e individualización de las fuentes jurídicas del derecho constitucional y administrativo, así como textos y jurisprudencia relacionada al tema en estudio.

Asimismo, para estructurar los argumentos explicativos, se realizó la aplicación del nivel de profundidad exploratoria y explicativa, ya que se abordó el tema por medio del apoyo sistemático de doctrinarios e investigadores en derecho administrativo, sumándole los criterios personales para la debida defensa del tema en estudio. Además, se recurrió a la



utilización del método de investigación analítico-sintético, el cual, y en razón de sus características permitió la selección y utilización de información jurídica relacionada a la investigación propuesta en este texto, o como lo enseña Rodríguez & Pérez (2017): “El análisis se produce mediante la síntesis de las propiedades y características de cada parte del todo, mientras que la síntesis se realiza sobre la base de los resultados del análisis “(pág. 186).

Además, se usó el método dogmático del derecho puro, el que se encarga de la selección de conceptos, ideas y pensamientos en la ciencia del derecho, a fin de proyectarlos en el campo de la estructura de la investigación que se representará en el artículo científico. La dogmática jurídica como teoría: “(...) se trata de un sistema que facilita el análisis del funcionamiento del orden jurídico desde la perspectiva positivista del derecho” (Pereznieto Castro, 2022, s.p). Por último, como técnica de investigación, fue de utilización la utilización de fichas bibliográficas para la clasificación y división de las principales fuentes de investigación documental, la misma que será debidamente apreciada en la publicación del artículo científico en una revista indexada.

Resultados

La administración pública y su estructura orgánica.

Dentro del análisis concreto de este trabajo, la idea central que se rige sobre el estudio de la administración pública, atañe lo concerniente a la organización interna que existe en las instituciones públicas. A saber, es necesario referir que lo concerniente a las instituciones públicas del Estado, se explican en palabras de Torres y Ojeda (2024) que nos dicen que: “(...) la “administración pública” comprende las entidades del sector público previstas en la Constitución de la República”, lo que generaría un sinónimo entre sector público y administración pública (pág. 18). Indudablemente, esta referencia inicial destaca por definir a *prima facie*, la relación directa entre el Estado y la administración pública.

Ante esto, el derecho administrativo es una herramienta de control institucional que se vale de sus recursos legales a fin de ejercer su presencia en la sociedad. Frente a esto, se advierte que dicha norma, basa su estructura en cuatro ejes, conforme lo ilustra Machuca Lozano (2021):

1. Las relaciones de las personas (administrados) con la administración pública o con los órganos e instituciones del Estado que ejercen función administrativa.



2. El régimen jurídico aplicable a las formas a través de las cuales la administración ejerce su actividad jurídica: Actos administrativos, hechos administrativos, actos de simple administración, actos normativos (reglamentos); y los contratos administrativos;
3. El procedimiento administrativo aplicable a los órganos y entidades que ejercen función administrativa (procedimiento administrativo ordinario y procedimientos administrativos especiales); y,
4. Otros aspectos relevantes del derecho administrativo, como los principios básicos para el ejercicio de la potestad sancionadora y su procedimiento, el procedimiento administrativo de ejecución coactiva y el régimen de la responsabilidad extracontractual del Estado, entre otros (pág. 111 y 112).

Lo que se observa como un conjunto de factores positivos para el desarrollo administrativo, así como la congruencia con los derechos y garantías constitucionales. En cuanto a su estructura, la misma posee cuatro ejes, que se traducen así, conforme el análisis realizado por (Vargas y Ojeda, 2024): “funciones del Estado; Régimen Autónomo Descentralizado; organismos y entidades creados para la Constitución y la ley y, finalmente, las personas jurídicas creadas por acto normativo de los GADS” (pág. 21), siendo este un panorama del cual se compone la administración pública, y se ha mantenido en el derrotero de estos años. Ahora bien, destacable en esta estructura, la incidencia que tienen los GADs, en el régimen institucional ecuatoriano. Basado en esto, se debe tomar en cuenta que, en esta parte inicial, la idea central del enfoque investigativo se irá desarrollando conforme a la presente argumentación jurídica.

El COA como norma legal que rige a la administración pública.

