

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
ESCUELA DE DERECHO

DISERTACIÓN PREVIA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
LICENCIADO

**“TUTELA CAUTELAR EN EL PROCESO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SUSPENSIÓN DE  
EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS”**

AUTOR: CARLOS JULIO BALSECA AVILA

DIRECTORA: DRA. CARMEN AMALIA SIMONE LASSO

Quito, Agosto del 2011

## INDICE GENERAL

<b>TEMA</b> .....	3
<b>RESUMEN</b> .....	3
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	4
Exposición de razones que motivaron el estudio.....	4
Planteamiento del tema.....	4
<b>CAPITULO I</b>	
<b>ACTO ADMINISTRATIVO, PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD Y PRINCIPIO DE EJECUTIVIDAD</b>	
1.1.    Acto Administrativo.....	7
1.1.1.    Concepto.....	7
1.1.2.    Elementos.....	8
1.2.    Presunción de Legitimidad.....	11
1.2.1.    Concepto.....	11
1.2.2.    Fundamento.....	11
1.2.3.    Efectos.....	13
1.3.    Principio de Ejecutividad.....	15
1.3.1.    Concepto.....	15
1.3.2.    Principio de Ejecutividad en el Ordenamiento Jurídico Ecuatoriano.....	16
<b>CAPITULO II</b>	
<b>PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>	
2.1.    Naturaleza del Proceso Contencioso Administrativo...	19
2.1.1.    Fundamento del Proceso Contencioso Administrativo – Principio de Autotutela.....	19
2.1.2.    Finalidad del Proceso Contencioso Administrativo.	20
2.2.    Principios Constitucionales del Proceso Contencioso Administrativo.....	21
2.2.1.    Derecho de Tutela Judicial Efectiva.....	21
2.2.2.    Derecho a Impugnar Actos Administrativos.....	28
2.3.    Carácter Revisor del Proceso Contencioso Administrativo.....	30
<b>CAPITULO III</b>	
<b>MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>	
3.1.    Naturaleza de las medidas cautelares.....	32
3.1.1.    Concepto.....	32
3.1.2.    Características.....	33
3.1.3.    Tipos de Medidas Cautelares.....	36
3.1.3.1.    Suspensión de los Efectos de los Actos Administrativos.....	36

3.2.	Suspensión de los Efectos de los Actos Administrativos en la Legislación Ecuatoriana.....	38
3.2.1.	Suspensión automática de la Eficacia por Mandato Legal.....	39
3.2.2.	Suspensión de la eficacia en vía Administrativa.....	44
3.2.3.	Suspensión en sede Jurisdiccional.....	47
3.3.	Suspensión de los Actos Administrativos en el Proceso Contencioso Administrativo.....	48
3.3.1.	Prohibición expresa para suspender los actos administrativos.....	48
3.3.2.	Proyecto de Ley Reformatoria.....	53
3.3.3.	Contradicción entre la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva.....	55
3.3.4.	Imposibilidad de aplicación del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.....	58
3.3.5.	Viabilidad para la aplicación de la suspensión de los efectos de los actos administrativos.....	59
3.4.	Suspensión del Acto Administrativo en el Derecho Comparado.....	62
3.4.1.	España.....	62
3.4.2.	Argentina.....	65
3.4.3.	Alemania.....	69
3.4.4.	Colombia.....	70
3.5.	Requisitos para la Aplicación de la Suspensión.....	73
3.6.	Ponderación del Interés Particular e Interés General.....	75
4.	<b>ANÁLISIS</b> .....	76
5.	<b>CONCLUSIONES</b> .....	78
6.	<b>RECOMENDACIONES</b> .....	80
7.	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	81

## **TEMA**

### **TUTELA CAUTELAR EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SUSPENSIÓN DE EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

#### **RESUMEN**

La duración de los procedimientos administrativos, así como de los procedimientos contencioso-administrativos, hace necesario establecer algún método preventivo, como medio de protección de los administrados, contra los daños graves que se pudieran producir de la ejecución de los actos administrativos; tratando así de evitar el riesgo del daño irreparable o gran perjuicio económico en contra del Estado, cuando, por lo menos, resulte más gravoso que la interrupción de la ejecución del acto.

La situación que se vive en casi todos los ordenamientos jurídicos positivos vigentes, hace que la suspensión de la ejecución del acto administrativo constituya uno de los puntos más importantes de estudio dentro del derecho administrativo.

La legislación ecuatoriana, en el ámbito del derecho administrativo, concibe como principio general de los actos administrativos su ejecutividad, esto lleva a que la legislación siga manteniendo la prohibición expresa de suspensión de los actos administrativos, situación que contrasta con el gran número de derechos y garantías que la actual Constitución reconoce a los particulares, así como con los avances que en materia tributaria se ha conseguido al respecto.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa contempla la prohibición expresa de la suspensión de los actos administrativos. Sin embargo, la Constitución así como distintos instrumentos internacionales consagran como derecho fundamental de los particulares el derecho a una tutela judicial efectiva, el mismo que como será analizado, contempla una serie de garantías dentro de las cuales encontramos que el fallo del órgano administrativo, así como el del jurisdiccional, sea efectivo, precautelando de esta manera los intereses del particular. Bien pueden presentarse situaciones en las que el interés individual se contrapone con el interés colectivo, por lo que resulta necesaria una ponderación de los derechos que se protegen con la suspensión, y los intereses colectivos que se pueden ver afectados por la misma.

El presente trabajo tiene como objetivo central determinar la necesidad y la factibilidad del uso de medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo. El tipo de investigación que utilizaré es la Explorativa, ya que a través de este tipo de investigación se analizará un hecho que en la actualidad es desconocido dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, pues la legislación actual no concibe la suspensión de los efectos jurídicos del acto administrativo.

La metodología que se aplicará son los métodos Empírico y Teórico. Empírico porque se determinarán los efectos de las presunciones de legitimidad y ejecutividad de los actos administrativos. Teórico, pues realizaré el estudio de la legislación nacional vigente, de la legislación comparada, de los derechos que nos garantiza la Constitución y de los distintos tipos de suspensión de los actos administrativos, para encontrar finalmente una vía que permita aplicar la suspensión de actos administrativos.

## **INTRODUCCIÓN**

### **Exposición de razones que motivaron el estudio**

La Constitución de la República del Ecuador reconoce y garantiza una serie de derechos dentro de los cuales encontramos el derecho a una tutela judicial efectiva. Este derecho se puede ver afectado por la falta de una normativa que haga viable la ejecución y protección del mismo. En nuestro ordenamiento jurídico, en lo que respecta el derecho procesal administrativo, se han desarrollado avances en materias como la tributaria, sin embargo la ley que regula la impugnación de actos administrativos que no sean tributarios, expresamente señala que no pueden ser suspendidos.

Si bien la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa contempla un proceso que no debería tardar más de 30 días término, esto se torna irreal al observar que en la práctica, el tiempo que toma al órgano jurisdiccional resolver las causas llega a ser de varios años, como consecuencia de la gran cantidad de causas represadas, la falta de personal y recursos. Esto hace que la tutela que recibe el particular de parte del órgano judicial no sea efectiva, razón por la cual es importante tomar medidas que permitan mantener el estado de las cosas en la misma forma en la que se encontraban cuando se emitió el acto administrativo, para que en el momento en el que se obtenga la

sentencia del órgano jurisdiccional, la decisión pueda surtir pleno efecto y no se hayan generado daños irreparables o graves que generen un gran perjuicio económico en contra del Estado.

### **Planteamiento del tema**

El tiempo que se ocupa en la tramitación del juicio contencioso administrativo desde la presentación de la demanda hasta la resolución, influye irreparablemente en los hechos existentes en el momento en que se inicia el proceso. La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece que en ningún caso se suspenderá la ejecución o cumplimiento del acto administrativo, salvo que implique una obligación económica a favor de la administración. Esta disposición tiene su fundamento en el viejo dogma de la ejecutividad del acto administrativo, pues hay que tener en cuenta que la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa es del año 1968.

En estricto cumplimiento de la ley, sin importar el daño que un acto administrativo pueda generar a un particular, éste no se puede suspender, situación que no sería de mayor importancia si existiera celeridad en la administración de justicia. Pero la realidad es totalmente distinta, pues no se cumple con los tiempos establecidos en la normativa legal, en gran medida debido a la enorme acumulación de causas que se siguen en las distintas judicaturas, fenómeno del cual el Tribunal Contencioso Administrativo no es la excepción.

Si bien la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece un procedimiento de 30 días término, en la práctica, este proceso se puede alargar por años, generando un grave problema: mientras transcurre largo tiempo para que el proceso judicial sea resuelto, el acto administrativo impugnado seguramente ya surtió todos los efectos; y en muchos casos, estos efectos son irreparables.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en el artículo 76, establece el principio de ejecutividad del acto administrativo, razón por la cual no se pueden suspender los efectos del acto administrativo mientras éste es impugnado. Sin embargo, dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano se encuentran normas que han superado este dogma e imponen límites a este principio encontrándose, de esta forma, en armonía a las nuevas corrientes del Derecho Administrativo.

A partir de diciembre del 2002, encontramos en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva un ejemplo de lo anteriormente dicho, ya que esta norma establece que la acción contencioso administrativa impide a los órganos de la Administración Pública Central ejecutar el acto impugnado hasta el momento en que se expida un pronunciamiento judicial definitivo, obteniendo de esta forma que se haga efectivo el derecho a la tutela judicial.

El problema que se presenta es que esta norma Reglamentaria contradice a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, según la cual, en ningún caso se podrá dejar de ejecutar o de cumplir el acto administrativo. Al existir contradicción, es preciso aplicar el principio de jerarquía, y la Ley por tanto prevalece sobre el Reglamento, razón por la cual la suspensión no sería aplicable.

Por otro lado, la Constitución de la República del Ecuador establece que toda persona tiene derecho a la tutela judicial efectiva e imparcial de sus derechos e intereses, prerrogativa que como analizaremos a continuación, abre la posibilidad para que el órgano jurisdiccional pueda suspender los efectos del acto administrativo impugnado.

Sobre la base de estos antecedentes, realizaré un análisis de las distintas presunciones de los actos administrativos y los diversos tipos de suspensión de los efectos de los actos administrativos; desarrollaré el mecanismo que el órgano jurisdiccional podría adoptar para la viabilidad de la suspensión sin necesidad de auxilio legislativo; analizaré el tratamiento que los distintos ordenamientos jurídicos dan a las medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo; y, finalmente, analizaré los requisitos que se deberían plantear para la suspensión de los efectos de los actos administrativos, al producirse una eventual reforma en la ley.

## CAPITULO I

### ACTO ADMINISTRATIVO, PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD Y PRINCIPIO DE EJECUTIVIDAD

#### 1.1. Acto Administrativo

##### 1.1.1. Concepto

El concepto de acto administrativo surge en Francia como manifestación de la separación entre la Administración y la Justicia. Otra tendencia, la alemana, señala que el acto administrativo es producto de las características de autotutela que en sí contiene.

Al respecto, Eduardo García de Enterría señala que estas dos concepciones son notoriamente imprecisas, ya que en el caso de la primera, es totalmente imposible tratar de caracterizar la producción de actos en cada uno de los poderes, pues al ser independientes, no se evita que en cada uno de ellos se presentan paralelismos e identidades técnicas con los demás. La segunda tendencia considera que todos los actos administrativos tienen como característica la facultad de autotutela de la que goza la Administración, situación que no corresponde a la realidad, ya que no en todas las ocasiones la Administración necesita tutelar y proteger sus derechos o intereses frente a terceros.<sup>1</sup>

García de Enterría señala que el acto administrativo es una institución más del Derecho Administrativo, que en sentido amplio puede ser tomado como todo acto jurídico dictado por la Administración y sometido al Derecho Administrativo. Al ser una definición en sentido amplio no se excluyen los Reglamentos, ni los actos contratos de la Administración. En sentido estricto, conceptualiza al acto administrativo como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. Eduardo García de Enterría, Curso de Derecho Administrativo I, Thomson Civitas, Madrid, 2004, p. 538

<sup>2</sup> Ib. Idem. p. 538

Roberto Dromi hace la siguiente definición “toda declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa”.<sup>3</sup> Esta definición de acto administrativo consta en nuestro ordenamiento jurídico, en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), ya que el artículo 65 señala que “el acto administrativo es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativo que produce efectos jurídicos individuales de forma directa”.<sup>4</sup>

Por otra parte Juan Carlos Cassagne señala que “el acto administrativo en definitiva comprende toda declaración proveniente de un órgano estatal, emitida en ejercicio de la función materialmente administrativa y caracterizada por un régimen exorbitante, que genera efectos jurídicos individuales directos con relación a los administrados destinatarios del acto”.<sup>5</sup>

De las definiciones citadas, podemos señalar que todas concuerdan en que el acto administrativo es una declaración de voluntad, realizada en ejercicio de la función administrativa, que genera efectos individuales y directos, sin embargo hay que señalar que existen ocasiones en que esta manifestación unilateral, además de producir efectos jurídicos individuales, puede generar efectos jurídicos generales. Al respecto es importante distinguir entre los actos administrativos que tiene efectos jurídicos generales y los Reglamentos, sobre el tema Eduardo García de Enterría señala: la distinción más obvia entre el Reglamento y el acto es que aquel forma parte del ordenamiento jurídico, en tanto que el acto es algo ordenado, producido en el seno del ordenamiento y por éste previsto como simple aplicación del mismo. El Reglamento innova el ordenamiento, el acto se limita a aplicar el ordenamiento a un supuesto dado por dicho ordenamiento.<sup>6</sup> Ejemplos de actos administrativos con efectos jurídicos generales son: la veda de camarón, fijación de horarios para funcionarios de un Ministerio, entre otros.

### **1.1.2. Elementos**

García de Enterría clasifica a los elementos del acto administrativo en elementos subjetivos, objetivos y formales.

---

<sup>3</sup> Roberto Dromi, *El Acto Administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, p. 14.

<sup>4</sup> Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, R.O.536, 18 marzo 2002

<sup>5</sup> Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2002, p. 47.

<sup>6</sup> Eduardo García de Enterría, *Op. Cit.*, p. 183

Como elementos subjetivos del acto administrativo considera a los siguientes:

- **Administración:** la potestad de producir actos administrativos únicamente se encuentra en manos de la Administración Pública, pues ésta, en ejercicio de su facultad de imperio, declara su voluntad de manera unilateral.
- **Órgano:** la Administración Pública obra y se manifiesta a través de las entidades que la componen.
- **Competencia:** es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano, la misma que está determinada en la normativa, y se puede dar según la materia, según el grado y el lugar.
- **Investidura del titular del órgano:** la persona física de la cual procede el acto, además de representar a un órgano competente de la Administración, debe estar investida legalmente, con la facultad para emitir el acto, investidura que alcanza con el nombramiento y posesión del cargo que ostenta.

Como elementos objetivos del acto administrativo considera a los siguientes:

- **Presupuesto de Hecho:** este elemento objetivo hace referencia a las circunstancias, que la Ley ha tipificado y ha otorgado una consecuencia jurídica. García de Enterría señala lo siguiente:  
El supuesto de hecho, en cuanto proviene directamente de la norma atributiva de la potestad, es siempre un elemento reglado del acto y, por tanto, perfectamente controlable por el juez; si el presupuesto de hecho legalmente tipificado no se cumple en la realidad, la potestad legalmente configurada en función de dicho presupuesto no ha podido ser utilizada correctamente.<sup>7</sup>
- **Fin:** al momento de configurarse el presupuesto de hecho establecido, la norma le asigna un fin determinado. García de Enterría señala: Al configurar la potestad, la norma, de manera explícita o implícita, le asigna un fin específico, que por de pronto es siempre un fin público, pero se matiza significativamente en cada uno de los sectores de actividad o institucionales como un fin específico.<sup>8</sup>
- **Motivo:** todos los actos administrativos deben estar motivados, es decir, deben determinar los presupuestos de hecho y de derecho que llevaron a

---

<sup>7</sup> Eduardo García de Enterría, Op. Cit. p.547

<sup>8</sup> Eduardo García de Enterría, Op. Cit. p.548

dictar el acto. García de Enterría sobre el tema expresa que el control de los motivos del acto administrativo se erige en uno de los puntos centrales del control de legalidad de la Administración, pues, debe controlarse si los motivos que la Administración invoca existen o no; si la realidad del presupuesto de hecho que la Administración parte se ha producido o no; y, si la correspondiente calificación de concepto jurídico indeterminado que enuncia tal presupuesto se ha dado o no.<sup>9</sup>

Como elementos formales del acto administrativo considera a los siguientes:

- **Procedimiento:** El procedimiento administrativo es un modo de producción de un acto por aplicación de normas jurídicas superiores a ese acto.<sup>10</sup>
- **Forma externa de manifestación:** de manera general la forma de declaración de los actos administrativos es escrita, con la finalidad de dejar constancia de los fundamentos y efectos que genera determinado acto. Excepcionalmente pueden ser orales, como es el caso de las ordenes relacionada a la fuerza pública. Al respecto el artículo 123 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, señala:  
“Forma:  
1. Los actos se producirán por escrito.  
2. En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido.<sup>11</sup>
- **Motivación:** motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica; y, en segundo lugar, a razonar como tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Cfr. Ib. Idem, p. 551

<sup>10</sup> Merkl, En Eduardo García de Enterría, Curso de Derecho Administrativo, Op. Cit. p.555

<sup>11</sup> Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Op. Cit., artículo 123.

<sup>12</sup> Eduardo García de Enterría, Op. Cit. p. 560

## **1.2. Presunción de Legitimidad**

### **1.2.1. Concepto**

La facultad de la Administración de imponer de manera unilateral sus decisiones, así como las prerrogativas de autotutela han generado las presunciones de legitimidad y ejecutividad de los actos administrativos.

La presunción de legitimidad es definida como la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente, es decir, la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho.<sup>13</sup>

García Trevijano Fos, señala que “la presunción de legitimidad implica falta de arbitrariedad, es decir se presume que todo está hecho con arreglo, no solamente a los causes formales sino al interés público”.<sup>14</sup>

García de Enterría por su parte, señala que se trata de una presunción iuris tantum de validez, que permite desplegar todos los posibles efectos del acto administrativo, en tanto no se demuestre su invalidez y que traslada, en consecuencia, al particular la carga de impugnarlo en la vía administrativa o contencioso administrativa, según proceda, si se quiere obtener su anulación y frenar su eficacia.<sup>15</sup>

Como se ha señalada, se trata de una presunción que permite que el acto administrativo despliegue todos sus posibles efectos, sin necesidad de probar que dicho acto es legal, sin embargo esta presunción admite prueba en contrario. Pero es necesario que se reúnan un mínimo de condiciones externas para que la presunción de validez opere, como por ejemplo, que emane de una autoridad competente, pues como señala García de Enterría “el acto administrativo se presume legítimo en la medida en que emana de una autoridad que lo es igualmente”.<sup>16</sup>

### **1.2.2. Fundamento**

La presunción de legitimidad, como señala Roberto Dromi, tiene su fundamento en dos aspectos: el orden formal y el orden sustancial. El de orden formal tiene su base en los elementos subjetivos, objetivos y formales del acto administrativo. El

---

<sup>13</sup> Roberto Dromi, Op. cit. 76

<sup>14</sup> García Trevijano Fos, Principios Jurídicos de la Organización Administrativa, Madrid, 1957, p.397. En Juan Carlos Cassagne, Derecho Administrativo, Buenos Aires 2002, p.210.