Para contextualizar el presente proceso investigativo, se debe tomar en cuenta que el COA es una normativa reciente, en razón de que su emisión comprende un evento que no ha superado aún los diez años en el catálogo legislativo ecuatoriano. Según aportan Chamba et. al (2019) como un antecedente histórico en su emisión:

Con las recientes reformas legales, el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha previsto que todas las actuaciones de los organismos que conforman el sector público, se sometan a las regulaciones contempladas en el Código Orgánico Administrativo COA, publicado en el Segundo Suplemento al Registro Oficial No. 31, de 07-jul-2017, este cuerpo normativo deroga todas las disposiciones concernientes a los actos administrativos procedimientos administrativos, recursos en vía administrativa y caducidad de las competencias que se opongan al Código vigente (pág. 68).

Es decir, se habla de la emisión de una nueva norma legal, de importancia en el sentido ecuatoriano que se centra en el ámbito institucional. Asimismo, es valioso el aporte de Tinajero (2020) que dice:

Se conoce como administración pública a todo mandato o gestión que emana de la manifestación del derecho público, es decir, de las instituciones, entes u organismos estatales, los cuales tienden a emitir declaraciones de voluntad administrativa y jurídicas hacia los administrados (la sociedad en general) (pág. 2).

Frente a esto, es importante destacar algunas de las figuras jurídicas que se concentran en el COA, en las que intervienen los poderes del Estado conforme lo explica el profesor Uchary (2024):

Existe un matiz en la Carta Magna, entre aquellos reglamentos para aplicación de las leyes y aquellos reglamentos que convengan a la buena marcha de la administración; independencia que es caracterizada en el Código Orgánico Administrativo, en donde la facultad de emitir reglamentos en concordancia con las leyes formales es una atribución del Presidente de la República (pág. 310).

Así las cosas, la idea central de la implementación del COA en Ecuador, se basa en la necesidad de reforzar la administración públicas, y poseer una normativa concreta y trascendental que permita controlar y coordinar de manera eficiente el aparataje institucional, considerando que el profuso contenido del sector público, y en su momento, el conjunto de normas jurídicas difuso, no daba claridad ni precisión del fin del derecho y la administración pública.

Definición y acepción de las actuaciones previas en el contexto jurídico.

Centrando la presente investigación, reviste de gran importancia la figura jurídica de actuación previa, ya que se induce a pensar desde la perspectiva del derecho, es que una figura que está prevista para lograr un conjunto de acciones, previo a la instauración formal de una categoría principal. El diccionario de la Real Academia de la Lengua (2025) explica una definición de lo que es una actuación previa, con los siguientes presupuestos:

Actuación necesaria que ha de realizarse con anterioridad a la celebración de la vista del juicio verbal para que la misma pueda desarrollarse con éxito; tiene dicha consideración la notificación de la reconvenición o de la oposición de un crédito compensable o la citación (en determinados casos) de peritos y testigos (s.p).

Como se colige, la definición reconoce que esta figura jurídica prospera considerando a la *anterioridad* como parte sustancial de un procedimiento, es decir, su ejecución se comprende como un conjunto de actos previo a una principal. Asimismo, es plausible la explicación que proporciona Montoya Martín (2008) respecto de las actuaciones previas de la siguiente manera: “Las llamadas “actuaciones previas” constituyen una actuación administrativa preliminar y de carácter contingente que trata de comprobar si “prima facie” puede considerarse que hay una base seria para abrir el procedimiento” (art. 197), referencia que aporta significativamente a direccionar la presente actividad didáctica, por cuanto se comparte el concepto que habla de una contingencia que impulsa la administración pública, en base del principio de legalidad.

En el contexto administrativo, existe información que entrega una característica puntual de las actuaciones administrativas previas, ya que según el estudio de Moreta (2019) estas características se definen así: “Forma de iniciar: De oficio o a petición de interesado. Finalidad: Conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento (pág. 160), lo que significa que en toda fase o actuación previa debe existir información confiable para iniciar un procedimiento administrativo, aspecto que tiene relación con el contenido del COA que prescribe: “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), lo que deja claramente la situación legal y conceptual de las denominadas etapas de actuación previa.