<sup>15</sup> Cfr. Eduardo García de Enterría, Op. Cit. p. 574

<sup>16</sup> Idem.

fundamento de orden sustancial es que la presunción de legitimidad solo puede nacer de la ley.

Este fundamento de orden sustancial también es adoptado por nuestro ordenamiento jurídico, es así como el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) señala que los actos administrativos se presumen legítimos.

Art. 68.- Legitimidad y ejecutoriedad.- Los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y, de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en este Estatuto.<sup>17</sup>

En relación al orden formal de la presunción de legitimidad del acto administrativo, el ERJAFE señala:

Art. 66.- Vigencia.- Los actos administrativos, para su plena validez deberán ser obligatoriamente notificados al administrado y mientras no lo sean no tendrán eficacia con respecto a quienes se haya omitido la notificación.<sup>18</sup>

Edgar Neira Orellana expresa que en el artículo citado se confunden los términos validez y eficacia.<sup>19</sup> Esta confusión no solo se presenta en esta norma, ya que doctrinariamente no existe un concepto generalizado de validez, es así que autores como Stammler señalan que validez del derecho implica posibilidad de su imposición, mientras, por otra parte, Hans Kelsen señala que validez significa que las normas del ordenamiento jurídico deben ser obedecidas y aplicadas, es decir, que la validez de una norma positiva no es otra cosa que el modo particular de su expresión. Legaz y Lecambra por su lado asevera que “la expresión validez de una norma jurídica, no es otra cosa que la exigibilidad del Derecho mientras no sea formalmente derogado”.<sup>20</sup>

Como podemos observar, doctrinariamente no existe un consenso, tanto es así que parte de la doctrina señala que validez y eficacia son dos nociones idénticas.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Op. Cit. artículo 68

<sup>18</sup> Ib. Idem. artículo 69

<sup>19</sup> Edgar Neira Orellana, Sobre los efectos de los Actos Administrativos y la Tutela Cautelar en el Contencioso Administrativo, En Ruptura 50, Quito, 2006, p.69.

<sup>20</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXVI, Libros Científicos Driskill S.A., Buenos Aires, p. 612

<sup>21</sup> Ib. Idem, p. 615.

Para Edgar Neira Orellana, validez de un acto administrativo significa que éste fue dictado por órgano administrativo competente, de conformidad con el procedimiento previsto para su expedición y cuyo contenido no contradice una norma de jerarquía superior.<sup>22</sup>

Por otra parte, eficacia implica producir el efecto<sup>23</sup>. Para autores como José García Trevijano, eficacia se refiere a la virtualidad del acto de desplegar toda su potencia interna, es decir, la posibilidad del acto administrativo de desplegar todos sus efectos. De esto se concluye que la falta de notificación del acto administrativo no afecta a la validez del mismo, afecta a la eficacia. Por esta razón es que Edgar Neira Orellana señala que existe una confusión entre validez y eficacia.

### **1.2.3. Efectos**

Dentro de los efectos que genera la presunción de legitimidad los más importantes son<sup>24</sup>:

- No es necesario declararla: al ser una presunción legal, no es necesario que sea declarado por autoridad judicial
- Necesidad de alegar ilegitimidad: El administrado es el obligado a invocar la ilegitimidad en el caso que exista.
- Ejecutoriedad administrativa: al presumirse el acto administrativo legítimo, este es obligatorio y exigible, siempre y cuando se hayan cumplido el requisito formal para su eficacia: la notificación.
- Es necesario alegar y probar la ilegitimidad: la presunción de legitimidad admite prueba en contrario, pero debe ser alegado y probado por el administrado.
- Ejecutoriedad administrativa: la presunción de legitimidad es presupuesto de la posibilidad administrativa de ejecutar el acto, pues el acto presumido legítimo tiene obligatoriedad y exigibilidad.

Como se ha visto, la presunción de legitimidad no necesita ser declarada, ni probada para ser tomada como tal, esto se debe a que el Estado no necesita probar que las sus actuaciones son legítimas, es decir, no está sometida a ninguna condición. Sin embargo, el artículo 38 de la Ley de la Contraloría General del Estado establece un

---

<sup>22</sup> Edgar Neira Orellana, Op. Cit., p.70

<sup>23</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo IX, Op. Cit. p. 721

<sup>24</sup> Cfr. Roberto Dromi, Op. Cit. p. 80

límite a la presunción de legitimidad de los actos administrativos de todos los órganos del Estado, ya que pueden ser declaradas ilegítimas como resultado de una auditoría gubernamental.

“Presunción de legitimidad.- Se presume legalmente que las operaciones y actividades realizadas por las instituciones del Estado y sus servidores, sujetos a esta Ley, son legítimas, a menos que la Contraloría General del Estado, como consecuencia de la auditoría gubernamental, declare en contrario.”<sup>25</sup>

Esta norma contraviene lo que la doctrina señala como efectos de los actos administrativos; y, adicionalmente, da la potestad a la Contraloría General del Estado para que a través de actos administrativos deje sin efecto las actuaciones de otras instituciones del Estado, dándole de esta manera facultades asimilables a las de un órgano administrativo superior o de un ente jurisdiccional, facultades que no están contempladas para la Contraloría General del Estado.

Por otra parte, esta norma contraviene una de las características fundamentales del acto administrativo: la estabilidad, pues, como señala el artículo 97 del ERJAFE, los actos administrativos declarativos de derechos y no anulables, requieren de acción de lesividad. Sin embargo, en virtud del principio de jerarquía, la norma aplicable es la jerárquicamente superior, razón por la cual prevalece lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Por otra parte, es importante señalar que autores como Gustavo Penagos señalan que el principio de legitimidad no debe atribuirse a un acto administrativo que manifiestamente infrinja a la Constitución. Al respecto, Agustín Gordillo señala lo siguiente:

En cambio, el acto administrativo puede ser, y frecuentemente es producto de la sola voluntad de un individuo aislado que por ocupar un cargo o desempeñar una función adopta por sí una determinada resolución, reconocer igual presunción que fundamente en la ley, y exigir su inmediato cumplimiento a cualquier acto de cualquier agente estatal, que sin información, sin dictamen jurídico, sin consulta, sin discusión, ni debate alguno, y sin fundamentación

---

<sup>25</sup> Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, R.O. 595, 2 junio 2002, artículo 38

normativa, ni fáctica, emita actos administrativos, es consagrar el imperio de la arbitrariedad.<sup>26</sup>

### **1.3. Principio de Ejecutividad**

#### **1.3.1. Concepto**

Roberto Dromi define al principio de ejecutividad como, “el derecho a la exigibilidad y el deber de cumplimiento que el acto importa a partir de su notificación”.<sup>27</sup>

Patricio Secaira Durango hace la siguiente definición, “la presunción de ejecutividad va ligada a la de legalidad, por cuanto al considerarse que todo acto administrativo es legal, de suyo viene como consecuencia que la resolución administrativa es factible de ejecución inmediata”.<sup>28</sup>

Juan Carlos Cassagne señala que el principio de ejecutividad consiste en “la facultad de los órganos estatales que ejercen dicha función administrativa para disponer la realización o cumplimiento del acto, sin intervención judicial”.<sup>29</sup>

García Trevijano expresa que “La ejecutoriedad significa la posibilidad de actuar aún en contra de la voluntad de los administrados cuando los actos impongan deberes o limitaciones, sin necesidad de un previa declaración judicial, en cambio la ejecutividad es predicable de cualquier acto, de gravamen o no y significa eficacia en general”.<sup>30</sup>

De estas definiciones, podemos concluir que el principio de ejecutividad es la consecuencia del principio de legalidad, pues al presumir que el acto administrativo se dictó en base a las normas de derecho, su ejecución es inmediata, para cumplir la voluntad de la Administración Pública.

Autores como García de Enterría señalan que la eficacia inmediata de los actos administrativos admite excepciones, pues se encuentra supeditada a la aprobación de un superior y sobre todo a la notificación de dicho acto. Esto tiene como finalidad equiparar el derecho que tiene el Estado a que se haga efectiva su voluntad, con el

---

<sup>26</sup> Gustavo Penagos, *El Acto Administrativo*, Ediciones Doctrina y Ley, Colombia, 2008, p. 569

<sup>27</sup> Roberto Dromi, *Op. Cit.* p.88

<sup>28</sup> Patricio Secaira Durango, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Ecuador, 2004, p. 184

<sup>29</sup> Juan Carlos Cassagne, *Op. Cit.* p. 212.

<sup>30</sup> García Trevijano, EN Gustavo Penagos, *Op. Cit.* p. 640

derecho a los administrados de conocer el acto administrativo para ejercer el derecho a la defensa.

Gustavo Penagos señala que los fundamentos del principio de ejecutividad son las consecuencias del Estado Social de Derecho, que tiene por finalidad el interés general, la necesidad de auto tutelarse, y la de ajustar sus decisiones al derecho objetivo existente. Así, se pueden enumerar en la siguiente forma<sup>31</sup>:

- La realización del interés general político por medio de actos administrativos que gozan de ejecutividad, ya que si no gozarán de este principio, la actuación de la Administración se vería paralizada.
- La presunción de legitimidad del acto administrativo, pues al presumirse que fueron dictados de acuerdo a la Constitución y la Ley, se hace exigible su cumplimiento.
- El carácter público de la actividad ejercida mediante el acto administrativo. Sobre el tema Raneletti señala que:

La razón y justificación de tal carácter de los actos administrativos radica, en cambio, a nuestro modo de ver, en la naturaleza pública de la actividad que la administración ejercita mediante ellos, en la necesidad de que los intereses colectivos para los cuales fueron emitidos dichos actos, y por consiguiente los fines correspondientes del Estado, quedan rápidamente satisfechos<sup>32</sup>.

- El principio de autotutela de la administración.

### **1.3.2. Principio de Ejecutividad en el Ordenamiento Jurídico Ecuatoriano**

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico encontramos una serie de normas que contemplan el principio de ejecutividad de los actos administrativos. Es así como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización también

---

<sup>31</sup> Cfr. Gustavo Penagos, Op. Cit. p. 656

<sup>32</sup> Ranelletti, Teoría Degli Amministrativi Special, EN Gustavo Penagos, Op. Cit., p. 657.

contempla el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos en el artículo 366 que textualmente señala:

“Autotutela, legitimidad y ejecutoriedad.- Los actos administrativos de los órganos de administración de los gobiernos autónomos descentralizados gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad.

Los actos administrativos serán inmediatamente ejecutables. La presentación de reclamo o recursos no suspenderá la ejecución de los actos administrativos, salvo que la propia autoridad motivadamente lo decida, por considerar que se podría causar daños de difícil o imposible reparación, o perjuicios al administrado o a terceros. La suspensión se ordenará previa ponderación entre el interés público y el interés particular en conflicto”<sup>33</sup>.

Por su parte el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de Función Ejecutiva determina en el artículo 68 que los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y, de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en el mismo Estatuto.

El principio de ejecutividad que establece el artículo antes señalado, se suspende hasta su respectiva notificación, es así como, el artículo 125 No. 2 y artículo 160 No. 2, señalan expresamente que los efectos del acto administrativo están supeditados a la notificación:

“La eficacia está supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior o quedará suspendida cuando así lo exija el contenido del acto.”<sup>34</sup>

“El órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa.”<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, R.O.S. No. 303, 19 octubre 2010, artículo 366.

<sup>34</sup> Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Op. Cit. artículo 125 # 2

<sup>35</sup> Ib. Idem. artículo 160 # 2

De igual forma el artículo 29 de la Ley de Modernización del Estado señala que las autoridades administrativas comunicarán al administrado las resoluciones que dicten, sean de trámite o definitivas, por el medio que consideren más rápido o expedito.

La normativa tributaria sigue similar tendencia pues el Código Tributario señala que todo acto administrativo de determinación de obligación tributaria, ya sea que determina un valor a pagar o el cumplimiento de cualquier obligación formal, que no haya sido debidamente notificado al contribuyente, no suerte efecto.

“Notificación de los actos administrativos.- Todo acto administrativo relacionado con la determinación de la obligación tributaria, así como las resoluciones que dicten las autoridades respectivas, se notificará a los peticionarios reclamante o a quien puedan resultar directamente afectados.”<sup>36</sup>

Del artículo citado concluimos que el acto no será eficaz respecto de quién no se hubiere efectuado la notificación.

Como se ha desarrollado, el principio de ejecutividad se ve plasmado en una serie de normas. En algunas se establece una limitación que es la notificación del acto. A mi criterio en toda la normativa se debe plasmar esta limitación, ya que la notificación es el acto procesal por el cual el administrado tiene conocimiento del acto y esto le permite ejercer su derecho a la defensa.

---

<sup>36</sup> Código Tributario, R.O.S. No. 38, 14 de junio del 2005, artículo 85.

## CAPITULO II

### PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### 2.1. Naturaleza del Proceso Contencioso Administrativo

##### 2.1.1. Fundamento del Proceso Contencioso Administrativo - Principio de Autotutela

El proceso contencioso administrativo es definido por Enrique Rojas Franco, como “la petición que dirige un sujeto de derecho, a un órgano jurisdiccional, con el objeto de anular un acto o disposición administrativa, y si fuere del caso, también obtener reparación de un daño, o que se restablezca una situación jurídica subjetiva, originada en una acción administrativa ilegítima o legítima”.<sup>37</sup>

La jurisdicción contencioso administrativa constituye la potestad que reside en los funcionarios o cuerpos a quienes incumbe asegurar la aplicación de las leyes de interés general o local, velar por las personas y las cosas en sus relaciones con el Estado, y conocer y sentenciar las reclamaciones de los que se creyeron perjudicados en sus derechos por la administración.<sup>38</sup>

El proceso contencioso administrativo tiene su fundamento en el formidable privilegio de autotutela administrativa del que goza la Administración.

La autotutela administrativa como señala García de Enterría, es la capacidad que tiene la Administración de innovar ejecutoriamente en las relaciones jurídicas de que es parte y de imponer sus decisiones, frente a pretensiones o resistencias contrarias.<sup>39</sup>

García de Enterría clasifica a los tipos de autotutela de las que goza la administración de la siguiente forma: autotutela conservativa, agresiva, declarativa y ejecutiva.

---

<sup>37</sup> Enrique Rojas Franco, Derecho Administrativo, Edilex Editores, Costa Rica, 2007, p. 587.

<sup>38</sup> Cfr. Pedro Guillermo Altamira, Principios de lo Contencioso Administrativo, p. 41

<sup>39</sup> Eduardo García De Enterría, Op. Cit., p. 589

La tutela conservativa protege una situación dada, resiste a la pretensión de un tercero de alterar dicha situación.<sup>40</sup> Por otra parte, la autotutela agresiva tiene por contenido una conducta positiva y por resultado una mutación en el actual estado de las cosas.

La autotutela agresiva puede actuar por vía de satisfacción de un derecho preexistente, o por ejecución subsidiaria, las dos generan situaciones jurídicas nuevas a las preexistentes<sup>41</sup>, ejemplo de este tipo de autotutela son todas las resoluciones que imponen sanciones en general.

La autotutela declarativa es la facultad que tiene la administración para poder generar situaciones jurídicas nuevas, de inmediata ejecución. Esta facultad se ve reflejada en la presunción de legitimidad de la que goza los actos administrativos. Es por tal razón que la autotutela declarativa desplaza la carga de impugnar a los particulares, quienes se ven en la necesidad de iniciar una acción impugnatoria para desvirtuar aquel acto administrativo que goza de la presunción de legitimidad.

La autotutela ejecutiva es en cierta manera, la parte que complementa a la autotutela declarativa, ya que exime a la Administración de la carga de obtener una sentencia ejecutiva, facultándola para el uso directo de su propia coacción sin necesidad de recabar el apoyo de la coacción judicial.<sup>42</sup> Es decir, implica la ejecución forzosa de los actos de la Administración en el caso de que el administrado se resista a su cumplimiento.

La jurisdicción contencioso administrativa, como señala Juan Carlos Benalcazar Guerrón, encuentra su fundamento en la posibilidad de un control de la facultad de autotutela que goza la Administración.<sup>43</sup>

### **2.1.2. Finalidad del Proceso Contencioso Administrativo**

El proceso contencioso administrativo tiene como finalidad garantizar un medio de control de los actos de la Administración, y dar al Administrado la posibilidad de impugnar aquellas actuaciones administrativas que le afectan, imponiendo de esta

---

<sup>40</sup> Ib. Idem., p. 518

<sup>41</sup> Cfr. Idem.

<sup>42</sup> Eduardo García De Enterría, Op. Cit., p. 522

<sup>43</sup> Juan Carlos Benalcazar Guerrón, Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano, Fundación Andrade & Asociados, Ecuador, 2007, p. 38.

manera una suerte de limitación a la facultad de autotutela que goza la Administración.

Juan Carlos Benalcazar señala que el “proceso contencioso administrativo tiene el fin de lograr que, de modo eficaz y efectivo, la Administración se someta al Derecho, al tiempo que se busca la efectiva vigencia y eficacia de los derechos de los administrados”<sup>44</sup>.

García de Enterría expresa que la finalidad del proceso contencioso – administrativo es mantener la observancia de la Ley y el Derecho; y respetar, a la vez, el ámbito propio de las competencias políticas y de sus agentes, responsables de la gestión de los intereses generales.<sup>45</sup> Por tal razón determina que la censura que los jueces contenciosos administrativos pueden a dar a la actuación de la administración únicamente puede limitarse a términos estrictamente jurídicos, ya que solo invocando el derecho y en nombre del derecho, los jueces pueden limitar la actuación de la Administración, sin entrar al terreno político.<sup>46</sup>

En consecuencia podemos señalar que el proceso contencioso administrativo busca proteger el interés común, sometiendo la actuación de la Administración al ordenamiento jurídico, evitando de esta manera la arbitrariedad en las decisiones.

## **2.2. Principios Constitucionales del Proceso Contencioso Administrativo**

### **2.2.1. Derecho de Tutela Judicial Efectiva**

Autores como Jesús González definen este derecho de la siguiente manera: “El derecho a la tutela jurisdiccional es el derecho de toda persona a que se le haga justicia, a que cuanto pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con unas garantías mínimas.”<sup>47</sup>

Juan Carlos Benalcazar define a la tutela judicial efectiva como aquel derecho que tiene toda persona de acudir a los órganos jurisdiccionales, para que a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se contenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> Eduardo García de Enterría, Op. Cit., p. 591

<sup>46</sup> Idem.

<sup>47</sup> Jesús González Pérez EN Juan Carlos Benalcazar Guerrón, Op. Cit., p. 44

<sup>48</sup> Juan Carlos Benalcazar Guerrón, Op. Cit., p. 44

Este derecho no solo involucra poder acceder a los órganos jurisdiccionales para buscar en ellos una resolución, ya sea favorable o no, sobre las pretensiones que tengamos. Este concepto tiene estrecha relación con el derecho de acción, pues como señala Jesús González, el derecho a la acción es el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho de acudir a los órganos jurisdiccionales para la satisfacción de una pretensión.<sup>49</sup>

El derecho a la tutela judicial efectiva implica además que en la resolución del órgano jurisdiccional haya imparcialidad, que exista celeridad en el proceso, y que la resolución tomada por los jueces pueda ser cumplida.

Juan Carlos Benalcazar Guerrón señala las siguientes garantías, que ofrece el derecho a una tutela judicial efectiva<sup>50</sup>:

**a.-** Este derecho garantiza el acceso a la justicia, por tal razón los requisitos para acceder a la misma deben ser los mismos para todas las personas. Es así como nuestra Constitución establece que todos somos iguales ante la Ley y el acceso a la justicia es gratuito.

**b.-** La tutela judicial efectiva también implica que el acceso a la justicia no se debe ver mermado por la falta de observancia en las formalidades del proceso, siempre y cuando la falta de estas formalidades no impliquen un cambio sustancial en la resolución del proceso. Al respecto, el artículo 169 de la Constitución textualmente señala:

“El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.”<sup>51</sup>

En el mismo sentido la Sala Especializada de lo Fiscal, de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado, expediente de casación No. 169-2004:

---

<sup>49</sup> Ib. Idem., p. 55

<sup>50</sup> Ib. Idem., p. 46- 55

<sup>51</sup> Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 octubre del 2008, artículo 25

“TERCERO.- Si bien el recurrente en su escrito de interposición del recurso no establece con meridiana claridad y precisión las normas infringidas, conforme lo ha sostenido reiteradamente esta Sala, la inexactitud en la presentación del recurso de casación no puede llevar a desestimar el contenido total del mismo, pues, sobre el carácter eminentemente formal de la casación ha de prevalecer el principio contenido en el artículo 192 de la Constitución de que no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades. En consecuencia, corresponde a la Sala afrontar lo principal.”<sup>52</sup>

Botassi ha expresado: “Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto de que por el principio pro actione, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción”<sup>53</sup>

**c.-** Otra de las garantías que ofrece la tutela judicial efectiva, y que es señalada por Juan Carlos Benalcazar, es la imparcialidad con la que debe actuar el juez que conoce la causa, así como la celeridad con la que se debe administrar justicia.

**d.-** Una de las garantías y a mi criterio, fundamento sustancial de las medidas cautelares, es el cumplimiento de las resoluciones tomadas por la Administración, ya que de esto depende la aceptación y confianza que la sociedad puede tener en la Administración de justicia. Es por esta razón que el Poder Legislativo debe otorgar al Juez las herramientas para hacer efectiva su decisión; y de igual manera poder conservar los hechos que impulsaron al particular a acceder a la justicia, hasta que se emita una resolución.

Pablo Esteban Perrino además de las garantías ya enunciadas, señala las siguientes:<sup>54</sup>

**a.-** Ocurrir ante los tribunales de justicia y obtener de ellos una sentencia útil.

**b.-** Eliminación de las trabas que impiden u obstaculizan el acceso a la jurisdicción.

**c.-** Interpretación de las normas reguladoras de los requisitos de acceso a la jurisdicción en forma favorable a la admisión de la pretensión.

---

<sup>52</sup> Expediente 169-2004, Registro Oficial 411, 5 de Diciembre del 2006.

<sup>53</sup> Carlos Botassi, EN Revista de Derecho Público, Rubinzal Editores, Argentina, 2003, p. 260.

<sup>54</sup> Cfr. Pablo Esteban Perrino, EN Revista de Derecho Público, Op. Cit., p. 257

- d.-** Cumplimiento de todas las etapas del procedimiento legalmente previsto, el cual deberá asegurar la posibilidad del justiciable a ser oído.
- e.-** Impugnar la sentencia definitiva
- f.-** Peticionar y obtener tutela cautelar para que no se torne ilusorio el derecho que se defiende.

En el ámbito del proceso contencioso administrativo, como señala Edgar Neira Orellana, la tutela judicial exige el establecimiento de un sistema procesal que facilite el acceso de las personas a órganos de administración de justicia independientes, para obtener de ellos una decisión sobre el fondo de su pretensión, ajustada a derecho y oportuna, sin que obstáculos de orden formal que constituyen presupuestos esenciales, impidan ese acceso o desvíen el pronunciamiento de lo pretendido, así como que los jueces estén debidamente preparados para el ejercicio de su cargo cuenten con potestades jurisdiccionales que permitan que su decisión se cumpla efectivamente.<sup>55</sup>

Precisamente para lograr que las decisiones tomadas por los jueces sean efectivas, es necesario que cuenten con la facultad de ordenar en cualquier etapa del proceso contencioso administrativo medidas destinadas asegurar esa efectividad, evitando de esta manera perjuicios irreparables al administrado y que el pronunciamiento del órgano jurisdiccional sea infructuoso.

Debemos considerar que la Constitución de la República del Ecuador, establece como el más alto deber del Estado, respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la misma. El artículo 11 numeral 9 inciso 1 señala:

“El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

- 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.”<sup>56</sup>

Nuestro ordenamiento jurídico otorga y garantiza este derecho. La Constitución de la República del Ecuador contempla el derecho a los particulares de acceder gratuitamente a los órganos de justicia, y recibir de ellos una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, es así como el artículo 75 textualmente señala:

---

<sup>55</sup> Edgar Neira Orellana, Op. Cit., p. 100.

<sup>56</sup> Constitución de la República del Ecuador, Op. Cit., artículo. 11, #9, inc. 1

“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

Como ya ha sido señalado la tutela judicial efectiva es un derecho garantizado por la Constitución, al ser un derecho garantizado por la Constitución, el Estado tiene el deber de cumplir y hacer cumplir; y por lo tanto es responsable por la violación a este derecho. Y esta responsabilidad está expresamente contemplada, el artículo 11 numeral 9 inciso 4 textualmente señala:

“El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso”<sup>57</sup>

El Estado asume la responsabilidad por la violación del derecho a la tutela judicial efectiva, pero obliga a las personas que estén en ejercicio de la potestad pública a reparar las violaciones a los derechos garantizados por la Constitución, y contempla el derecho de repetición en contra de estos funcionarios. El artículo 11 numeral 9 incisos 2 y 3 textualmente señalan:

“El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.”<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Ib. Idem. artículo. 11 #9 inc. 4.

<sup>58</sup> Ib. Idem. artículo. 11# 9 inc. 2, 3.

En este marco, deben observarse las distintas disposiciones de los instrumentos internacionales, que consagran el derecho que tenemos todas las personas a una tutela judicial efectiva para hacer valer nuestro derecho e interés, es así como el artículo XVIII, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, textualmente señala:

“Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.”

En igual sentido el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.”

Por otra parte la Convención Americana sobre Derechos Humanos determina:

“Artículo 25. Protección Judicial.- 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la Ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

Tanto nuestra Constitución como los Tratados Internacionales garantizan el derecho que tenemos todas las personas para acceder a la justicia y recibir de esta una protección efectiva. Esta tendencia ha sido desarrollada por nuestra legislación, es así como, el Código Orgánico de la Función Judicial establece como principio fundamental de la de la administración de justicia, la de tutela judicial efectiva de los derechos. El artículo 23 de este Código textualmente señala:

“Principio de Tutela Judicial Efectiva de los Derechos.- La Función Judicial, por intermedio de las juezas y jueces, tiene el deber fundamental de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos declarados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos o establecidos en las leyes, cuando sean reclamados por sus titulares o

quienes invoquen esa calidad, cualquiera sea la materia, el derecho o la garantía exigido. Deberán resolver siempre las pretensiones y excepciones que hayan deducido los litigantes sobre la única base de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, la ley, y los méritos del proceso.

La desestimación por vicios de forma únicamente podrá producirse cuando los mismos hayan ocasionado nulidad insanable o provocado indefensión en el proceso.

Para garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos, y evitar que las reclamaciones queden sin decisión sobre lo principal, por el reiterado pronunciamiento de la falta de competencia de las juezas y jueces que previnieron en el conocimiento en la situación permitida por la ley, las juezas y jueces están obligados a dictar fallo sin que les sea permitido excusarse o inhibirse por no corresponderles.<sup>59</sup>

Cabe señalar que el mismo Código establece la responsabilidad del Estado por falta de cumplimiento de este principio. El artículo 22 incisos 1 y 2 textualmente señalan:

“Principio de Responsabilidad.- La administración de justicia es un servicio público que debe ser prestado de conformidad con los principios establecidos en la Constitución y la ley.

En consecuencia, el Estado será responsable en los casos de error judicial, detención arbitraria, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.”<sup>60</sup>

Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la tutela judicial efectiva implica tres momentos: acceso a la justicia, debido proceso y eficacia de la sentencia. La Sentencia No. 014-10-SCN-CC, en la parte pertinente, textualmente señala:

“En este enfoque, el derecho a la tutela efectiva, imparcial expedita de los derechos de las personas tiene relación con el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales para que, luego de un proceso que observe las garantías mínimas establecidas en la Constitución y en la ley, se haga justicia; por tanto, se puede afirmar que su contenido es amplio y que en el

---

<sup>59</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, R.O.S. No. 544 del 9 de marzo del 2009, artículo 23

<sup>60</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Op. Cit. artículo 15 inc. 1 y 2.

que se diferencian tres momentos: el primero relacionado con el acceso a la justicia, el segundo con el desarrollo del proceso en un tiempo razonable, y el tercero que tiene relación con la ejecución de la sentencia, esto es, acceso a la jurisdicción, proceso debido y eficacia de la sentencia”<sup>61</sup>

## **2.2.2. Derecho a Impugnar Actos Administrativos**

Juan Carlos Benalcazar Guerrón, señala que una de las características de los actos administrativos es la impugnabilidad, es decir, la posibilidad de que sean atacados, bien mediante reclamaciones o recursos administrativos, bien mediante demanda.<sup>62</sup>

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico este principio se ha visto afectado por la forma en que se encuentra concebida la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa le da a la Administración, ya que ha provocado que en la práctica, muchos actos y resoluciones de los órganos Estatales que no han sido previstos en la mencionada Ley, no sean conocidos por los Tribunales Contenciosos Administrativos.<sup>63</sup>

El artículo 1 de la LJCA señala que el recurso contencioso administrativo procede contra reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública o de las personas jurídicas semipúblicas., textualmente señala:

“El recurso contencioso - administrativo puede interponerse por las personas naturales o jurídicas contra los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública o de las personas jurídicas semipúblicas, que causen estado, y vulneren un derecho o interés directo del demandante”.<sup>64</sup>

Este recurso también procede contra las resoluciones administrativas que se fundamentan en disposiciones que contravienen la Ley que concede los derechos que han sido vulnerados.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Corte Constitucional de Transición, Sentencia No. 014-10-SCN-CC, R.O.S.2 No. 256, 12 de agosto del 2010

<sup>62</sup> Juan Carlos Benalcazar Guerrón, Op. Cit., p. 67

<sup>63</sup> Ib. Idem, p. 69

<sup>64</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, R.O. No. 338. 18 de marzo de 1968, artículo 1.

<sup>65</sup> Ib. Idem., artículo 2

El artículo 4 de la LJCA establece que se debe entender como administración pública, textualmente señala:

“Para los efectos de esta Ley, se entenderá:

1.- Por Administración Pública:

- a) La administración del Estado, en sus diversos grados.
- b) Las entidades que integran la administración local dentro del régimen seccional.
- c) Los establecimientos públicos creados como tales y regulados por leyes especiales.

2.- Por personas jurídicas semipúblicas, las creadas y reguladas como tales por la ley, cualquiera sea su denominación, inclusive la de personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública.”

Como podemos observar, la concepción que tiene la LJCA de la Administración Pública únicamente contempla la Función Ejecutiva y excluye las demás funciones del Estado. Juan Carlos Benalcazar señala, que esta concepción ha provocado que el ente jurisdiccional en ciertas ocasiones no conozca los actos administrativos emitidos por la demás Funciones del Estado.<sup>66</sup> Esta práctica se encuentra en clara contradicción con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, cuyo artículo 173 señala lo siguiente: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.”<sup>67</sup> Sin embargo, es necesario aclarar que el Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en un sin número de ocasiones, ha conocido y se ha pronunciado sobre impugnaciones a actos administrativos emitidos por Funciones del Estado distintas a la Ejecutiva, tal es el caso del Juicio 239 - 2007, conocido por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en el cual acepta la impugnación realizada contra un acto administrativo emitido por el Consejo Nacional de la Judicatura.<sup>68</sup>

El artículo 6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece los casos en los que no corresponde conocer a la jurisdicción contenciosa administrativa, dentro de las cuales encontramos, las resoluciones expedidas por los organismos electorales.<sup>69</sup> Los tribunales en cumplimiento de esta norma se inhibían de conocer impugnaciones de

---

<sup>66</sup> Juan Carlos Benalcazar, Op. Cit., p. 69.

<sup>67</sup> Constitución de la República del Ecuador, Op. Cit. artículo 173.

<sup>68</sup> Registro Oficial No. 172, Suplemento No. 2, 25 Julio 2011.

<sup>69</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Op. Cit., artículo 6, d)

actos administrativos en materia electoral, situación que se encuentra en clara violación de los preceptos constitucionales, la jurisprudencia se ha encargado de aclarar este tema, es así como, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, en el expediente 330 – 2001 señala lo siguiente:

Cierto es que el artículo 6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa señala que: "No corresponden a la jurisdicción contencioso administrativa... d) Pero también no es menos cierto que la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa fue expedida el 15 de marzo de 1968 y publicada el 18 de los mismos mes y año en el Registro Oficial No. 338; es decir cuando se encontraba vigente la Constitución expedida por la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de mayo de 1967... Lo anterior nos lleva a la evidente conclusión de que el Tribunal Supremo Electoral, además de las resoluciones de carácter electoral, está facultado también para emitir resoluciones o actos administrativos, siendo así, que mientras los primeros por su naturaleza especial antes señalada no pueden ser objeto de impugnación, los administrativos están sujetos a la normas constitucional que consagra la facultad de impugnarlos ante los organismos jurisdiccionales, en el caso de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativos, que consagra inicialmente el artículo 96 de la Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 763 de 12 de junio de 1984...<sup>70</sup>

### **2.3. Carácter Revisor del Proceso Contencioso Administrativo**

El ordenamiento jurídico ecuatoriano se ha visto influenciado por los sistemas francés y español. En estos dos países se crearon Consejos de Estados con funciones consultivas y deliberativas. La Constitución Política del Ecuador de 1906 fue la primera que atribuyó al Consejo de Estado la facultad para decidir los asuntos contenciosos administrativos. La Constitución del año 1945 sustituyó el Consejo de Estado por un Tribunal de Garantías Constitucionales, con competencia para resolver controversias entre la Administración y los Administrados. La Constitución de 1946 restableció el Consejo de Estado, manteniendo la facultad de resolver conflictos<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Corte Suprema de Justicia Sala de lo Contencioso Administrativo, Gaceta Judicial, Año CIII. Serie XVII. No. 9, p. 2960, Expediente 330- 2001.

<sup>71</sup> Cfr. Edgar Neira Orellana, Op. Cit., p. 93

A medida que pasaron los años el desarrollo de la administración pública llevó a que esta se vuelva más compleja y especializada, creándose los Tribunales que tenemos hasta la actualidad, el Tribunal Fiscal y el Tribunal Contencioso Administrativo. El desarrollo del órgano contencioso administrativo nos demuestra que fue creado en un inicio como un ente meramente revisor de los actos administrativos, que tienen como base fundamental las presunciones de legitimidad y ejecutividad, dejando de lado los derechos e intereses de las partes procesales.<sup>72</sup>

Esta facultad meramente revisora, como señala Edgar Neira Orellana, se ve reflejada en varias normas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las que atribuyen al Tribunal Contencioso Administrativo la facultad de conocer y resolver la impugnación de actos y Reglamentos de la Administración para decidir sobre su legalidad (artículo 10), la que prohíbe la suspensión de los efectos del acto administrativo (artículo 76).<sup>73</sup>

A partir de la Constitución de 1998, el órgano jurisdiccional contencioso administrativo toma otra perspectiva, pues al reconocer como un derecho constitucional el derecho a una tutela judicial efectiva, su carácter revisor debía haber tomado otra dirección en la búsqueda de precautelar los derechos e interés de los administrados. Sin embargo, como señala Edgar Neira Orellana, la jurisdicción revisora de una legalidad formal, la dogmática aplicación del principio de ejecutividad y la resistencia de los tribunales a aplicar una tutela cautelar, han provocado un desequilibrio en la relación del poder público y los administrados, generándose disfuncionalidades en el sistema del derecho público ecuatoriano tales como: tendencia a criminalizar comportamientos que naturalmente no corresponden a la jurisdicción penal; incremento desbordado de demandas de acción de protección.<sup>74</sup>

Estos problemas que se presentan en el órgano jurisdiccional provocan la desconfianza de los administrados. Es, por tal razón, prioritario que se asuma una posición de respeto y tutela a los derechos reconocidos, ya que de lo contrario como señala Ramón Parada Vásquez el proceso contencioso administrativo se convertirá en una estafa procesal<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Cfr. Edgar Neira Orellana, Op. Cit., p. 95

<sup>73</sup> Idem.

<sup>74</sup> Cfr. Edgar Neira Orellana, Op. Cit., p. 96

<sup>75</sup> Ramón Parada Vásquez, Derecho Administrativo, EN Edgar Neira Orellana, Op. Cit., p. 96

## CAPITULO III

### MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### 3.1. Naturaleza de las medidas cautelares

##### 3.1.1. Concepto

Las medidas cautelares dentro de la doctrina son denominadas de distintas formas tales como: procesos cautelares, providencia cautelar, medidas precautorias, medidas precautelares. En nuestro ordenamiento jurídico son conocidas como providencias preventivas, las mismas que constan en la sección 27 del Código de Procedimiento Civil. Si bien tienen distintos nombres la finalidad es la misma.

La medida cautelar como señala Jorge Fábrega es “aquella resolución tendiente a conservar el estado de hecho y de derecho determinado por cierta situación de hecho y jurídica, incierta y controvertida, evita el peligro de que en virtud de posibles o probables eventos, naturales o voluntarios, sean abolidos o restringidos aquellos intereses jurídicos, de derecho sustancial o procesal, tutelados por el derecho objetivo, que de tal situación derivan o pueden derivar, mientras está pendiente un proceso en previsión de un proceso futuro”.<sup>76</sup>

José Quezada Meléndez define a las medidas cautelares como “aquellos actos procesales que tienen por objeto asegurar los resultados de la acción deducida”.<sup>77</sup>

De los conceptos citados podemos señalar que las medidas cautelares son actos o procedimientos, dependiendo del tratamiento que le de la legislación de cada país, que tienen por finalidad asegurar un objeto o situación, mientras se resuelve el proceso principal.