Frente a lo manifestado y con la finalidad de enfatizar hasta lo ahora repasado, se entiende que una actuación previa, es una garantía del derecho administrativo, emprendida por las mismas autoridades que tramitan un eventual proceso administrativo, la cual se constituye en un mecanismo para analizar y resolver, sobre cuestiones previas que pueden ser determinantes a la hora de iniciar un eventual procedimiento por la administración. Conforme a esta definición se continuará con el proceso investigativo pertinente, con los siguientes subcapítulos.

Importancia de una etapa de actuación previa en relación con las garantías y derechos constitucionales.

En el desarrollo de este subcapítulo, se analizará la importancia de la actuación previa, con el marco de las garantías y derechos constitucionales. A saber, la relación que tiene el derecho constitucional con el administrativo, adquiere una denominación de “intrínseca” debido al alto andamiaje que existe en el derecho institucional con el conglomerado, y la vigencia efectiva de derechos fundamentales y constitucionales. Según afirma Andrade Guerrero (2020):

Con la instauración del Estado constitucional de derechos y justicia en el Ecuador se ha incorporado nuevas tendencias interpretativas del Derecho, que presupone que la finalidad última del Estado radica en la garantía de los derechos fundamentales. Así como también, la incorporación de la Constitución como eje normativo para la aplicación directa en las actuaciones administrativas; a fin de que no se remita únicamente a un control de legalidad sino a un control constitucional (pág. 20).

De lo dicho, conviene explicar que la noción básica del derecho administrativo, se compone de factores elementales que conjugan de manera directa con el administrado, y si el derecho administrativo se basa en un poder institucional de la Nación, no se puede desprender del origen mismo de la Constitución. En efecto, y como aporta el profesor Araujo-Juárez (2018):

El Derecho constitucional y el Derecho administrativo son dos especies de un mismo género; suponen una *unitas substantiae* perfectamente compatible con la variedad funcional de las normas jurídicas. No hay Derecho administrativo sin Derecho constitucional, ni puede existir Derecho constitucional sin Derecho administrativo (pág. 340).

Así las cosas, el componente del derecho administrativo es la Carta Magna a través de la aplicación efectiva de las garantías y derechos fundamentales y constitucionales, verbigracia, el derecho al debido proceso, que se constituye en un presupuesto que debe estar presente en cualquier fase o momento en que se desarrolla alguna actuación dentro de sistema institucional, indiferente que sea. Reforzando este concepto, los autores Sampedro Alomoto et. al (2024) mencionan que: “En el ámbito administrativo, el debido proceso garantiza que las decisiones tomadas por las autoridades administrativas sean transparentes, imparciales y proporcionen a los ciudadanos la oportunidad de ser escuchados y de defender sus intereses” (pág. 1727).

Esta referencia es de gran aporte en el desarrollo de esta investigación, porque una actuación previa, debe garantizar que los derechos del administrado, se verifiquen en su aplicación en todo momento en que un procedimiento administrativo se esté esgrimiendo en el interior del ámbito burocrático-institucional, considerando derechos y garantías como el de legalidad, publicidad, contradicción, imparcialidad, motivación, revisión y recurso (Ejusdem).

Ante lo dicho, la actuación previa, es una figura que debe ser interpretada como una oportunidad de recaudar y de aplicar de manera adecuada los derechos constitucionales, considerando que indefectiblemente, los efectos jurídicos que se generan de su debida o indebida aplicación, serán trascendentales en el destino que debe enfrentar el administrado en relación a la situación jurídica que esté atravesando.

Continuando, las actuaciones previas no sólo se han considerado en el derecho administrativo como parte relevante del debido proceso, sino que además se constituyen en herramientas jurídicas que está presente en el ámbito judicial, como por ejemplo, en la actuación previa que se hace en materia penal, pero que guarda un esencial respeto a principios constitucionales, considerando que dichas actuaciones previas: “(...) proceden a recolectar información sin someterse a reglas rígidas ni a formalidades, que si son exigidas en las siguientes fases procesales” (Oré Guardia, referenciado por Zabaleta, 2023, pág. 154), definición que se puede adaptar ciertamente con el procedimiento administrativo. Asimismo, y en comprensión del para qué de una actuación previa, se valora desde la perspectiva del escenario administrativo, ya que como lo instruye Freire (2024):

(...) la actuación previa debe estar instrumentalizada mediante un informe, que debe ponerse en conocimiento de la persona interesada, a fin de que exprese lo que considere pertinente sobre el contenido que se notifica, teniendo un término de diez días, que podrán extenderse por cinco días más, a petición de parte debe ser considerado por la administración e incluirse en el informe final de la actuación previa (pág. 25).

Lo que significa que las actuaciones administrativas se sujetan firmemente a la formalidad de un término a cumplir, y un término judicial rígido a la hora de concretar una fase preliminar. Entonces, se colige que una actuación previa exige que la administración prevea un margen jurídico de seguridad y eficacia en el desarrollo de este proceso, *máxime* de que su indebida, ineficiente e ineficaz práctica, sucumbiría en la vulneración de garantías y derechos en el administrado.

Enfatizando, y según el criterio del connotado doctrinario González Pérez (1963): “(...) la forma en que se concluye una actuación previa puede tener consecuencias jurídicas relevantes para el administrado, incluso si no se abre procedimiento, especialmente si ha habido afectación de su imagen o derechos fundamentales” (s.p), lo que explica que esta fase previa, debe realizarse considerando los elementales preceptos de protección al administrado, como lo son la seguridad jurídica, debida diligencia, legalidad, principios incluso instituidos en la Constitución de la República del Ecuador.

Una actuación previa se apoya no sólo en disposiciones que deben concentrarse en las actuaciones administrativas que emprende una institución, sino que debe respetarse los plazos y términos que existen en esta normativa, y es por esto que la omisión deliberada o culposa del honrar a estos presupuestos de temporalidad, hacen necesario que se aplique efectivamente todo lo concerniente a los espacios en que se debe realizar determinada actividad bajo la tutela del COA. En esta parte, acertadamente refiere los investigadores Guerrero & Ocaña (2022) que los plazos y términos es el: “(...) espacio temporal para realizar determinada actuación, el cumplimiento de una resolución, el acatamiento de un proveído, la

satisfacción de un requerimiento o prevención, de un mandamiento dentro de un procedimiento jurisdiccional ya instaurado en cualquiera de sus fases (pág. 5156).

Además, el máximo organismo de administración de justicia constitucional, en un examen reciente de admisibilidad para el conocimiento del Pleno, hacía alusión a la importancia de una actuación previa, mencionado: “(...) para que el servidor público investigado pueda pronunciarse no solo de los argumentos del informe, sino también de la validez probatoria de los indicios recabados” (Corte Constitucional del Ecuador, examen de admisión No. 841-23-EP, núm. 12), lo que establece un amplio marco de características que deben ser analizadas desde la importancia de sus efectos jurídicos.

Efectos jurídicos inmediatos en una actuación previa.

Para analizar este capítulo, se debe considerar que toda conducta jurídica propiciada por la administración, genera un efecto jurídico inmediato, pese a que no exista un procedimiento fijo y formal para dar inicio a una decisión administrativa; no obstante, y como aporta Sánchez et. al (2024): “(...) a pesar de que no se haya emitido una resolución o acto administrativo formal, las acciones físicas llevadas a cabo por la administración pública pueden tener implicaciones legales y en consecuencia generar efectos jurídicos (pág. 45). Para comprender de mejor manera esta premisa, es necesaria hacer una revisión normativa del COA.

En un primer momento, la normativa del COA menciona taxativamente que:

En los procedimientos administrativos destinados a determinar responsabilidades de los interesados, incluso el sancionador, las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, 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, art. 176).

A *prima facie*, se observa que la finalidad de iniciar una actuación previa, sucumbe a lograr individualizar *los hechos susceptibles de iniciar un procedimiento administrativo*, la *identificación de la persona responsable* y las *circunstancias relevantes* que sean necesarias analizar para pasar de, una actuación previa a la instalación definitiva de la decisión administrativa. Un hecho susceptible para iniciar un procedimiento administrativo, puede partir de denuncias o de trámites de oficio, lo que significa que este podría ser un antecedente directo que podría germinar un eventual procedimiento administrativo, y consecuentemente, una fase de actuaciones previas.