---

<sup>76</sup> Jorge Fábrega, Medidas Cautelares, Ediciones Gustavo Ibañez, Colombia, 1998, p. 23.

<sup>77</sup> José Quezada Meléndez, Medidas Precautorias, Ediar Conosur, 1987, p.99

Al respecto, José Quezada señala que la finalidad es asegurar el resultado práctico de la acción, no tanto en relación con una sentencia favorable, sino que, previendo que pueda serlo, garantizan la existencia de bienes sobre los cuales pueda ejecutarse la sentencia.<sup>78</sup>

Dentro de los distintos ordenamientos jurídicos las medidas cautelares pueden ser tomadas como un proceso distinto al principal o como actos que se pueden solicitar en el mismo proceso. En nuestro ordenamiento jurídico existen las dos posibilidades, pues el Código de Procedimiento Civil establece el juicio de medidas precautelares; así como, la posibilidad de pedir estas medidas en el curso de un proceso judicial de carácter principal.

La tutela cautelar en el ámbito del Derecho Procesal Administrativo, según destaca Edgar Neira viene constituida por actos procesales que un órgano judicial dicta con carácter provisional o transitorio, antes del inicio de un proceso que se mira como principal o durante la tramitación de éste, con el propósito de conservar las circunstancias jurídicas o fácticas relativas al pronunciamiento definitivo, o de asegurar el cumplimiento de la decisión final que llegare a adoptar el juzgador; y en ambos casos, para hacer efectivo el derecho constitucional a una tutela judicial de los derechos e interés del accionante.<sup>79</sup>

### 3.1.2. Características

Lino Enrique Palacio señala como características principales de las medidas cautelares las siguientes.<sup>80</sup>

- **Instrumentalidad:** Las medidas cautelares se encuentran necesariamente vinculadas por un nexo de instrumentalidad o subsidiariedad, con la resolución cuya eficacia pretenden asegurar. Pues como señala Carnelutti lo que se pretende con la tutela cautelar es asegurar el eficaz funcionamiento del mismo.<sup>81</sup>

- **Provisionalidad:** En virtud de esta característica el órgano judicial tiene la facultad de determinar el tipo de medida cautelar que se adecúa a las circunstancias de cada

---

<sup>78</sup> Ib. Idem., p.101.

<sup>79</sup> Cfr. Edgar Neira Orellana, Op. Cit., p. 109.

<sup>80</sup> Lino Enrique Palacio, Derecho Procesal, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2000, p.44.

<sup>81</sup> Carnelutti, EN Lino Enrique Palacio, Op. Cit., p.46.

caso; así como la posibilidad que tiene el recurrente de solicitar el cambio de la medida.

Pablo Gallegos Fedriani en relación a las medidas cautelares, en el proceso contencioso administrativo determina las siguientes características:<sup>82</sup>

- **Instrumentales:** El proceso cautelar es un medio a través del cual se busca asegurar de manera preventiva el derecho que el accionante pretende sea reconocido. Como ya has sido señalado en nuestra legislación las medidas cautelares pueden ser solicitadas iniciando un proceso distinto al principal, así como en determinados casos, dentro del mismo proceso.

En el proceso contencioso administrativo, la facultad de solicitar la suspensión del procedimiento coactivo, que establece el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, puede ser ejercida dentro proceso principal sin necesidad de iniciar otro proceso, previo al pago de la caución, los Jueces del Tribunal competente ordenan la suspensión del acto administrativo mediante providencia, ejemplo de lo dicho lo podemos encontrar en el Juicio No. 14243-2006, en el cual la Primera Sala del Tribunal Contencioso Administrativo dispone la suspensión, la providencia textualmente señala:

“Atendiendo la petición que antecede y por considerar que la caución presentada afianza debidamente la obligación que mantienen con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se acepta y en consecuencia se dispone la suspensión del procedimiento coactivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo”<sup>83</sup>

- **Transitorias y Revocables:** Las medidas cautelares al no tener otro fin más que el de proteger preventivamente un derecho que se pretende sea reconocido, tienen un carácter provisional y por lo tanto sus efectos son limitados, hasta que se resuelva sobre el aspecto principal del proceso, o hasta que cambien las circunstancias que motivaron su adopción, estas razones hacen que las medidas cautelares sean también revocables.

---

<sup>82</sup> Pablo Gallegos Fedriani, EN Edgar Neira Orellana, Op. Cit. p. 110

<sup>83</sup> Juicio 1423-2006 Tribunal Contencioso Administrativo Primera Sala

Si bien las medidas cautelares pueden ser revocadas por el cambio de circunstancias que motivaron su adopción, no pueden ser revocadas por el cambio de apreciaciones subjetivas por parte del juzgador. Así, el artículo 132 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Del Procedimiento Administrativo Común Española, impide dejar sin efecto o modificar las medidas cautelares cuando hubieren variado los criterios de valoración del magistrado que las adoptó.<sup>84</sup>

La revocabilidad de las medidas cautelares radica en el cambio de las circunstancias fácticas que llevaron a su adopción, la interpretación o el cambio de juicio de valor del juzgador, no es razón suficiente para su revocatoria.

En nuestro ordenamiento jurídico no existe norma expresa que prohíba la revocatoria de las medidas cautelares por variación del criterio de la autoridad que las adoptó, sin embargo este debería ser el criterio a seguir, ya que las medidas cautelares tienen como finalidad conservar una situación, por lo tanto su revocatoria no depende de los criterios de valoración, sino de hechos fácticos.

El Código Tributario, establece la posibilidad dentro del procedimiento coactivo, de imponer en el mismo auto de pago las medidas cautelares, las mismas que pueden cesar siempre y cuando se afiance el valor total, más los intereses, más un 10 % de la obligación.

- **No Contradictorias:** Si bien es cierto, que todos tenemos a presentar nuestra oposición a una petición planteada, este no es requisito previo para que la medida cautelar sea dictada, dado a la naturaleza y finalidad que tiene la misma. Como bien señala Edgar Neira Orellana, “ni el principio de igualdad procesal ni las garantías del debido proceso sufrirían afectación o menoscabo porque en cualquier momento posterior, la parte afectada puede hacer valer sus derechos e impugnar la cautela dictada”<sup>85</sup>.

- **Complementarias:** La aplicación de una medida cautelar en el proceso, no impide que se dicte otra dentro del mismo proceso, pues la finalidad de las medidas cautelares es proteger la pretensión del accionante, y varias medidas cautelares pueden actuar conjuntamente para cumplir con el fin.

---

<sup>84</sup> Edgar Neira Orellana, Op. Cit. p. 110

<sup>85</sup> Ib. Idem., p. 110

### **3.1.3. Tipos de Medidas Cautelares**

#### **3.1.3.1 Suspensión de los Efectos de los Actos Administrativos**

Los efectos de los actos administrativos se pueden suspender temporal o definitivamente. Las causas de la suspensión total de los efectos de los actos administrativos, como señala García de Enterría,<sup>86</sup> pueden ser entre otras, el cumplimiento total del objeto del acto administrativo, la desaparición de los presupuestos fácticos que sirvieron como antecedente y soporte del acto administrativo, por el vencimiento del plazo, así como por la revocación o anulación del acto.

Los efectos de los actos administrativos también pueden cesar provisionalmente, y es lo que en la doctrina se conoce como suspensión del acto administrativo.

García de Enterría define a la suspensión como: “una medida de carácter provisional y cautelar, llamada a asegurar la integridad del objeto litigioso o a garantizar la imposición del criterio del órgano superior que ostenta la tutela o el control sobre el autor del acto, en tanto se produce se produce una decisión definitiva sobre la validez del mismo”<sup>87</sup>. Es decir, lo que se busca con esta medida es garantizar que la decisión que el juez toma sea posible de cumplir, pues, busca garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva.

La suspensión provisional de los actos administrativos tiene como objetivo proteger al administrado, rompiendo la presunción de legitimidad de la cual gozan todos los actos administrativos, en el momento en que la violación es de tal magnitud y tan manifiesta que no se requiere analizar cuestiones de fondo para consentir en ella.

Esta medida no busca afectar de fondo el acto impugnado, ya que eso implicaría un juzgamiento previo, lo que se busca con esta medida es suspender los efectos del acto y con ello los perjuicios que puedan representar al administrado, hasta que el Tribunal competente no se pronuncie, considerando que el acto administrativo impugnado puede generar daños que no son susceptibles de reparación; y, al suceder esto, se transformaría en una carga pública, ya que el administrado afectado tendría derecho a iniciar otro proceso con el cual pueda obtener indemnización por los daños causados.

---

<sup>86</sup> Eduardo García De Enterría, Op. Cit., p. 598

<sup>87</sup> Ib. Idem., p. 594

La suspensión de los actos administrativos tiene una naturaleza preventiva, pues, como he señalado, busca suspender los efectos del acto administrativo hasta que se resuelva sobre su legalidad. Es accesoria ya que requiere del ejercicio de una acción principal para poder operar.

La suspensión de los efectos del acto administrativo es un tipo de medida cautelar en virtud de la cual se busca proteger los derechos subjetivos de los particulares que se ven afectados por un acto administrativo ilegal. Doctrinariamente se ha sostenido que la suspensión del acto administrativo se funda en los criterios del daño y de ilegalidad. Por el primero de ellos, se suspende cuando su ejecución genere mayores daños que los que produzca su suspensión; por el segundo punto, el vicio debe surgir del propio acto administrativo, es decir el motivo de su invalidez debe ser notorio.<sup>88</sup>

La importancia de la suspensión de los actos administrativos, como señala la doctrina, nace de su directa incidencia en la ejecutividad del acto administrativo; y, se diferencia de la cesación definitiva, ya que la suspensión implica una interrupción transitoria de los efectos del acto administrativo.<sup>89</sup>

Roberto Bruce Becerra señala que la suspensión provisional procesalmente es una acción cautelar y accesoria de una petición principal de nulidad, ya que tiene como finalidad evitar transitoriamente la aplicación del acto, por lo que no puede confundirse con el efecto de la sentencia definitiva de nulidad, así coincidan una y otra en obligar a la administración. Establece que la finalidad de la suspensión provisional radica en impedir que un acto que ha violado una norma superior de forma manifiesta, cause un daño irreparable.<sup>90</sup>

La suspensión del acto administrativo, como ya he mencionado, rompe el principio de legitimidad de los actos administrativos para proteger al administrado, sin que esto implique un prejuzgamiento de la acción principal. Lo que busca esta medida es evitar que el acto desarrolle sus efectos hasta que el Tribunal competente resuelva sobre la ilegalidad o no del acto, evitando de esta manera que los efectos de los actos administrativos provoquen daños que no se pueden reparar, y con ello, impidiendo el inicio de una acción contra el Estado por parte del administrado afectado.

---

<sup>88</sup> Juan Carlos Cassagne, Op. Cit., p. 222.

<sup>89</sup> Cfr. Edgar Neira Orellana, Op. Cit. p. 73

<sup>90</sup> Cfr. Roberto Bruce Becerra, la Suspensión Provisional de los Actos Administrativos Comentarios, Colombia, 1988, p. 17.

### **3.2. Suspensión de los Efectos de los Actos Administrativos en la Legislación Ecuatoriana**

Con la creación de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, a partir de la reforma constitucional de diciembre de 1992, el Ecuador, como señala Ernesto Velásquez Baquerizo, se integró a la denominada "nueva justicia administrativa". Posteriormente, no han sido desarrollada leyes, ni reformas que planteen modificaciones al proceso contencioso administrativo, sin embargo, se han elaborado una serie de leyes sustanciales en materia administrativa, con la finalidad de armonizar los derechos fundamentales y las garantías constitucionales con la justicia administrativa, que los realiza<sup>91</sup>.

Una vez realizada la reforma antes señalada, fue promulgada la Ley de Modernización, expedida en diciembre del año 2003 y el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, texto original que fue expedido con el Decreto Ejecutivo No. 1634, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial número 411, de marzo 31 de 1994, el mismo que ha sufrido varias reformas y cuyo texto vigente fue publicado en el Registro Oficial 536, de marzo 18 de 2002 y su última reforma está publicada en el Registro Oficial 468, de 13 de junio del 2011.

Adicionalmente fueron promulgadas las "Normas de Procedimiento Administrativo Común de la Función Ejecutiva", en el Decreto Ejecutivo No. 3389, publicado en el Registro Oficial No. 733, del 27 de diciembre del 2002; y, el "Reglamento para el Control de la Discrecionalidad en los Actos de la Administración Pública", que se publicó en el Registro Oficial 686, de 18 de octubre de 2002.

Los mencionados cuerpos normativos tienen inmersa la posibilidad de la suspensión de los efectos de los actos administrativos, razón por la cual a continuación serán analizados los distintos tipos de suspensión que la doctrina contempla y las normas que los acogen.

---

<sup>91</sup> Cfr. Ernesto Velásquez Baquerizo, Suspensión del Acto Administrativo en el Juicio Contencioso Administrativo, 2004, Guayaquil, En [http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/2004/17/17\\_Suspension\\_Acto\\_Admin.pdf](http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/2004/17/17_Suspension_Acto_Admin.pdf)

### **3.2.1. Suspensión Automática de la Eficacia por Mandato Legal**

La suspensión automática de la eficacia por mandato legal es aquella suspensión que se produce por un mandato imperativo que el legislador ha dispuesto aún contra la voluntad del órgano llamado a ejecutarlo.<sup>92</sup> Roberto Dromi define a este tipo de suspensión de la siguiente manera: “Es un caso que no ofrece dudas. La inejecución del acto como garantía a los derechos de los administrados está determinada por la propia ley y no depende de la voluntad ni de la interpretación de los órganos administrativos o judiciales”.<sup>93</sup>

Esta suspensión procede sin necesidad de petición de parte, ni disposición administrativa o judicial, y el órgano jurisdiccional o administrativo que conoce la causa no puede limitarla, ni mucho menos negarse al cumplimiento, siempre y cuando se observen los requisitos establecidos por la legislación para que opere este tipo de suspensión, que en algunos casos procede únicamente con la impugnación del acto administrativo en sede jurisdiccional o administrativa.

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, como señala Edgar Neira Orellana, existen un gran número de leyes que establecen este tipo de suspensión, dentro de las cuales encontramos las siguientes:

La Ley de Radiodifusión y Televisión en el artículo 67 establece las razones por las cuales la concesión de un canal o frecuencia puede terminar. En el caso de que el concesionario se vea inmerso en una de las causales prevista en el artículo antes señalado, puede perder la concesión y por ende la clausura de la estación, previo a la Resolución que emita el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión, la misma que puede ser impugnada en vía administrativa. En caso que el órgano administrativo no se pronuncie en el término de quince días, o que la resolución sea negativa, el administrado puede impugnar esta resolución en sede jurisdiccional. Una vez que el acto administrativo que impone la terminación de la concesión sea impugnado ante el Tribunal Contencioso Administrativo, la ley prohíbe expresamente la ejecución de la clausura de la estación, mientras no existe sentencia ejecutoriada. El artículo 67 incisos 2 y 3 de la Ley textualmente señalan:

---

<sup>92</sup> Cfr. Edgar Neira Orellana, Op. cit. p. 74

<sup>93</sup> Roberto Dromi, Op. Cit. p. 107.

“Para que proceda la terminación de la concesión, el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión, notificará al concesionario para que, en el término de treinta días, ejerza su defensa y presente las pruebas que la Ley le faculta. Con estos antecedentes, este organismo emitirá su resolución en el término de quince días, la que le será notificada al concesionario en el término de tres días. El concesionario tendrá derecho, en el término de ocho días, a solicitar que el Consejo revea su decisión, el cual podrá ratificarla, revocarla o modificarla, en el término de quince días. Si esta segunda resolución le es también desfavorable, el concesionario podrá recurrir ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, conforme a la Constitución Política de la República y la Ley. La omisión del Consejo en pronunciarse en dicho término dará derecho al concesionario para interponer este recurso.

La cancelación de la concesión acarrea la clausura de la estación, pero la Superintendencia no podrá ejecutar esta medida mientras no haya resolución en firme del Consejo o sentencia ejecutoriada del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo o de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en el caso de que cualquiera de las partes hubiere interpuesto el recurso de casación, salvo lo previsto en el literal e) de este artículo, siempre que la deficiencia técnica produjere interferencia en otro medio electrónico de comunicación circunstancia en la cual la estación podrá ser suspendida mientras subsista este problema.”<sup>94</sup>

Como se puede observar del artículo citado, la suspensión de los efectos del acto administrativo se genera por la disposición prevista en la legislación.

En materia tributaria también se presenta la suspensión de los efectos del acto administrativo por mandato legal. El Código Tributario establece que en el momento en el que la obligación tributaria sea determinada y líquida, se deberá emitir los respectivos títulos de crédito, que no son otra cosa que ordenes de cobro y el fundamento que tiene la Administración Tributaria, para iniciar el procedimiento coactivo. Sin embargo, mientras se encuentre pendiente la resolución de un reclamo o un recurso administrativo, estos instrumentos no pueden ser emitidos. El artículo 149

---

<sup>94</sup> Ley No. 89, publicada en Registro Oficial 699 de 7 de Noviembre del 2002, artículo 67.

inciso tercero textualmente señala: “Mientras se hallare pendiente de resolución un reclamo o recurso administrativo, no podrá emitirse título de crédito”.<sup>95</sup>

En el caso de haberse emitido los títulos de crédito, el Código Tributario también establece la posibilidad de suspender el procedimiento coactivo, siempre y cuando se presente dentro de los ocho días posteriores a la notificación del título, un reclamo formulando observaciones, del título o del derecho para su emisión, de tal forma el artículo 151 textualmente señala:

“Salvo lo que dispongan leyes orgánicas y especiales, emitido un título de crédito, se notificará al deudor concediéndole ocho días para el pago. Dentro de este plazo el deudor podrá presentar reclamación formulando observaciones, exclusivamente respecto del título o del derecho para su emisión; el reclamo suspenderá, hasta su resolución, la iniciación de la coactiva”<sup>96</sup>

Aún iniciado el procedimiento coactivo, el Código Tributario establece la posibilidad de que sea suspendido, esto es, iniciando un procedimiento de excepciones a la coactiva dentro de los veinte días posteriores a la notificación del auto de pago. El artículo 214 textualmente señala:

“Las excepciones se presentarán ante el ejecutor, dentro de veinte días, contados desde el día hábil siguiente al de la notificación del auto de pago y su presentación suspenderá el procedimiento de ejecución, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 285 de este Código; si se presentaren extemporáneamente, el ejecutor las desechará de plano”<sup>97</sup>.

El artículo 247 del Código Tributario establece que la presentación de la demanda contencioso-tributaria, suspende de hecho la ejecutividad del título de crédito, prohibiendo el inicio o suspendiendo el procedimiento coactivo, así, textualmente señala:

“Suspensión y medidas cautelares.- La presentación de la demanda contencioso - tributaria, suspende de hecho la ejecutividad del título de

---

<sup>95</sup> Código Tributario, Op. Cit. artículo 149

<sup>96</sup> Ib. Idem., artículo 151

<sup>97</sup> Ib. Idem., artículo 214

crédito que se hubiere emitido. Por consiguiente, no podrá iniciarse coactiva para su cobro, o se suspenderá el procedimiento de ejecución que se hubiese iniciado.

Sin embargo, a solicitud de la administración tributaria respectiva, del funcionario ejecutor o de sus procuradores, la sala del tribunal que conozca de la causa podrá ordenar como medidas precautelatorias las previstas en el artículo 164, en los casos y con los requisitos señalados en la misma norma.<sup>98</sup>

Como se ha señalado en materia tributaria se procura proteger el derecho al demandado a obtener una tutela judicial efectiva, suspendiendo los efectos del acto administrativo tributaria previo y durante el proceso de ejecución. Esta suspensión se produce por mandato legal.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece que contra las Resoluciones emitidas por la Contraloría General del Estado, por concepto de determinación civil culposa, de oficio o a petición del directamente afectado por la Resolución, procede el recurso de revisión, en los casos que establece la propia Ley. El artículo 60 de la Ley mencionada textualmente señala:

“Procedencia del recurso de revisión.- Con excepción de las órdenes de reintegro, la Contraloría General del Estado revisará las resoluciones originales que expida, en todo lo concerniente a la determinación de responsabilidad civil culposa, de oficio o a petición del directamente afectado por aquellas, en los siguientes casos...”<sup>99</sup>

Este recurso puede ser interpuesto dentro de un plazo de sesenta días, a partir de la notificación de la resolución impugnada, ante el Contralor General del Estado, quien en un plazo de treinta días luego de la interposición del recurso, calificará la impugnación de la resolución y dispondrá mediante providencia, la concesión del mismo.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Código Tributario, Op. Cit., artículo 247

<sup>99</sup> Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Op. Cit., artículo 60

<sup>100</sup> Ib. Idem., artículo 61.

La notificación de la providencia que concede el recurso de revisión, suspende los efectos de la resolución impugnada, así lo establece el artículo 62 de la Ley en mención, que señala lo siguiente:

“Efecto del otorgamiento del recurso.- La notificación de la providencia que concede el recurso de revisión, interrumpirá los plazos de caducidad y prescripción, previstos en esta Ley, y suspenderá los efectos de la resolución original recurrida. La revisión no constituye requisito previo para impugnar una resolución ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.”<sup>101</sup>

Edgar Neira Orellana señala que existe injusticia, ya que la suspensión de los efectos sólo ocurre a partir de la notificación de la providencia que concede el recurso, y no al momento de su presentación, injusticia que se pone de manifiesto en la práctica, pues la notificación de la providencia que concede el recurso de revisión puede tomar aproximadamente un año desde la fecha de presentación del recurso.<sup>102</sup>

Si bien la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece que la suspensión de los efectos del acto administrativo únicamente procede al momento de la notificación de la providencia de concesión de recurso de revisión, hay que considerar que la Ley en mención establece el procedimiento coactivo para ejecutar los efectos de las resoluciones, y que el requisito para iniciar el procedimiento coactivo es que las resoluciones se encuentren ejecutoriadas, las mismas que se entienden ejecutoriadas cuando no han sido impugnadas ante el Tribunal Contencioso Administrativo o en el momento en que se haya resuelto el recurso de revisión. En síntesis, la ejecución de la resolución procede, siempre y cuando no haya sido impugnada ante el Tribunal Contencioso Administrativo o cuando se haya resuelto el recurso de revisión interpuesto. El artículo 57 inciso 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, textualmente señala:

“Ejecución coactiva de las resoluciones confirmatorias ejecutoriadas.- Para la ejecución de las resoluciones ejecutoriadas de la Contraloría General del Estado, que confirmen responsabilidades civiles culposas, se procederá de la siguiente manera...”<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Op. Cit. artículo 62.

<sup>102</sup> Edgar Neira Orellana, Op. Cit. p. 80,81.

<sup>103</sup> Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Op. Cit. artículo 57 inc. 1

El artículo 58 de la misma Ley determina lo siguiente:

“Ejecutoria de las resoluciones.- Se entenderán ejecutoriadas las resoluciones de la Contraloría General del Estado, cuando no hubieren sido impugnadas por los sujetos pasivos del control, en el término previsto en el artículo 70 de esta Ley; y, cuando hubieren sido resueltas definitivamente, según lo dispuesto en el artículo 63 de esta ley.”

### **3.2.2. Suspensión de la Eficacia en vía Administrativa**

La suspensión de los efectos en vía administrativa se presenta, como señala Edgar Neira Orellana, en aquellos casos en los que la autoridad administrativa que conoce del reclamo o recurso administrativo, resuelve la suspensión del acto administrativo porque activa de oficio la potestad de suspender la eficacia del acto o porque acepta la petición del administrado que solicita detener la ejecutividad del acto.<sup>104</sup>

Roberto Dromi señala que “es el tipo de suspensión dispuesta de oficio por la Administración o a petición de parte, cuando existan las causales previstas por el ordenamiento jurídico, debiendo la Administración, mediante resolución fundada, proceder a la suspensión de la ejecución”.<sup>105</sup>

Por su parte Juan Carlos Cassagne expresa que la suspensión de los efectos del acto administrativo se funda en los criterios del daño y de ilegalidad. Por el primero de ellos, el acto administrativo se suspende cuando su ejecución genere mayores daños que los que engendre su suspensión, es decir, que el administrado debe demostrar el posible daño; en lo que respecta a la ilegitimidad del acto hace referencia al carácter manifiesto o no del vicio que posee el acto administrativo.<sup>106</sup>

Este tipo de suspensión se da por la facultad que otorga la ley a la Administración de suspender los efectos, más no por un mandato impositivo de la ley. Nuestro ordenamiento jurídico contempla, entre otros los siguientes:

---

<sup>104</sup> Cfr. Edgar Neira Orellana, Op. cit. p. 82

<sup>105</sup> Roberto Dromi, Op. Cit., p. 105.

<sup>106</sup> Cfr. Juan Carlos Cassagne, Derecho Administrativo, Op. Cit., p. 221-224

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece como regla general, las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos de los gobiernos autónomos descentralizados; expresamente señala que la presentación de un reclamo no suspenderá la ejecución de los actos administrativos, sin embargo faculta a los gobiernos autónomos a suspender la ejecución de los actos administrativos, por considerar que se pueden causar daños de difícil o imposible reparación, previa ponderación del interés público y el particular en conflicto. El artículo 366 textualmente señala:

“Autotutela, legitimidad y ejecutoriedad.- Los actos administrativos de los órganos de administración de los gobiernos autónomos descentralizados gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad.

Los actos administrativos serán inmediatamente ejecutables. La presentación de reclamo o recursos no suspenderá la ejecución de los actos administrativos, salvo que la propia autoridad motivadamente lo decida, por considerar que se podría causar daños de difícil o imposible reparación, o perjuicios al administrado o a terceros. La suspensión se ordenará previa ponderación entre el interés público y el interés particular en conflicto.”<sup>107</sup>

Edgar Neira señala los siguientes casos de suspensión de los efectos de los actos administrativos, que se presentan en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Judicial:<sup>108</sup>

Los efectos de los actos administrativos pueden estar suspendidos, si la Administración ha establecido la suspensión dentro del contenido del mismo acto. El artículo 125 numeral 2 textualmente señala: “La eficacia está supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior o quedará suspendida cuando así lo exija el contenido del acto.”<sup>109</sup>

En los casos en los casos en los que la Administración ha iniciado un procedimiento de revisión de oficio, puede suspender el acto administrativo, siempre y cuando pueda generar daños de difícil o imposible reparación. El artículo 169 textualmente señala:

---

<sup>107</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Op. Cit., artículo 366.

<sup>108</sup> Edgar Neira Orellana, Op. Cit. p. 82

<sup>109</sup> Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, Op. Cit. artículo 125 # 2

“Suspensión.- Iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para resolver suspenderá la ejecución del acto, cuando éste pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.”<sup>110</sup>

El recurso de revisión, en materia tributaria, se encuentra regulado por el Código Tributario, en virtud del principio de jerarquía las disposiciones que contempla el Estatuto, no son aplicables. Si bien es cierto el Código Tributario no contempla norma expresa que determine que la interposición de un recurso administrativo, suspende los efectos del acto administrativo tributario, el artículo 82 condiciona la presunción de ejecutividad, a que dichos actos se encuentren firmes y ejecutoriados, textualmente señala:

“Presunción del acto administrativo.- Los actos administrativos tributarios gozarán de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad y están llamados a cumplirse; pero serán ejecutivos, desde que se encuentren firmes o se hallen ejecutoriados.”<sup>111</sup>

En este sentido los artículos 83 y 84 del mismo Código, determinan cuando un acto se encuentra firme y ejecutoriado:

“Art. 83.- Actos firmes.- Son actos administrativos firmes, aquellos respecto de los cuales no se hubiere presentado reclamo alguno, dentro del plazo que la ley señala.

Art. 84.- Actos ejecutoriados.- Se considerarán ejecutoriados aquellos actos que consistan en resoluciones de la administración, dictados en reclamos tributarios, respecto de los cuales no se hubiere interpuesto o no se hubiere previsto recurso ulterior, en la misma vía administrativa”<sup>112</sup>.

De lo que se desprende, que en materia tributaria, la interposición de un reclamo o recurso en la vía administrativo, evita que el acto se encuentre firme y ejecutoriado, y por lo tanto no goza de presunción de ejecutividad, lo que provoca que se suspendan los efectos del acto administrativo.

---

<sup>110</sup> Ib. Idem., artículo 169.

<sup>111</sup> Código Tributario, Op. Cit., artículo 82

<sup>112</sup> Ib. Idem. artículos 83 y 84

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva determina que la interposición de un recurso administrativo, de manera general no suspende la eficacia de los actos administrativos,<sup>113</sup> sin embargo, la administración puede declarar la suspensión de oficio o a petición de parte, cuando la ejecución del acto pueda producir daños de difícil o imposible reparación, el artículo 189 numeral 2 textualmente señala:

“Suspensión de la ejecución: 2. No obstante lo dispuesto en el numeral anterior, el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros dispondrá la suspensión y de oficio o a solicitud del recurrente suspenderá la ejecución del acto impugnado cuando la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación”<sup>114</sup>

Como podemos observar, de los casos citados, la suspensión no se genera por una imposición de la ley, ésta se produce por la facultad que ha sido otorgada a la Administración; la misma que en base a su sana crítica, y a la ponderación entre el interés público y privado, puede concederla.

### **3.2.3. Suspensión de la Eficacia en sede Jurisdiccional**

Edgar Neira Orellana se refiere a este tipo de medida suspensiva como la potestad que tiene el juzgador de impedir, mediante providencia, la ejecución del acto administrativo.<sup>115</sup>

Por su parte, Roberto Dromi señala que es la suspensión que tiene lugar cuando los particulares agraviados por el acto administrativo peticionan ante el órgano jurisdiccional para impedir la ejecución del mismo. La decisión impugnada es sometida a la revisión del órgano judicial, quien podrá suspender su ejecutoriedad por darse los supuestos que configuran la medida cautelar de no innovar.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, Op. Cit., artículo 189 #1: “La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.”

<sup>114</sup> Ib. Idem., artículo 189 # 2

<sup>115</sup> Edgar Neira Orellana, Op. Cit., p.84

<sup>116</sup> Roberto Dromi, Op. Cit., p. 106

La jurisdicción contenciosa en el Ecuador es ejercida por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo, sin embargo el Código Orgánico de la Función Judicial establece que estos tribunales, funcionarán hasta que el Consejo de la Judicatura, integre las respectivas salas en las Cortes Provinciales.<sup>117</sup> Ya sea que la jurisdicción contenciosa sea ejercida por los tribunales distritales o en lo posterior las salas especializadas de las cortes provinciales, resulta importante analizar los casos en los que nuestro ordenamiento jurídico, otorga la facultad al juzgador de suspender los efectos de los actos administrativos.

En el caso de la materia tributaria como ya se ha señalado, la suspensión de los efectos de los actos administrativos, se produce por mandato de la ley, ya que se genera la suspensión sin la necesidad que la autoridad administrativa, o los jueces distritales de lo fiscal, lo resuelvan, siempre y cuando se produzcan los presupuestos que establece la ley.

En el caso de la materia contencioso administrativa, se produce una serie de peculiaridades, ya que la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa establece como principio general de los actos administrativos, la ejecutoriedad, prohibiendo expresamente la posibilidad de suspensión de los mismos, haciendo una excepción al presentar la posibilidad de la suspensión del procedimiento coactivo en el caso de haberse generado por un acto administrativo que implique una obligación económica a favor de la Administración, siempre y cuando, el administrado afiance el interés económico de las entidades públicas o semipúblicas y esto se produce depositando en el Banco Central la cantidad demandada, más los intereses generados, más un 10% de dicha cantidad por concepto de intereses y costas por devengarse.<sup>118</sup>

### **3.3 Suspensión de los Actos Administrativos en el Proceso Contencioso Administrativo.**

#### **3.3.1. Prohibición expresa para suspender los actos administrativos**

El principio de ejecutividad de los actos administrativos en materia contencioso administrativa, se ve reflejada en la prohibición expresa que establece la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA), para suspender los actos de la

---

<sup>117</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Op. Cit. Disposición transitoria Cuarta: TRIBUNALES DISTRITALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y FISCAL.- Los actuales tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo y Fiscal, funcionarán con el régimen y competencias establecidos antes de la vigencia de este Código hasta que el nuevo Consejo de la Judicatura integre las respectivas salas de las Cortes Provinciales previo concurso público y con las condiciones de estabilidad establecidas en este Código.

<sup>118</sup> Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa, Op. Cit. artículo 75.

Administración. El artículo 76 textualmente señala: “Salvo lo dispuesto en el artículo precedente, en ningún caso se suspenderá la ejecución o cumplimiento del acto administrativo”.<sup>119</sup>

El artículo 75 inciso 1, textualmente señala:

“El administrado podrá solicitar la suspensión del procedimiento coactivo, mientras se tramita la causa en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando tal procedimiento se hubiere iniciado en virtud de una resolución o acto administrativo que haya causado estado y que implique una obligación económica a favor de la Administración”.<sup>120</sup>

De los artículos citados, se concluye que si bien la LJCA establece mecanismos para impugnar ante sede jurisdiccional la legalidad del acto administrativo a través del recurso objetivo, esto no es razón suficiente para poder suspender los efectos de dicho acto, pues la misma ley establece que no se podrá en ningún caso suspenderla; si bien existe una excepción, esta no suspende propiamente los efectos del acto administrativo, lo que permite es la suspensión del procedimiento coactivo.

La LJCA establece como requisitos para la suspensión del procedimiento coactivo las siguientes condiciones:

- a) Debe ser solicitado por administrado, ante la respectiva Sala del Tribunal;
- b) Que el procedimiento coactivo haya iniciado por un acto administrativo que implique una obligación económica a favor del Estado.

Una vez cumplidas estas condiciones el Tribunal únicamente puede suspender el procedimiento coactivo, si el administrado afianza la obligación a favor de la entidad pública. El artículo 75 inciso 2, de la LJCA, textualmente señala: “El Tribunal ordenará dicha suspensión siempre que se afiance el interés económico de las entidades pública o semipúblicas; caso contrario, continuará la ejecución.”<sup>121</sup>

Por otro lado, si bien no se refiere a la suspensión de actos administrativos, resulta importante analizar como la legislación otorga la posibilidad que las sentencias dictadas por el ente jurisdiccional, no surtan efectos hasta que se resuelva el recurso planteado para establecer la legalidad del mismo; ya que en materia tributaria se

---

<sup>119</sup> Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa, Op. Cit. artículo 76.

<sup>120</sup> Ib. Idem. artículo 75, inciso 1.

<sup>121</sup> Ib. Idem. artículo 75, inciso 2.

genera el pago de una doble caución para evitar que el acto administrativo genere sus efectos.

La Ley de Casación como principio general establece que la interposición de los recursos de casación o de hecho, no suspenden los efectos de los autos o sentencias que se hayan dictado, los artículos 8 y 10 textualmente señalan:

“Art. 8.- Admisibilidad.- Cuando concurren las circunstancias señaladas en el artículo 7, el juez o el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, concederá el recurso y notificará a las partes.

Concedido el recurso el mismo juez u órgano judicial dispondrá que se obtengan las copias necesarias para la ejecución de la sentencia o auto y, en la misma providencia ordenará que se eleve el expediente a la Corte Suprema de Justicia y las copias al juez u órgano competente para la ejecución del fallo...”.<sup>122</sup>

En el caso del recurso de hecho señala:

“Art. 10.- Efectos.- Salvo que el proceso verse sobre el estado civil de las personas, o el recurso haya sido interpuesto por los organismos o entidades del sector público, la admisión a trámite del recurso no impedirá que la sentencia o auto se cumpla”.<sup>123</sup>

De manera general los recursos de casación o de hecho interpuestos no suspenden los efectos de la sentencia de instancia, mas la ley contempla las excepciones en el caso en el que el auto o sentencia verse sobre el estado civil de las personas o el recurso haya sido interpuesto por entidades del sector público.

Además de las excepciones señaladas, la Ley de Casación contempla la posibilidad de que la caución suspenda los efectos de los autos o sentencias, de tal manera que los artículos 9 inciso 2 y 11 textualmente determinan:

“Concedido el recurso de hecho, se dejarán copias de la sentencia o autos recurridos para continuar la ejecución, salvo que el recurrente solicite la

---

<sup>122</sup> Ley de Casación, R.O. S. 299, 24 de marzo del 2004, artículo 8

<sup>123</sup> Ib. Idem. artículo 10.

suspensión de ésta, constituyendo caución conforme lo previsto en esta Ley.<sup>124</sup>

“Salvo las excepciones contenidas en el artículo anterior, quien haya interpuesto recurso de casación podrá solicitar que se suspenda la ejecución de la sentencia o auto recurrido rindiendo caución suficiente sobre los perjuicios estimados que la demora en la ejecución de la sentencia o auto pueda causar a la contraparte”.<sup>125</sup>

El monto de la caución es establecido por el órgano jurisdiccional ante el cual se presenta el recurso, el mismo que es establecido en la providencia que concede el recurso, en el caso en el que la caución sea otorgada dentro de los tres días posteriores de su notificación, se concede la suspensión del auto o sentencia.

En materia tributaria se presenta una circunstancia particular, pues el artículo innumerado posterior al artículo 233 del Código Tributario<sup>126</sup> determina que todas las acciones y recursos que se deduzcan contra actos y procedimientos en los que la administración tributaria persiga determinación o recaudación de tributos, deben presentarse ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal con una caución equivalente al 10% de su cuantía, caso contrario el Tribunal no puede calificar la demanda y se entiende como no presentada, de tal forma que el acto impugnado queda ejecutoriado.