Más adelante, la normativa del COA expresa que es propicia la identificación de las personas o persona que pueden ser responsables de ejercer los hechos susceptibles de ser investigados en la administración, ya que: “Una vez sentado que sólo la persona infractora puede ser declarada persona responsable, hay que advertir que en este terreno se plantean varios problemas” (Cuerda Riezu, 2009, pág. 215), y esto puede darse por cuestiones en que la información es imprecisa, errada y manipulada para hacer posible una individualización concreta, situación que debe ser advertida por las administraciones públicas, a fin de que, en las actuaciones previas, se logre adecuadamente una definición exacta objetiva de quien está siendo parte de un procedimiento administrativo.

Como tercer elemento, se debe valorar que una actuación previa, busca adecuar la presunta conducta indebida de un funcionario o administrado, en los hechos que él mismo ha propiciado producto de esta conducta. En este sentido, pueden darse y existir circunstancias relevantes que pueden ejercer una tipología en el inicio de un procedimiento administrativo. Basado en esto, la conducta de un ciudadano o servidor público, puede ajustarse a ciertos planteamientos previos que lo deriven hacia un procedimiento administrativo. En este caso, una actuación previa supone *per se* un efecto jurídico precautorio, que busca la forma de esgrimir una serie de pasos destinados a forjar un proceso administrativo posterior.

En este contexto, la actuación previa que le corresponde ejercitar a la administración, debe concentrarse en la regla que prevé el artículo en referencia, cuando el mismo prescribe 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, art. 178).

Debe tomarse en cuenta, que el término que expresamente concede la normativa del COA para que el administrado o ciudadano, es adecuado para responder en derecho, respecto del resultado de la actuación previa. Frente a esto, se debe reconocer que el término que concede la norma de marras es adecuado para que él mismo pueda replicar y rebatir lo que la actuación previa haya dado como resultado; sin embargo, las actuaciones previas tienen como fin no sólo buscar el establecer de manera formal el procedimiento administrativa posterior, sino que también , proporciona y equilibra lo que a la postre, será de utilidad para el ejercicio administrativo, así como la valoración del tiempo en que la iniciativa de la administración, puede caducar por el ministerio de la ley.

Discusión

A saber, la presente investigación se ha desarrollado en plausibles criterios que han aportado abundantemente sobre las actuaciones previas que constan en el COA, constituyéndose en esta información en algo que el administrado debe conocer y palpar bajo sus propios intereses. Por un lado, es plausible que una actuación previa se germine como un acto administrativo procesal, previo a un eventual escenario administrativo, o de plano, su archivo, porque a partir de esto, se conjugan a su favor la aplicación efectiva de derechos y garantías constitucionales.

Frente a esto, es trascendental valorar que la posición del administrado en una actuación previa, lo coloca en un punto de sujeción y expectativa de su legítima defensa, ya que, manejando los presupuestos del COA, el término conferido para tener conocimiento de lo que eventualmente podría afectar sus derechos, está a su vista y puede valerse de actuaciones que aseguren su defensa y posición ante la administración. Esta perspectiva se valida aún más con el aporte de Colmenero Perea (2022) la misma que expone acertadamente:

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 (s.p).

Entonces, es evidente que la actuación previa no sólo es una etapa circunstancial o adjetiva del derecho administrativo, sino que la misma basa su existencia en una especie de escenario para asegurar la conducta de la administración, y la apreciación del administrado. De ahí que, para establecer su importancia desde los efectos jurídicos, se debe enfatizar en que esta etapa, comprende un momento ideal y loable que se ha instituido en el COA frente a la decisión que la misma genere, y es por esto que a las administraciones les corresponde asumir su ejecución garantizando la eficacia y eficiencia en su desarrollo y culminación. Esto lo sugiere la misma autora al decir:

(...) lo cierto es que la no configuración legal de las actuaciones previas como un procedimiento *stricto sensu* no debe suponer la eliminación de facto de las obligaciones inherentes a la actividad de las Administraciones públicas -tales como la diligencia debida, la celeridad de los procedimientos el buen gobierno y la proporcionalidad, entre otros- y las garantías que asisten a los administrados, pues no debe olvidarse que seguimos encontrándonos ante una actuación administrativa que es susceptible de derivar en un acto con efectos desfavorables o de gravamen para el administrado (Ejusdem, s.p).