El mismo artículo que establece el afianzamiento, determina que esta caución es distinta a la que se fija con la interposición del recurso de casación, el artículo innumerado posterior al artículo 233 del Código Tributario, en la parte pertinente, textualmente señala:

“Esta caución es independiente de la que corresponda fijarse por la interposición del recurso de casación, con suspensión de ejecución de la sentencia o auto y de la de afianzamiento para hacer cesar medidas cautelares y se sujetará a las normas sobre afianzamiento establecidas en este código”.

---

<sup>124</sup> Ib. Idem. artículo 9 inc. 2

<sup>125</sup> Ib. Idem. artículo 11

<sup>126</sup> Ley de Equidad Tributaria, Decreto Legislativo No. 000, R.O.S. 242 del 29 de diciembre del 2009, artículo 7.

Es preciso considerar que si bien el afianzamiento es un requisito indispensable para que el procedimiento de impugnación en sede jurisdiccional de un acto de la Administración Tributaria prospere; y por otro lado, que la caución establecida en la Ley de Casación tiene como finalidad la suspensión del auto o sentencia del Tribunal, la legislación establece el pago de una doble caución en el caso de que el particular se encuentre inconforme con el fallo del Tribunal.

Podemos encontrar el fundamento en este pago doble de caución en que tienen finalidades distintas: la primera incide en la procedencia de la impugnación del acto de la Administración Tributaria; la segunda, en la suspensión de la sentencia que resuelve la impugnación presentada ante el Tribunal, sin considerar que ambas tienen un fin conjunto de fondo, que es el dejar sin efecto el acto de la Administración Tributaria, que a criterio del particular es ilegal.

Adicionalmente hay que considerar, como ya ha sido señalado por la Corte Constitucional de Transición, que el afianzamiento tiene dos finalidades, la primera limitar el abuso del ejercicio del derecho de acción y la otra evitar la evasión del cumplimiento de obligaciones tributarias, la Sentencia No. 014-10-SCN-CC, en la parte pertinente textualmente señala

“En este orden, la exigencia de presentar una caución equivalente al 10% de la cuantía, para deducir acciones y recursos contra actos determinativos de obligación tributaria, procedimientos de ejecución y en general contra todos aquellos actos y procedimientos en los que la administración tributaria persiga la determinación o recaudación de tributos y sus recargos, intereses y multas, tendría al menos dos finalidades para el legislador: una relacionada con impedir el abuso del derecho de acción, es decir, de acudir injustificadamente ante la administración de justicia, contrariando los principios fundamentales de eficacia y eficiencia del aparato judicial, e incluso afectando derechos de terceros que requieren una tutela judicial efectiva, y la otra, que pretende imposibilitar la evasión del cumplimiento de obligaciones tributarias, puesto que si la demanda o pretensión es rechazada en su totalidad, la Administración Tributaria aplicará el valor total de la caución como abono a la obligación tributaria”.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Idem.

### **3.3.2. Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa**

En el año 2004, fue presentado al entonces Congreso Nacional el Proyecto de ley Reformatoria de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, que tenía como objeto principal incorporar la suspensión de los actos administrativos en los juicios que son conocidos en la vía contencioso administrativa. Los diputados de aquel entonces que patrocinaron el Proyecto de Ley indicado, en la Exposición de Motivos señalaron que su objetivo es: "establecer la suspensión provisional del acto administrativo, y de este modo, ofrecer un instrumento procesal más para la defensa de los derechos fundamentales, protegidos por la Constitución".<sup>128</sup>

El Proyecto de Ley proponía, en la parte resolutoria, después del actual artículo 76 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, que contempla las excepciones al principio de ejecutividad de los actos administrativos, incluya el siguiente artículo innumerado:

"Art. ... Suspensión Provisional Del Acto Administrativo.- A petición expresa del afectado el Tribunal Distrital competente podrá suspender provisionalmente el acto administrativo que le produzca un daño económico y patrimonial grave e inminente, estimado por el recurrente sobre los cinco mil dólares.

El pedido lo hará el afectado, por escrito y debidamente justificado, junto a la respectiva demanda, y el Tribunal, una vez admitida la petición, se pronunciará, con plena libertad, sobre la suspensión solicitada dentro de los tres días siguientes a la fecha en la que fenezca el término para contestar. De la resolución del Tribunal no habrá recurso alguno.

Para que la suspensión provisional resuelta por el Tribunal sea eficaz el afectado rendirá, en la forma indicada en el Art.75, una caución equivalente a, por lo menos, la tercera parte del valor del daño, la que le será devuelta si en la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada se declara la ilegalidad o nulidad del acto suspendido.

Quedará sin valor la suspensión provisional cuando el afectado no rindiere la caución o cuando en sentencia ejecutoriada no se aceptare la demanda.

No podrá pedir la suspensión provisional aquel que antes haya deducido una acción de amparo sobre el mismo acto administrativo.

---

<sup>128</sup> Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, R.O. 319, del 22 de abril del 2004.

La resolución con la que el Tribunal niegue el pedido de suspensión provisional no enerva el ejercicio de la acción de amparo<sup>129</sup>.

Cabe señalar que previo a este Proyecto de Ley, el 7 de Septiembre del 2001 fue presentado por iniciativa de la Comisión Legislativa y Comisión de Codificación del ese entonces, Congreso Nacional, el Proyecto de Codificación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el mismo que debe considerarse aprobado por el ministerio de la ley al tenor de lo que disponía el artículo 160 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, ya que el proyecto fue preparado por la Comisión de Codificación del Congreso, enviado a los diputados para que formulen sus observaciones, sin embargo transcurrió más de 30 días sin que hayan sido realizadas las observaciones, por tanto debía haberse publicado en el Registro Oficial para que dicho codificación entre vigencia.<sup>130</sup>

Dejando de lado esta peculiaridad, resulta importante analizar el texto del Proyecto de reforma; pues propone una excepción al principio de ejecutoriedad de los actos administrativos, otorgando la facultad al Tribunal Contencioso Administrativo de suspender los efectos del acto administrativo.

El Proyecto proponía que la solicitud de suspensión debe ser realizada por el afectado por escrito, junto a la demanda y debe estar debidamente justificada, requisitos de forma que son establecidos en ordenamientos jurídicos como el colombiano. El administrado debe justificar un daño economía y patrimonial grave e inminente, estimado sobre los cinco mil dólares. Se establece un término de tres días para que el Tribunal resuelva sobre la solicitud de suspensión.

En el derecho comparado, como será analizado posteriormente, el requisito para que proceda la suspensión de los efectos de los actos administrativos es que se genere perjuicios notoriamente graves, y queda al criterio del Tribunal determinar si se genera o no dicho daño.<sup>131</sup> En la reforma propuesta se establece un valor al daño que es susceptible de suspensión –cinco mil dólares-, situación que debe ser demostrada con informes periciales, limitando de esta forma el campo de análisis del juzgador. Sin

---

<sup>129</sup> Idem.

<sup>130</sup> Cfr. Ernesto Velásquez Baquerizo, La Suspensión del Acto Administrativo en el Juicio Contencioso Administrativo, EN [http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/2004/17/17\\_Suspension\\_Acto\\_Admin.pdf](http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/2004/17/17_Suspension_Acto_Admin.pdf), p.45

<sup>131</sup> El Código Contencioso Administrativo Colombiano en el artículo 94, establece como una de las reglas, para que los Tribunales pueden suspender los efectos de un acto o providencia, que la suspensión sea necesaria para evitar un perjuicio notoriamente grave.

embargo, al establecer un valor, se podría vulnerar derechos fundamentales de las personas cuyo daño se establece en un monto inferior a los cinco mil dólares.

Otro de los puntos interesantes es la caución que establece como requisito indispensable para que proceda el recurso, esto es, la tercera parte del valor del daño. Si bien de esta forma se precautela el interés público, al establecer como caución mínima la tercera parte del valor del daño, podría limitarse el acceso a esta institución cuya finalidad es precautelar derechos constitucionalmente reconocidos.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no contempla medidas cautelares, sin embargo el artículo 77 de dicha Ley abre la posibilidad para que puedan ser aplicadas, ya que señala que las disposiciones del Código de Procedimiento Civil como normas supletorias de la jurisdicción, aplicables en cuanto fuere pertinente.

En el procedimiento civil se admiten las denominadas medidas preventivas, reguladas en la sección 27 del Código de Procedimiento Civil. Para la doctrina existen dos clases de medidas cautelares, las que previenen el resultado del juicio y aquellas que se dictan para ejecutar la sentencia. Las primeras se pueden tomar en cualquier momento, antes de dictada, como faculta el artículo 434 del Código de Procedimiento Civil y son aquellas fijadas en los artículos 912 y siguientes. Estas no se encuentran en la LJCA<sup>132</sup>.

Las segundas son fortalecidas con la figura del apremio, ellas aparecen reguladas a partir del artículo 939 del Código Adjetivo Civil. En la LJCA aparecen en el artículo 64 reformado, incluyen el enjuiciamiento penal a los funcionarios y servidores públicos que impidan o retarden la ejecución de la sentencia.

### **3.3.3. Contradicción entre la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva**

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no establece una definición de la ejecutividad de los actos administrativos, pero determina que los efectos del acto administrativo no se podrán suspender. Así, el artículo 76 textualmente señala: “Salvo lo dispuesto en el artículo precedente, en ningún caso se suspenderá la ejecución o cumplimiento del acto administrativo”.

---

<sup>132</sup> Ib. Idem., p. 44

La misma Ley establece una excepción a la imposibilidad de suspensión de los actos administrativos, contemplada en el artículo 75 que textualmente señala:

“El administrado podrá solicitar la suspensión del procedimiento coactivo, mientras se tramita la causa en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando tal procedimiento se hubiere iniciado en virtud de una resolución o acto administrativo que haya causado estado y que implique una obligación económica a favor de la Administración”.

Este artículo si bien determina la posibilidad de suspensión, no es directamente de los efectos del acto administrativo, sino del procedimiento coactivo, siempre y cuando el procedimiento sea producto de un acto administrativo que implique una obligación a favor de la Administración.

De lo expuesto se concluye que la LJCA no contempla la posibilidad de suspender los efectos del acto administrativo mientras este es impugnado, ya que goza de las presunciones de legitimidad y ejecutividad.

Por otro parte, el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva en el artículo 189 No.4, establece que la acción contencioso administrativa impide a los órganos de la Administración Pública Central ejecutar el acto impugnado hasta el momento en que se expida un pronunciamiento judicial definitivo, consiguiendo así que se haga efectiva la tutela judicial.

Esta disposición reglamentaria, en relación a los actos que se conocen en vía jurisdiccional, establece una excepción al principio de ejecutividad del acto administrativo, situación que como se ha señalado no es contemplada por la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Si bien existían discusiones sobre la naturaleza jurídica del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), esto cambió con la Constitución de la República del Ecuador del 2008, ya que se desprende que es producto de la facultad reglamentaria otorgada al Ejecutivo, por lo siguiente:

La discusión sobre la naturaleza jurídica del ERJAFE giraba en torno a determinar si dicho Estatuto tenía rango de Ley o Reglamento. La Constitución Política de la

República de Ecuador de 1998, en el artículo 272 contemplaba dentro de las normas del ordenamiento jurídico al decreto-ley, el reglamento, y el estatuto.

Autores como Jorge Zavala Egas, señalaban que la Ley de Modernización es un típico ejemplo de ley deslegalizadora, pues en lo que respecta a la creación del ERJAFE, la misma Ley de Modernización fija el nuevo acto normativo requerido para regular la materia que se encontraba normada por la Ley de Régimen Administrativo; esto es, a través de un acto normativo expedido por el ejecutivo y con rango de Ley, denominado Decreto – Ley.<sup>133</sup> Es así como señalaban que la Ley de Modernización le quitó el rango de ley formalmente a la materia que era regulada por la Ley de Régimen Administrativo, para otorgarle la facultad al Ejecutivo, que regule esta materia a través del ERJAFE. Por tal razón el ejecutivo podía normar materia que debía ser regulada por ley, sin quitarle el rango de ley, esto es por medio de un Decreto- Ley delegada, situación que no contrariaba la Constitución porque en ella se encontraba la figura del Decreto- Ley. Sin embargo, en la Constitución del 2008, se suprimen las figuras de Decreto – Ley, y el Estatuto, el artículo 425 señala:

“El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.”

Por otro lado, la Constitución otorga la facultad al Presidente de expedir Reglamentos que convengan a la buena marcha de la Administración<sup>134</sup>, así mismo ha dejado de contemplar la figura del decreto-ley; y el Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva fue decretado por un Presidente, por esta razones se desprende, que el Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva es producto de la facultad reglamentaria que tiene el Ejecutivo, y tiene un rango inferior a la Ley.

El problema que se presenta es que esta norma reglamentaria contradice a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual señala que en ningún caso se podrá dejar de ejecutar o cumplirse el acto

---

<sup>133</sup> Jorge Zavala Egas, El Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, Quito, CLD, 1995, p. 71.

<sup>134</sup> Constitución de la República del Ecuador, Op. Cit., artículo 147 # 13.

administrativo. Al existir contradicción y aplicando el principio de jerarquía, la Ley prevalece sobre el Estatuto, razón por la cual la suspensión no sería aplicable

#### **3.3.4. Imposibilidad de aplicación del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva**

En estricto cumplimiento del principio de legalidad, los jueces contenciosos administrativos obran de acuerdo a lo establecido en la Ley, al no suspender los actos administrativos, ya que la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, como ya ha sido señalado en reiteradas ocasiones, textualmente prohíbe la suspensión de los actos administrativos.

Si analizamos el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, norma que contempla la posibilidad de suspensión de los actos administrativos, debemos afirmar que no puede ser aplicada por el órgano jurisdiccional en los casos en los que el acto administrativo fue emitido por un órgano distinto al de la Función Ejecutiva, porque el ámbito de aplicación de esta norma es la Función Ejecutiva, que según señala el artículo 2 de mencionado Estatuto comprende:

- a) La Presidencia y la Vicepresidencia de la República y los órganos dependientes o adscritos a ellas;
- b) Los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos;
- c) Las personas jurídicas del sector público adscritas a la Presidencia de la República, a la Vicepresidencia de la República o a los ministerios de Estado; y,
- d) Las personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en la mitad o más por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integran la Administración Pública Central.

Los órganos comprendidos en los literales a) y b) conforman la Administración Pública Central y las personas jurídicas del sector público señaladas en los demás literales conforman la Administración Pública Institucional de la Función Ejecutiva.

La organización, funcionamiento y procedimiento de las otras administraciones públicas; de las Funciones Legislativa, Judicial y Electoral; y, en general de aquellas entidades y órganos que no integran ni dependen de la Función Ejecutiva se regulan por sus leyes y reglamentos especiales.

En cualquier caso en aquellas materias no reguladas por leyes y reglamentos especiales, las personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados por delegados o representantes de la Función Ejecutiva, podrán aplicar, de forma supletoria las disposiciones del presente estatuto.

Por este motivo, dentro del procedimiento contencioso administrativo, la normativa del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva no puede ser aplicada en los casos en los que el órgano que emitió el acto administrativo no forme parte de la Función Ejecutiva.

Como segundo punto, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Judicial en su artículo 189 número 4, contempla la suspensión de la eficacia de los actos administrativos cuando la impugnación se encuentra en conocimiento del órgano jurisdiccional, pues textualmente señala:

La suspensión se prolongará después de agotada la vía administrativa y los efectos de ésta se extenderán a la vía contencioso - administrativa. Si el interesado interpusiera acción contenciosa administrativa, la administración se abstendrá de ejecutar el acto impugnado hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial sobre la solicitud. Para lo cual, una vez interpuesta la acción contencioso administrativa, el órgano de la Administración Central se abstendrá de ejecutar el acto sobre el cual dispuso su suspensión hasta la finalización de la vía judicial.<sup>135</sup>

Sin embargo esta norma, como ya hemos señalado, se contrapone con lo dispuesto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo que en cumplimiento al principio de jerarquía normativa contemplado en la Constitución, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa prevalece sobre el Estatuto, y por ende el

---

<sup>135</sup> Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Judicial, Op. Cit. artículo 189 # 4

principio de ejecutividad de los actos administrativos sobre la posibilidad de suspensión de los mismos.

### **3.3.5. Vialidad para la aplicación de la suspensión de los efectos de los actos administrativos**

Si bien a primera vista podemos decir que la norma que contempla la suspensión de los efectos de los actos administrativos no puede ser aplicada en virtud del principio de jerarquía, ya que la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa prevalece sobre el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, esto cambia en el momento en el que se realiza un análisis de fondo, de la aplicación del principio de jerarquía.

Como señala Edgar Neira Orellana la aplicación del principio de jerarquía exige integrar todas aquellas normas que, en las diversas escalas del ordenamiento jurídico, tienen directa aplicación con la materia de que se trate. Esta exigencia hace efectivo otro principio defendido por Kelsen y que sustenta al sistema legal ecuatoriano: el principio de unidad del ordenamiento jurídico, por el cual, la norma superior fundamenta a la de grado inferior, y todas las normas, superiores e inferiores, deben aplicarse e interpretarse unas por otras, de manera tal que mantenga unidad, correspondencia y armonía.<sup>136</sup>

En nuestro ordenamiento jurídico, las normas que contienen disposiciones relativas a la suspensión de los efectos de los actos administrativos en sede contencioso administrativo son, en primer lugar, el artículo 75 de la Constitución, pues como se ha señalado, el principio de tutela judicial efectiva implica que las resoluciones tomadas por los jueces competentes sean efectivas, y dado el tiempo que lleva obtener una resolución del órgano jurisdiccional, la forma para precautelar este derecho es la suspensión de los efectos de los actos administrativos. Otra de las normas es el artículo 76 de la Ley de la Jurisdicción del Contencioso Administrativa, que contiene la prohibición de suspensión de los actos administrativos. Otra de las normas relativas a la suspensión de los efectos de los actos administrativos es el artículo 189 número 4 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que determina la posibilidad de suspensión de los mismos.

---

<sup>136</sup> Edgar Neira Orellana, Op. Cit., p. 88

Si bien la Ley prevalece sobre el Estatuto, la Constitución es la norma fundamental del ordenamiento jurídico así como la jerárquicamente superior, situación por la cual, como señala Edgar Neira Orellana, prevalece el mandato constitucional que impone a todos los órganos de la función judicial, incluidos los de orden contencioso administrativo, hacer efectiva la tutela de los derechos e intereses de los justiciables, de manera que planteada la impugnación de un acto ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, es imperativa su suspensión, sin que sean admisibles los argumentos que privilegien las prerrogativas de autotutela concebidas para precautelar los intereses de la Administración Pública, pero que carecen de justificación cuando rompen principios sobre los cuales se ha estructurado el sistema procesal, como es el principio de tutela judicial efectiva<sup>137</sup>.

En el mismo sentido el principio de aplicabilidad directa e inmediata de la norma constitucional obliga a los jueces, autoridades administrativas y servidores de la Función Judicial, aplicar directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales. Así, el artículo 5 del Código Orgánico de la Función Judicial textualmente señala:

Principio de Aplicabilidad Directa e Inmediata de la Norma Constitucional.- Las juezas y jueces, las autoridades administrativas y las servidoras y servidores de la Función Judicial, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos cuando estas últimas sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, o para negar el reconocimiento de tales derechos.

La aplicación de los principios señalados hace factible la suspensión de los efectos de los actos administrativos, dejando de lado la prohibición expresa que existe de esta

---

<sup>137</sup>Cfr. Edgar Neira Orellana, Op. Cit., p. 90

institución jurídica, con el fin de hacer efectivas las disposiciones constitucionales y el derecho que cada persona tiene a recibir una tutela judicial efectiva de sus intereses, derecho que además de estar constitucionalmente reconocido, se encuentra protegido por una serie de instrumentos internacionales.

### **3.4. Suspensión del acto administrativo en el Derecho Comparado**

#### **3.4.1. España**

La doctrina española concibe la suspensión como una medida de carácter provisional y cautelar llamada a asegurar la integridad del objeto litigioso o a garantizar la imposición del criterio del ente u órgano superior que ostenta la tutela o el control sobre el autor del acto, en tanto se produce una decisión definitiva sobre la validez del mismo.<sup>138</sup>

Al igual que en nuestro ordenamiento jurídico, la interposición de un recurso contencioso administrativo no suspende la ejecución del acto administrativo, esto con la finalidad, como ya se ha mencionado anteriormente, de evitar la limitación de la actuación de la Administración, que se encuentra orientada a satisfacer el interés público. Sin embargo el ordenamiento jurídico español con la finalidad de precautelar el derecho de recurso (tutela judicial efectiva) ha establecido la suspensión de los actos administrativos por excepción de tal manera que el artículo 122 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Del Procedimiento Administrativo Común, en la parte pertinente, textualmente señala:

“Suspensión de la ejecución.

1. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.
2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se causa al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurren alguna de las siguientes circunstancias:

---

<sup>138</sup> Eduardo García de Enterría, Op. Cit. p. 594

- a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
- b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de esta Ley.”<sup>139</sup>

García de Enterría expresa que la Administración y los Tribunales han interpretado este artículo muy restrictivamente, ya que desde 1956 existe interpretación de la doctrina jurisprudencial que entendía que no procede declarar la suspensión de la ejecución del acto recurrido cuando los perjuicios que puedan derivarse de dicha ejecución sean susceptibles de ser valorados económicamente.<sup>140</sup>

No obstante, en España con la Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, modificada por Ley de 17 de marzo de 1973, se establece que al tratarse de la suspensión de los actos administrativos, se debe ponderar ante todo, la medida en que el interés público exija la ejecución, con mayor o menor amplitud, según el grado en que el interés público esté en juego; y que no cabe excluir la suspensión solo por la circunstancia en que el daño o perjuicio pueda ser valorable económicamente.<sup>141</sup>

La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Del Procedimiento Administrativo Común contempla otra posibilidad para que los efectos de los actos administrativos sean suspendidos; y consiste en que la impugnación se fundamente en alguna de las causales de nulidad de pleno derecho que contempla el artículo 62 numeral 1 de la misma Ley, que señala:

Artículo 62. Nulidad de pleno derecho.

1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un contenido imposible.

---

<sup>139</sup> Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Del Procedimiento Administrativo Común, Argentina

<sup>140</sup> Cfr. Eduardo García de Enterría, Op. Cit. p.594

<sup>141</sup> Cfr. Ib. Idem., p. 595

- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

Como podemos observar, cualquier acto que viola un derecho o garantía constitucionalmente reconocido es susceptible de suspensión, ya que la impugnación deberá fundamentarse en estas causales. Sin embargo, García de Enterría señala que “esta causal de suspensión no opera en la práctica, ya que implica una anticipación del juicio de fondo sobre la validez o nulidad del acto recurrido”.<sup>142</sup> Situación que no comparto ya que la causal expresamente señala que suspenderá la ejecución de los actos administrativos, siempre y cuando la impugnación se fundamente en una de las causales de nulidad, razón por la cual, lo que se debería analizar es si se fundamenta o no, hecho que no implica una anticipación del juicio de fondo sobre el acto recurrido. Por su parte, la jurisprudencia española señala que solo en aquellos casos en que tal nulidad apareciere como algo ostensible y evidente podría resultar justificada una suspensión basada en esta causal.<sup>143</sup>

La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Del Procedimiento Administrativo Común, otorga la facultad, al órgano que concede la suspensión, de solicitar medidas cautelares que protejan el interés público o de terceros. Así, el artículo 11 numeral 4 textualmente señala:

“4. Al dictar el acuerdo de suspensión podrán adoptarse las medidas cautelares que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado. Cuando de la suspensión puedan derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, aquélla sólo producirá efectos previa prestación de caución o

---

<sup>142</sup> Ib. Idem., p. 596

<sup>143</sup> Cfr. Ib. Idem., p. 597

garantía suficiente para responder de ellos, en los términos establecidos reglamentariamente.

La suspensión podrá prolongarse después de agotada la vía administrativa cuando exista medida cautelar y los efectos de ésta se extiendan a la vía contencioso-administrativa. Si el interesado interpusiera recurso contencioso-administrativo, solicitando la suspensión del acto objeto del proceso, se mantendrá la suspensión hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial sobre la solicitud”<sup>144</sup>.

Sin embargo, como señala García de Enterría, el texto legal no señala nada respecto al condicionamiento de la efectividad de la suspensión a la prestación de la medida cautelar.<sup>145</sup>

Otro de los puntos a destacar, respecto a la suspensión de los actos administrativos que contempla la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común española, es la aplicación del silencio administrativo positivo en el caso en el que el órgano competente no se pronuncie sobre la solicitud de suspensión el artículo 111 número 3 textualmente señala:

“3. La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurridos treinta días desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro del órgano competente para decidir sobre la misma, éste no ha dictado resolución expresa al respecto.”<sup>146</sup>

### **3.4.2. Argentina**

Sobre el tratamiento que la legislación argentina da a la suspensión de los actos administrativos, Juan Carlos Cassagne señala que existen tres causas nacionales básicas para solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo:<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Del Procedimiento Administrativo Común

<sup>145</sup> Eduardo García de Enterría, Op. Cit., p. 599

<sup>146</sup> Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Del Procedimiento Administrativo Común

<sup>147</sup> Juan Carlos Cassagne, Op. Cit., p. 225

#### **a.- Como medida cautelar en el contencioso administrativo:**

La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos Argentina, en el artículo 12 textualmente señala:

“El acto administrativo goza de presunción de legitimidad su fuerza ejecutoria faculta a la administración a ponerlo en práctica por sus propios medios a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario.

Sin embargo, la administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, o para evitar , perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta. Retroactividad del acto.”

El ordenamiento jurídico argentino también consagra de forma explícita el principio de ejecutividad de los actos administrativos y la imposibilidad que se suspendan por la interposición de un recurso. Sin embargo, establece la posibilidad de solicitar medidas cautelares dentro de un proceso contencioso-administrativo, con fundamento en el artículo 12, de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, siempre y cuando se presenten una de las siguientes tres causales:

- 1.) Razones de interés público: Posibilidad que tiene el administrado para demostrar la afectación al interés público, quedando, a juicio del Tribunal, la ponderación de los motivos que lleven a justificar la adopción de la medida.
- 2.) Existencia de perjuicios graves al accionante: Esta causal no hace referencia a la irreparabilidad económica que se pueda generar con el desarrollo de los efectos del acto administrativo, sino a la imposibilidad de reponer las cosas a su estado anterior o de poder compensar a través de la mera indemnización.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Cfr. Ib. Idem., p. 227

- 3.) Alegación fundada de nulidad absoluta: Juan Carlos Cassagne expresa que si el vicio fuera manifiesto y la Administración no suspende el encontrándose obligado a ello, ya que el acto carecería de la presunción de legitimidad, el juez puede decretar la suspensión de los efectos del acto administrativo.<sup>149</sup>

Es importante señalar que en estos casos la Administración debe suspender los efectos de los actos administrativos en el término de 10 días, de lo contrario el órgano jurisdiccional puede imponer la suspensión.

#### **b.- Como medida cautelar análoga a la del proceso civil:**

El Código de Procesal Civil y Comercial de la Nación Argentina, en los artículos 230 y 232 establece la posibilidad de solicitar una medida cautelara de excepción denominada Prohibición de Innovar. Los artículos antes mencionados textualmente señalan:

“Art. 230. - Podrá decretarse la prohibición de innovar en toda clase de juicio siempre que:

- 1) El derecho fuere verosímil.
- 2) Existiere el peligro de que si se mantuviera o alterara, en su caso, la situación de hecho o de derecho, la modificación pudiera influir en la sentencia o convirtiera su ejecución en ineficaz o imposible.
- 3) La cautela no pudiere obtenerse por medio de otra medida precautoria.

Art. 232. - Fuera de los casos previstos en los artículos precedentes, quien tuviere fundado motivo para temer que durante el tiempo anterior al reconocimiento judicial de su derecho, éste pudiere sufrir un perjuicio inminente o irreparable podrá solicitar las medidas urgentes que, según las circunstancias, fueren más aptas para asegurar provisionalmente el cumplimiento de la sentencia.”<sup>150</sup>

Resulta importante realizar un breve análisis de esta medida cautelar denominada prohibición de innovar, que según señala Lino Palacio se encuentra entre las medidas cautelares encaminadas a preservar, mientras se sustancia el proceso principal, la

---

<sup>149</sup> Ib. Idem., p. 226

<sup>150</sup> Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Argentina, artículos 230 y 232

inalterabilidad de determinada situación de hecho o de derecho.<sup>151</sup> Esta medida busca otorgar al actor una garantía en virtud de la cual se asegure que la sentencia dictada en el proceso, va surtir todos sus efectos, ya que la situación jurídica y los hechos no sufrirán cambios.

Como señala Reynaldo Mario Tantalean, esta medida cautelar no es concurrente ni subsidiaria, sino la única medida posible para el caso de que se trata, es decir, es de carácter residual. Además, se dice que es sustitutiva porque salvaguarda cuando ninguna otra medida precautoria puede salvaguardar. Dicha medida pertenece al grupo de las llamadas “medidas conservatorias del patrimonio del deudor”, pues, mantiene el estado de la contienda tal como se le planteó, por aplicación del principio de inalterabilidad de la cosa, durante el curso del proceso, asegurando la efectividad de la sentencia”.<sup>152</sup>

El ordenamiento jurídico argentino contempla la posibilidad de solicitar esta medida cautelar, sin embargo, como señala Juan Carlos Cassagne, con esta medida se decreta la suspensión si concurren cuatro requisitos: dos de origen legal y dos de origen jurisprudencial.<sup>153</sup> Estos requisitos son:

- 1.) La verosimilitud del derecho: Este requisito hace referencia a la apariencia de buen derecho. A mayor verosimilitud del derecho, menor exigencia en la gravedad del daño.
- 2.) El peligro de la demora: Hace referencia al problema que se puede presentar cuando no se genera una tutela judicial efectiva, al momento en el que la sentencia no puede surtir sus efectos ya que los hechos y la situación jurídica han cambiado.
- 3.) La gravedad del perjuicio: se trata del análisis que se debe realizar sobre el daño que ocasionaría la suspensión de la ejecución del acto administrativo contra el daño que produciría la ejecución del acto.
- 4.) El interés público: La suspensión debe otorgarse sin afectar el interés público.

### **c) Como incidente dentro de la acción de amparo:**

Como expresa Juan Carlos Cassagne, la Ley 16.986 contra los actos que adolecen de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, siempre que lesionen derechos y garantías

---

<sup>151</sup> Reynaldo Mario Tantalean, Medida de No Innovar, En <http://www.galeon.com/donaire/REVISTA6/innovar.htm>

<sup>152</sup> Idem.

<sup>153</sup> Juan Carlos Cassagne, Op. Cit. p. 227

constitucionalmente reconocidos, permite la posibilidad de suspender dichos actos siempre cuando concurren los siguientes requisitos<sup>154</sup>:

- 1.) Lesión, restricción o amenaza de un derecho o garantía constitucional.
- 2.) Que la lesión opere en forma actual o inminente.
- 3.) Que adolezca de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta.
- 4.) Cuando no existan recursos administrativos o judiciales que permitan obtener la protección de los derechos
- 5.) Cuando no haya sido dictado por un órgano judicial en ejercicio de la Ley de defensa Nacional.
- 6.) Que implicara deficiencias en la prestación de un servicio público.

### **3.4.3. Alemania**

En el ordenamiento jurídico alemán, según expresa Eduardo García de Enterría, tienen como principio general la regla del efecto suspensivo del recurso; y consideran que las medidas cautelares positivas son ordinarias y no discutidas.<sup>155</sup>

El Tribunal Federal Constitucional Alemán, fundado en el principio constitucional que establece la facultad que tiene toda persona que considere que han sido lesionados sus derechos por el poder público dispone de una vía de derecho ante los Tribunales, ha entendido que esta vía de derecho ha de ser una protección efectiva, o como se denomina en Alemania "*effktiven Rechtsschutz*"; situación que ha provocado que el efecto general de los recursos contencioso-administrativos sea suspensivo, contra la regla contraria que prevalece en otros ordenamientos.<sup>156</sup>

Si bien la ejecución del acto administrativo se detiene al interponerse el recurso correspondiente, situación similar a lo que establece la normativa tributaria en nuestro país, las leyes reservan a la Administración que dictó el acto la posibilidad de ordenar o exigir su ejecución, siempre que a la demora se opongan razones de interés público.

---

<sup>154</sup> Cfr. Idem.

<sup>155</sup> Cfr. Eduardo García de Enterría: La Batalla por las Medidas Cautelares, Madrid EN Emilio Biasco, La Suspensión Jurisdiccional de la Ejecución del Acto Administrativo y otras Medidas Cautelares, Uruguay, 2000, p. 14.

<sup>156</sup> Cfr. Ib. Idem., p. 15

Al respecto afirma Vogel que como principio general, tanto el recurso administrativo como la acción de nulidad tienen efecto suspensivo, sin poderse ejecutar el acto; no obstante, la autoridad administrativa puede decretar la inmediata ejecución del acto suspendido. En casos excepcionales como: a) las órdenes urgentes de policía; b) el llamamiento de reclutas; o c) las liquidaciones de impuestos-, se invierte el principio; pero, a petición de parte, el Tribunal administrativo, puede decretar la suspensión del acto.<sup>157</sup>

No obstante, según señala Emilio Biasco, en la práctica, el aumento de la actividad estatal llevó a que se restringiera el criterio de suspensión de los efectos, por interposición de recurso; de tal forma que ha pasado de ser la regla general a una excepción.<sup>158</sup>

También se ha discutido si los Tribunales contenciosos - administrativos están facultados para dictar otras medidas cautelares. Al respecto, la doctrina alemana ha expresado que medidas distintas a la suspensión son ajenas al procedimiento contencioso - administrativo; que la tutela se realiza mediante la suspensión de la ejecución del acto; y que al admitirse la medida cautelar, se adoptaría necesariamente en un recurso no administrativo-jurisdiccional, la réplica, lo cual es inadmisibile.<sup>159</sup>

#### **3.4.4. Colombia**

En Colombia la suspensión de los actos ha sido contemplada hace mucho tiempo atrás. Inicialmente tuvo un origen legal, ya que se encontraba incorporada, a lo largo del tiempo, en distintas leyes entre las cuales encontramos la Ley 130 de 1913, Ley 80 de 1985 y en el Código Contencioso Administrativo vigente. Esta institución fue elevada a rango constitucional con la introducción del artículo 186 de la Constitución de 1886 que expresaba: “La jurisdicción contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los actos de la Administración por los motivos y requisitos que establezca la ley”.<sup>160</sup>

---

<sup>157</sup> Cfr. Klaus Vogel, La tutela jurídica frente al poder público en la República Federal de Alemania, en RDJA, p. 165 EN Emilio Biasco, Op. Cit., p. 13

<sup>158</sup> Cfr. Idem.

<sup>159</sup> Ernst Forthoff: Tratado de Derecho administrativo, Madrid, 1958 p. 709 EN Emilio Biasco, Op. Cit., p.

16

<sup>160</sup> Cfr. Antonio Barrera Carbonell, Hacia Una Nueva Concepción de la Suspensión Provisional Acto Administrativo En Colombia, En <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/90/art/art1.pdf>, p. 900

Previo a la reforma del Código Contencioso Administrativo Colombiano, la suspensión de los efectos de los actos administrativos se regulaba de acuerdo a lo establecido en el artículo 94 de mencionado Código que señalaba:

El Consejo de Estado y los Tribunales pueden suspender los efectos de un acto o providencia, mediante las siguientes reglas:

1. Que la suspensión sea necesaria para evitar un perjuicio notoriamente grave. Si la acción es la nulidad, basta que haya manifiesta violación de una norma positiva de derecho. Si la acción ejercitada es distinta de la simple nulidad del acto, debe aparecer comprobado, aunque sea sumariamente, el agravio que sufre quien promueve la demanda.
2. Que la medida se solicite de modo expreso, en el libelo de la demanda o por escrito separado, antes de dictarse el auto admisorio de aquella.
3. Que la suspensión no esté prohibida por la ley.

Con la reforma de dicho Código en el año 1994, se conservaron las mismas reglas para la suspensión de los actos administrativos, con determinadas variantes; de tal manera que se contemplan los siguientes requisitos:

Artículo 152.- Procedencia de la Suspensión Provisional.- El Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:

1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.
2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.
3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor.<sup>161</sup>

Podemos observar que en la reforma eliminaron el requisito de procedencia, siempre y cuando no esté prohibida en otra Ley.

---

<sup>161</sup> Código Contencioso Administrativo de Colombia, En <http://www.yumbo.gov.co/downloads/CODIGO%20CONTENCIOSO%20ADMINISTRATIVO.pdf>

Según Antonio Barrera, la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano respecto de la suspensión provisional puede sintetizarse de la siguiente forma: dado que hay que presumir la legalidad del acto que se impugna, la suspensión solo procede cuando existe una violación manifiesta, fragante o perturbante, es decir, a simple vista, que surja de la confrontación del texto de las disposiciones invocadas como fundamento de la mismas con el contenido o efectos del acto, sin que sea necesario recurrir a razonamientos complejos ni a silogismos jurídicos, ni a disquisiciones profundas que permitan evidenciar la disparidad o contradicción entre aquellas.<sup>162</sup>

Es decir, la suspensión procede cuando la violación sea manifiesta y no sea necesario realizar un análisis, ni silogismos jurídicos, ya que la suspensión no implica un prejuzgamiento, pues el análisis del fondo de la acción se debe realizar en una sentencia.