Por lo que ciertamente, los hallazgos de esta investigación, destacan la particularidad de las actuaciones previas y sus efectos jurídicos, el establecimiento de la misma en el COA, y la interpretación que esta investigación le confiere a la misma, ya que elementalmente, en un Estado social de derechos, el instituir una fase preliminar que adecúe sus procedimientos para el debido ejercicio de los derechos del administrado, es algo positivo y destacable desde la perspectiva del derecho administrativo.

Si bien es cierto, estos elementos se manejan con un grado de efectividad y valoración, lo importante es que los mismos se mantengan vigentes en la normativa del COA, y que se puedan ir reforzando en el transcurso del tiempo; así como las administraciones públicas respeten todo lo que esta etapa prescribe desde su contenido jurídico, a fin de que los efectos jurídicos sean palpables y tangibles en el administrado, y la eficiencia y la eficacia se represente de la mejor manera.

Conclusiones

Las actuaciones previas en el Código Orgánico Administrativo que se han analizado en este proceso investigativo, han sido abordadas desde el punto de vista académico profesional, considerando la información documental variada de este tema, y que se ha ubicado en algunas fuentes de investigación jurídica en el ámbito administrativo, así como los criterios de quien cumple una función investigativa de cuarto nivel. En base a esto se emiten las principales conclusiones:

Las actuaciones previas que constan en el COA son momentos procesales que se activan cuando sobre el administrado, exista un hecho que puede ser considerado como parte de un eventual proceso administrativo que influya directamente en sus derechos.

Así las cosas, estas actuaciones tiene un fin valioso para los derechos y garantías que tienen los administrados, ya que sobre ellos confluyen principios elementales del derecho constitucional, como lo son el debido proceso, la seguridad jurídica, la motivación, la legalidad, y algunos más que han sido desarrollados en el transcurso de esta investigación, la cual queda a consideración de quienes son parte del quehacer jurídico, así como la academia. Pero también debe analizarse con detenimiento el presente trabajo investigativo, ya que la administración pública tiene la responsabilidad estatal de lograr el cumplimiento efectivo, legal y formal de realizar esta actuación previa de la mejor manera, a fin de cumplir con los mandatos constitucionales e infraconstitucionales vigentes en el Estado ecuatoriano.

Referencias bibliográficas

Andrade Guerrero, S. (2020). La constitucionalización del derecho administrativo. Del principio de legalidad formal al principio de legalidad material. *Universidad Andina Simón Bolívar*. [Tesis previo al título de Derecho Administrativo y Tributario].



- hrome-
extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7807/1/T3385-MDACP-Andrade-La%20constitucionalizacion.pdf>
- Asamblea Constituyente. (2008, 20 de octubre). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* No. 449.
- Asamblea Nacional. (2017, 20 de junio). Código Orgánico Administrativo. *Registro Oficial* No. 31.
- Araujo-Juárez, J. (2018). EL DERECHO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONAL. SISTEMA DE RELACIONES, INTERFERENCIAS Y COMPLEMENTARIEDAD. *Revista Misión Jurídica* / ISSN 1794-600X / E-ISSN 2661-9067 Vol. 11 - Núm. 14/ Enero - Junio de 2018 / pp. 337 – 345
- Cuerda Riezu, A. (2009). El principio constitucional de responsabilidad personal por el hecho propio. *Manifestaciones cuantitativas. Revista Boliviana de Derecho*, (9), 204-239.
- Colmenero Perea, L. (2022). Caducidad de las actuaciones previas en el procedimiento administrativo sancionador. *Cremades y Calvo-Sotelo*. <https://acortar.link/sUgvig>
- Chamba Villavicencio, D. T., Sánchez Armijos, M. E., Moncayo Cuenca, R. P., & Sarmiento Vélez, J. C. (2019). El Acto Administrativo en el Código Orgánico Administrativo. *Sur Academia: Revista Académica-Investigativa De La Facultad Jurídica, Social Y Administrativa*, 6(11), 66–75. Recuperado a partir de <https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia/article/view/533>
- Corte Constitucional del Ecuador (2023, 12 de mayo). Examen de Admisión No. 841-23-EP. Juez Ponente Jhoel Escudero Soliz.
- Diccionario Real Academia Española (2025). Actuación previa a la vista en el juicio verbal. <https://acortar.link/6Ptgb2>
- Freira, 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]. <https://acortar.link/PtFhCU>
- Guerrero Ocaña, H., & Rojas Lujan, V. W. (2022). Plazos procesales y el debido proceso como garantías en un estado de derecho, 2021. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(4), 5152-5167. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i4.3005
- González Pérez, J. (1963). *Derecho Procesal Administrativo*. Madrid, Inst.de Est.Pol,1963, 2da., 1963.
- Haro Salas, M. F. & Villacrés Salas, M. P. (2021). Los principios del Derecho Administrativo: su positivización. *Revista Sociedad & Tecnología*, 4(S1), 61-75.
- Machuca Lozano, S. (2021). La administración pública en el nuevo régimen constitucional. *Palabra*, 1(1), 101–127. Recuperado a partir de <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/palabra/article/view/2868>

- 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.
- Moreta, A. (2019). PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SANCIONADOR EN EL COA. Tendencia Legal. ISBN No.: 978-9942-36-009-0
- Núñez Torres., Kenia. (2019). La evolución del procedimiento administrativo y el COA en el Ecuador. *Revista San Gregorio*, (33), 149-159. <https://doi.org/10.36097/rsan.v1i33.1029>
- Pereznieto Castro, L. (2022). La dogmática jurídica, con especial referencia al derecho internacional privado. *Revistas UNAM*. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-privado/article/view/15211/16178>
- Rodríguez, A. y Pérez, A. O. (2017). Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento. *Revista EAN*, 82, pp.179-200. <https://doi.org/10.21158/01208160.n82.2017.1647>
- Sánchez, A., Andrade, D., Taday N., Camas A. (2024). El hecho administrativo: una óptica doctrinaria y normativa en el Ecuador. *MUNDO ADMINISTRATIVO*. ISBN: 978-631-6557-17-9.
- Sánchez Flores, F. A. (2019). Fundamentos epistémicos de la investigación cualitativa y cuantitativa: consensos y disensos. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 13(1), 102-122. doi: <https://doi.org/10.19083/ridu.2019.644>
- Sampedro Alomoto, T. F., Grijalva Isizan , M. D., Quilachamin Soto, L. G., & Álvarez Coronel, J. P. (2024). El Debido Proceso en los Procedimientos Administrativos: Pilar Fundamental para la Protección de los Derechos Ciudadanos. *Reincisol.*, 3(5), 1723–1746. [https://doi.org/10.59282/reincisol.V3\(5\)1723-1746](https://doi.org/10.59282/reincisol.V3(5)1723-1746)
- Tinajero, C. (2020). ¿Qué son los Actos Administrativos contemplados en el Código Orgánico Administrativo? *Universidad Autónoma de Los Andes*. Artículo Jurídico. <https://n9.cl/jv3jg>
- Torres Vargas, W. P., & Ojeda Zambrano, C. de los Ángeles. (2025). Panorámica descriptiva de la estructura orgánica del sector público ecuatoriano en el año 2022. *Boletín De Coyuntura*, (44), 17–26. <https://doi.org/10.31243/bcoyu.44.2025.2566>
- Uchuay, M. (2024). Acto normativo de carácter administrativo vs potestad reglamentaria en el Ecuador: Un análisis post Código Orgánico Administrativo. *Revista De La Facultad De Derecho De México*, 74(289), 303–330. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2024.289.89198>
- Urbina, F.J. y Contreras, F. (2019). Derecho y ordenamiento de la conducta. *Revista Jurídicas*, 16 (2), 108-125. DOI: 10.17151/jurid.2019.16.2.8.

- Valarezo, J., Serna, M., y Reyes, S. (2022). Análisis jurídico del código orgánico administrativo ecuatoriano y el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo colombiano, a la luz de los principios constitucionales y el rol de la administración pública. *Revista de Derechos de las Minorías*. VOLUME 1, 2022, Page 102. DOI: [http://dx.doi.org/10.22529/rdm.2022\(1\)6](http://dx.doi.org/10.22529/rdm.2022(1)6)
- Zabaleta, A. (2023). Las actuaciones o indagaciones previas desde la óptica del principio de legalidad procesal. *Revista Jurídica Chornancap*. Vol. 1 Núm. 1. Enero - Junio, 2023. Justicia penal, derechos fundamentales y Estado democrático.

Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Agradecimiento:

N/A

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.