La Constitución Política de Colombia de 1991, en el artículo 86 contempla la acción de tutela, textualmente señala:

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

---

<sup>162</sup>Antonio Barrear Carbonell, Op. Cit., p. 903.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede Contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.<sup>163</sup>

Antonio Barrera Carbonell sintetiza de la siguiente manera las peculiaridades más sobresalientes de la acción de tutela:<sup>164</sup>

- Es un medio judicial contemplado en la Constitución cuyo objeto es obtener la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales en caso de violación concreta o cuando exista amenaza de vulneración.
- Es sujeto activo de la acción es toda persona, natural o jurídica, afectada en un derecho fundamental.
- El sujeto pasivo es cualquier autoridad pública cuya acción u omisión vulneren derechos constitucionalmente reconocidos.
- Es un mecanismo de protección de derechos, razón por la cual no puede reconocer ni declarar derechos.
- Consiste en un proceso judicial preferente, sumario, exento de formalidades procesales donde predomina el derecho sustancial, y se rige por los principios de celeridad, eficacia, economía y publicidad.
- Es concebido como un medio de defensa subsidiario y residual, en el sentido en el que solo procede en la ausencia de otros medios de defensa judicial que sean idóneos y eficaces, salvo que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irreparable.

En el ordenamiento jurídico colombiano se contemplan dos alternativas para suspender los efectos de los actos administrativos, estos son: la suspensión provisional y la acción de tutela. Las dos buscan proteger los derechos constitucionalmente reconocidos y que han sido vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas.

---

<sup>163</sup> Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 86. En <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>

<sup>164</sup> Cfr. Ib. Idem., p. 904 - 906

### 3.5 Requisitos para la Aplicación de la Suspensión

El derecho comparado, así como la doctrina, establecen principalmente los siguientes requisitos:

- Apariencia de buen derecho: Para que el órgano juzgador califique favorablemente la tutela cautelar, el solicitante de la medida deberá fundamentar su pedido en la verosimilitud o apariencia de buen derecho. El órgano jurisdiccional viene obligado a valorar esa verosimilitud y a dictar la medida cautelar.<sup>165</sup>
- Manifiesta ilegalidad -Fonus Bonis Iuris: Para que proceda la suspensión de la ejecución del acto impugnado, la ilegalidad del mismo debe surgir claramente del propio acto administrativo cuya suspensión se solicita, esto es de forma indudable, y debe acreditarse por el actor al presentar su solicitud.

Con respecto al alcance del calificativo de ilegalidad manifiesta, la doctrina ha sustentado que el mismo refiere a lo indudable, a lo que todos pueden advertir, a un resultado de conocimiento al que se llega espontáneamente sin requerir cargos y específicos razonamientos que aparecen sin tropiezos, sin alternativas, para todo el que conoce el orden jurídico, evidencia que cuando la ilegalidad invocada no aflora a la superficie del conflicto ni se exterioriza con claridad y contundencia, no corresponde escudriñarla de la forma que debe hacerse regularmente, sino por el contrario, concluir que no se configura sin duda esa nota de manifiesta.<sup>166</sup>

- Necesidad de daños graves - Periculum In Mora: El daño debe ser grave, esto es, de entidad, considerable, importante. Tal daño debe surgir claramente de la solicitud de suspensión formulada. Adrian Gutierrez señala que el actor debe alegar, acreditar y probar fehacientemente la existencia de elementos que permitan al Tribunal Contencioso Administrativo determinar que la ejecución del acto administrativo puede acarrearle un daño grave.<sup>167</sup> Edgar Neira Orellana señala que el requisito debería ser daños graves por demora, señala que el solicitante de la medida cautelar deberá explicar al juzgador

---

<sup>165</sup> Edgar Neira Orellana, Op. Cit., p. 117.

<sup>166</sup> Adrián Gutiérrez, Diez Años De Jurisprudencia Del TCA Sobre La Suspensión De La Ejecución Del Acto Administrativo, En

[http://www.rap.com.uy/spa/publicaciones/pdf/diez\\_anos\\_de\\_jurisprudencia\\_del\\_TCA.pdf](http://www.rap.com.uy/spa/publicaciones/pdf/diez_anos_de_jurisprudencia_del_TCA.pdf), p. 14.

<sup>167</sup> Ib. Idem. p. 10

como el paso del tiempo hasta obtener un pronunciamiento que aclare la certeza de su derecho, le provocará daños de difícil o imposible reparación; o acrecentarían la carga económica que el Estado deberá asumir al momento de reparar el daño.<sup>168</sup>

- **Contratutela:** En nuestro ordenamiento jurídico se da claramente en la materia tributaria, pues se refiere a la caución o garantía que debe dar el solicitante de la medida cautelar en el caso de ser aceptada.

### **3.6 Ponderación del Interés Particular e Interés General**

Como he señalado anteriormente uno de los problemas que se presenta con la institución jurídica denominada suspensión de los actos administrativos es el conflicto que puede generarse entre el interés particular y el interés colectivo, sin duda alguna el interés colectivo está sobre el particular, sin embargo esto no puede ser justificación para vulnerar derechos constitucionalmente reconocidos. Una de las teorías que a mi criterio sirven para dilucidar este problema es la denominada “Teoría del Balance”, teoría que ha sido adoptada en la legislación argentina, como un requisito de procedencia para la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.

Por esta teoría se entiende que, además de provocar un daño grave, éste sea superior al que la suspensión pueda ocasionar a la organización y funcionamiento del órgano involucrado.

En este nuevo esquema, para que proceda la suspensión de la ejecución del acto administrativo, además de que la ejecución pueda ocasionar a la parte solicitante un daño grave, el mismo debe superar, en su alcance y entidad, los eventuales perjuicios que la suspensión pudiere ocasionar a la organización y funcionamiento de la Administración.<sup>169</sup>

La doctrina y jurisprudencia han indicado que la gravedad del perjuicio que se pueda causar, debe ser analizada considerando los intereses públicos que puedan existir en la motivación de una pronta ejecución del acto administrativo. Sin perjuicio de ello, la norma especialmente requiere que el Tribunal Contencioso Administrativo realice un balance de los perjuicios que se puedan provocar al actor y a la Administración con la

---

<sup>168</sup> Edgar Neira Orellana, Op. Cit., p. 118

<sup>169</sup> Cfr. Adrián Gutiérrez, Op. Cit., p. 12

eventual suspensión de su ejecución. En tal sentido, se ha exigido que el solicitante no sólo demuestre la existencia del perjuicio que se le puede ocasionar, sino que además indique con claridad las bases para efectuar la evaluación de los daños, y determinar, su alcance y entidad.<sup>170</sup>

Según señala Adrian Gutierrez, , el Tribunal Contencioso Administrativo ha sustentado en diversos fallos, que deben alegarse y establecerse claramente los perjuicios que sufriría el actor con la ejecución del acto administrativo, a efectos de que el Tribunal pueda cuantificar, comparar y evaluar, los daños que la suspensión pueda causar a cada una de las partes involucradas. De esta forma, el TCA podrá realizar un balance, considerando los perjuicios que se puedan provocar al actor y a la Administración con la eventual suspensión de la ejecución del acto. Es así, que el TCA ha señalado que deben precisarse las bases para efectuar la cuantificación de los perjuicios aludidos, para su comparación con los daños que la suspensión pudiera ocasionar. De lo contrario, tampoco podrá accederse a la solicitud de suspensión. En este sentido, el TCA entiende que el solicitante debe aportar prueba para evaluar, con un criterio comparativo, los perjuicios que puedan sufrir ambas partes<sup>171</sup>.

En definitiva, con la incorporación de este requisito el solicitante deberá probar que la existencia, alcance y entidad de los perjuicios que la ejecución del acto le podrá ocasionar, resultan mayores a los que la suspensión les pueda causar a la organización y funcionamiento de la Administración. El interés general prima sobre el particular.

#### **4. ANÁLISIS**

Los actos administrativos en nuestra legislación gozan de las presunciones de legalidad y ejecutividad. La Ley que regula los procedimientos que impugnan actos administrativos ante el órgano jurisdiccional, contempla la prohibición expresa de suspensión de los efectos de los actos administrativos. Cabe recalcar que esta Ley fue publicada en el Registro Oficial en el año 1968, fecha a partir de la cual no se han introducido reformas significativas.

El principio de legalidad, así como el de ejecutividad, nacen como ya ha sido desarrollado, de la potestad de autotutela de la que goza la administración, y su fin

---

<sup>170</sup> Cfr. Ib. Idem., p. 13

<sup>171</sup> Cfr. Idem.

práctico es que la actividad estatal no se vea limitada y paralizada por el cumplimiento de procedimiento que le dé legalidad y ejecutoriedad a su manifestación de voluntad, que se ve reflejado en los actos administrativos. Sin embargo, se pueden presentar situaciones en las que estas presunciones dan la posibilidad del abuso de las mismas, provocando la vulneración de los derechos del administrado. Por tal razón el ordenamiento jurídico otorga la facultad para que se pueda impugnar el acto administrativo, sin embargo las presunciones siguen vigentes durante el tiempo en el tarda el órgano jurisdiccional en pronunciarse sobre la impugnación.

El problema se presenta en el momento en el que el órgano jurisdiccional declara dicho acto administrativo ilegal, pues el tiempo que llevo tomar esa resolución provoca que los efectos del acto administrativo se hayan producido, en estos casos la Ley contempla una indemnización para el administrado perjudicado. Pero ¿qué sucede cuando esos daños son irreparables?

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa contempla una opción de suspensión, pero no precisamente de los efectos de los actos administrativos, la suspensión es del procedimiento coactivo, para esto deben cumplirse determinados requisitos dentro de los cuales están el que se trate de una obligación económica a favor del Estado, y el pago de una caución.

En el derecho comparado, así como en la doctrina podemos observar que para evitar precisamente estos daños irreparables, la tendencia es limitar de cierta manera la presunción de ejecutividad de la que gozan los actos administrativos, introduciendo instituciones jurídicas como la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, la acción de tutela, entre otras. Esto, debido a que los efectos de los actos administrativos al extenderse en el tiempo en el que el órgano jurisdiccional tarda en resolver los recursos que impugnan dicho acto, pueden provocar daños irreparables al administrado, vulnerando derechos constitucionalmente reconocidos, principalmente el derecho a una tutela judicial efectiva.

En el Ecuador el desarrollo del derecho administrativo se ha visto reflejado en determinadas áreas y normas jurídicas, y el derecho tributario es una de estas, pues la impugnación del acto que impone obligaciones tributarias, suspende los efectos del acto administrativo tributario, siempre y cuando se conceda una caución, denominada “afianzamiento”, que corresponde al 10% de su cuantía.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva contempla la figura de la suspensión de los actos administrativos, sin embargo esta norma al tener un rango inferior al de Ley, no es aplicada pues contradice a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El Código Orgánico de Organización Territorial, norma publicada en el Registro Oficial en el año 2010, contempla también el principio de ejecutividad de los actos administrativos, sin embargo plantea la posibilidad de que sea declarada de oficio la suspensión de los actos cuando existe riesgo de daño irreparable.

La introducción de estas instituciones que contemplan la posibilidad de suspender los efectos de los actos administrativos, puede desembocar en un problema para el juzgador y esto es la ponderación de los daños, ya que si bien la ejecución de los actos administrativos pueden generar daños irreparables al administrado, la suspensión de los mismos puede afectar al interés general. Sin duda alguna el interés general prima sobre el particular, sin embargo ¿puede ser esta la justificación para no suspender actos ilegales que dañen irreparablemente a un administrado?, considero que no, pues el fin no justifica los medios, el vivir en un Estado de Derecho nos concede la facultad de exigir y la obligación al Estado de garantizar los derechos que nos reconocen. Por el conflicto que se puede provocar entre interés general y el particular es indispensable que se establezca taxativamente los requisitos necesarios para que proceda la suspensión.

Resulta importante introducir por lo menos una reforma a Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, ya que no concede la posibilidad de suspender los efectos de los actos administrativos, sin embargo considero que el órgano jurisdiccional podría suspenderlos sin necesidad de que una Ley contemple esta facultad, basándose en la protección principalmente del derecho a la tutela judicial efectiva, derecho que además de estar reconocido constitucionalmente se encuentra consagrado en una serie de instrumentos internacionales, razón por la cual en ejercicio del principio de jerarquía y de la aplicación directa de la Constitución, los actos administrativos deberían ser suspendidos, dejando de aplicar el precepto legal de rango inferior que prevé imposibilidad de suspensión.

## 5. CONCLUSIONES

- I. La presunción de ejecutividad de los actos administrativos consagrada en nuestro ordenamiento jurídico tiene como resultado principal que la impugnación de los actos administrativos no suspenda sus efectos.
- II. El tiempo que le toma al órgano jurisdiccional competente el resolver las impugnaciones, provoca que en el caso en el que el administrado haya sido notificado con una sentencia favorable a su pretensión, el acto administrativo haya surtido todos sus efectos, teniendo estos en varios casos, daños irreparables.
- III. El derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador otorga la facultad al administrado de exigir que la decisión que tome el órgano jurisdiccional sea efectiva y su pretensión pueda ser ejecutada; así como obliga al órgano jurisdiccional a brindar tutela cautelar garantizando de esta manera una tutela cautelar efectiva.
- IV. Los tribunales contencioso administrativos han dejado de ser entes revisores de la legalidad de los actos administrativos, y ahora tienen el deber de garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva de los administrados, que acuden a estos órganos en búsqueda de una resolución sobre sus pretensiones, la misma que debe ser efectiva.
- V. Si bien es cierto que es necesaria una reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, el órgano jurisdiccional con la finalidad de proteger el derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados, puede ordenar medidas cautelares, como la suspensión de los efectos de los actos administrativos, cumpliendo su deber de hacer efectivos los preceptos constitucionales.
- VI. El ejercicio de medidas cautelares es una medida que el órgano jurisdiccional tiene para evitar que se vulneren los derechos de los administrados y de cierta manera remediar los problemas que se pueden generar por el transcurso de tiempo que les toma resolver las controversias.

- VII. El ejercicio de la suspensión de los efectos de los actos administrativos, según la doctrina y la legislación (materia tributaria), implica la imposición de una contratutela que puede ser el pago de una caución o garantía, esta contratutela puede impedir el ejercicio de la tutela, si es excesiva.
- VIII. El problema que se genera entre la ponderación del interés particular y el interés general puede solventarse con la “Teoría del Balance” que otorga la posibilidad al administrado de probar que el daño que le genera el acto administrativo es superior al que puede producir a la Administración por la suspensión del mismo.

## **6. RECOMENDACIONES**

- I. Como ya fue analizado la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo impide la suspensión de los efectos de los actos administrativos, adicionalmente el tiempo que toma en resolver las causas el órgano jurisdiccional permite que el acto administrativo desarrolle todos sus efectos, provocando daño irreparables o graves que pueden producir una gran obligación económica en contra del Estado, por esta razón es recomendable que los tribunales contencioso administrativos en determinados casos protejan el derecho del administrado, imponiendo la medida cautelar de suspensión de los efectos de los actos administrativos, tomando como fundamento la Constitución el derecho constitucionalmente reconocido a la tutela judicial efectiva, y aplicando lo que contemplan normas inferiores como el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. El desarrollo de los requisitos necesarios para que proceda la suspensión de los actos administrativos, puede ocurrir a través de otra fuente del derecho que es la jurisprudencia.
- II. Es necesario que la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo esté acorde a los derechos y garantías reconocidas en la Constitución, y al desarrollo del derecho administrativo; por tal razón, es recomendable introducir una reforma que contemple la posibilidad de suspender los efectos de los actos administrativos cuyo texto podría ser el siguiente:

“Art... El acto administrativo goza de presunción de legitimidad su fuerza ejecutoria faculta a la administración a ponerlo en práctica por sus propios

medios, a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial. Sin embargo, la administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando el daño producido pueda ser mayor al que genere su suspensión.

La impugnación del acto administrativo no suspende sus efectos, sin embargo la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial, podrá ordenar la suspensión de los efectos del acto cuando existe apariencia de buen derecho, ilegalidad manifiesta o daños graves, que deberán ser probados por el solicitante”

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

- Edgar Neira Orellana, Sobre los efectos de los Actos Administrativos y la Tutela Cautelar en el Contencioso Administrativo, En Ruptura 50, Quito, 2006
- Eduardo García de Enterría, Curso de Derecho Administrativo I, Thomson Civitas, Madrid, 2004.
- Roberto Dromi, El Acto Administrativo, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997.
- Juan Carlos Cassagne, Derecho Administrativo, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2002.
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXVI, Libros Científicos Driskill S.A., Buenos Aires.
- Patricio Secaira Durango, Curso Breve de Derecho Administrativo, Ecuador, 2004.
- Enrique Rojas Franco, Derecho Administrativo, Edilex Editores, Costa Rica, 2007.
- Pedro Guillermo Altamira, Principios de lo Contencioso Administrativo.
- Juan Carlos Benalcazar Guerrón, Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano, Fundación Andrade & Asociados, Ecuador, 2007.
- Carlos Botassi, Revista de Derecho Público, Rubinzal Editores, Argentina, 2003.
- Pablo Esteban Perrino, Revista de Derecho Público, Rubinzal Editores, Argentina, 2003.
- Jorge Fábrega, Medidas Cautelares, Ediciones Gustavo Ibañez, Colombia, 1998.
- José Quezada Meléndez, Medidas Precautorias, Ediar Conosur, 1987.

- Lino Enrique Palacio, Derecho Procesal, Abeledo - Perrot, Buenos Aires, 2000.
- Roberto Bruce Becerra, la Suspensión Provisional de los Actos Administrativos Comentarios, Colombia, 1988.
- Emilio Biasco, La Suspensión Jurisdiccional de la Ejecución del Acto Administrativo y otras Medidas Cautelares, Uruguay, 2000, p. 14.
- Gustavo Penagos, El Acto Administrativo, Ediciones Doctrina y Ley, Colombia, 2008.
- Jorge Zavala Egas, El Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, Quito, CLD, 1995.
- Antonio Barrera Carbonell, Hacia Una Nueva Concepción de la Suspensión Provisional Acto Administrativo En Colombia, En <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/90/art/art1.pdf>.
- Ernesto Velásquez Baquerizo, La Suspensión del Acto Administrativo en el Juicio Contencioso Administrativo, EN [http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/2004/17/17\\_Suspension\\_Acto\\_Admin.pdf](http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/2004/17/17_Suspension_Acto_Admin.pdf).
- Adrián Gutiérrez, Diez Años De Jurisprudencia Del TCA Sobre La Suspensión De La Ejecución Del Acto Administrativo, En [http://www.rap.com.uy/spa/publicaciones/pdf/diez\\_anos\\_de\\_jurisprudencia\\_del\\_TCA.pdf](http://www.rap.com.uy/spa/publicaciones/pdf/diez_anos_de_jurisprudencia_del_TCA.pdf).
- Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 octubre del 2008.
- Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, R.O.S. No. 303, 19 octubre 2010.
- Código Tributario, R.O.S. No. 38, 14 de junio del 2005.
- Código Orgánico de la Función Judicial, R.O.S. No. 544 del 9 de marzo del 2009.
- Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, R.O. No. 338. Del 18 de marzo de 1968.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, R.O. 595, 2 junio 2002.
- Ley de Casación, R.O. S. 299, 24 de marzo del 2004.
- Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva R.O.536, 18 marzo 2002.
- Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Del Procedimiento Administrativo Común, Argentina.
- Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Argentina.
- Constitución Política Colombiana
- Código Contencioso Administrativo Colombiano