



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y  
POLITICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

**La suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en  
los procesos contenciosos administrativos**

**AUTOR:**

**Bustos Ullauri, Daniel Armando**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del grado de  
ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA  
REPUBLICA DEL ECUADOR**

**TUTOR:**

**Avila Stagg, Luis Carlos**

**Guayaquil, Ecuador**

**15 de septiembre del 2022**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**

## **CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por **Bustos Ullauri Daniel Armando**, como requerimiento para la obtención del Título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**.

### **TUTOR**

f. \_\_\_\_\_  
**Dr. Ávila Stagg, Luis Carlos**

### **DIRECTOR DE LA CARRERA**

f. \_\_\_\_\_

**Guayaquil, a los 15 días del mes de septiembre del año 2022**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS**

**CARRERA DERECHO**

## **DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, **Bustos Ullauri Daniel Armando**

### **DECLARO QUE:**

El Trabajo de Titulación: **La suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en los procesos contenciosos administrativos**, previo a la obtención del Título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador** ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

**Guayaquil, a los 15 días del mes de septiembre del año 2022**

**EL AUTOR**

f. \_\_\_\_\_  
**Bustos Ullauri, Daniel Armando**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS  
CARRERA DE DERECHO**

## **AUTORIZACIÓN**

**Yo, Bustos Ullauri, Daniel Armando**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación: **La suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en los procesos contenciosos administrativos**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, a los 15 días del mes de septiembre del año 2022**

**EL AUTOR:**

f. \_\_\_\_\_  
**Bustos Ullauri, Daniel Armando**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS

CARRERA DE DERECHO

## REPORTE DE URKUND

URKUND

Documento: [TESIS REPORTE DE URKUND.docx](#) (D143372901)

Presentado: 2022-08-29 17:19 (-05:00)

Presentado por: maritzawright@me.com

Recibido: maritza.reynoso.ucsg@analysis.orkund.com

Mensaje: Tesis Luis Carlos Avila [Mostrar el mensaje completo](#)

2% de estas 18 páginas, se componen de texto presente en 3 fuentes.

Lista de fuentes Bloques Abrir sesión

Categoría	Enlace/nombre de archivo
	<a href="https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5771469.pdf">https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5771469.pdf</a>
	INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES - IAEN / D29053368
	Universidad Metropolitana / D113223963 <input checked="" type="checkbox"/>
Fuentes alternativas	
Fuentes no usadas	

0 Advertencias Reiniciar Compartir

**TUTOR:**

f. \_\_\_\_\_  
**Dr. Ávila Stagg, Luis Carlos**

**EL AUTOR:**

f. \_\_\_\_\_  
**Bustos Ullauri, Daniel Armando**

## **Dedicatoria**

A mis padres, Darwin Bustos Peñaherrera y Priscila Ullauri Noblecilla, quienes son mi pieza angular en todo desafío que atravieso y me inspiran constantemente a ser una mejor persona y excelente profesional mediante el ejemplo.

A mis hermanos, Darwin y David, quienes siempre me han brindado una mano amiga cuando necesite de su ayuda, y a través de la fraternidad siempre nos continuaremos protegiendo.

A mis futuros colegas, con quienes compartí victorias y derrotas durante estos años, y hemos compartido nuestras experiencias para lograr la superación de cada uno de nosotros.



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN**

f. \_\_\_\_\_

**(NOMBRES Y APELLIDOS)**

**OPONENTE**

f. \_\_\_\_\_

**Dr. LEOPOLDO XAVIER ZAVALA EGAS**

**DECANO**

f. \_\_\_\_\_ -

**Ab. MARITZA REYNOSO GAUTE, Mgs.**

**COORDINADOR DEL ÁREA**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**Facultad:** Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas

**Carrera:** Derecho

**Periodo:** UTE A-2022

**Fecha:** 01-09-2022

**ACTA DE INFORME FINAL**

El abajo firmante, docente tutora del Trabajo de Titulación denominado “*La suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en los procesos contenciosos-administrativos*”, elaborado por el estudiante **BUSTOS ULLAURI, DANIEL ARMANDO**, certifica que durante el proceso de acompañamiento dicha estudiante ha obtenido la calificación de *diez (10)*, lo cual la califica como **APTA PARA LA SUSTENTACIÓN**.

**TUTOR:**

f. \_\_\_\_\_  
**Dr. Avila Stagg, Luis Carlos**



## INDICE

RESUMEN.....	X
INTRODUCCIÓN .....	2
Capítulo I.....	3
1.1    El proceso contencioso-administrativo.....	3
1.1.1    El origen y espíritu del proceso contencioso-administrativo .....	3
1.1.2    La normativa ecuatoriana vigente. ....	8
1.2    Medidas Cautelares Ordinarias .....	9
1.2.1    Diferencias de las medidas cautelares constitucionales .....	10
1.2.2    Las medidas cautelares en el procedimiento contenciosos .....	10
1.2.3    Suspensión del acto administrativo como medida cautelar.....	11
CAPITULO II .....	16
2.1.    Análisis del artículo referente a la suspensión del acto impugnado en la vía contencioso-administrativa y determinación del problema jurídico. ....	16
2.2.    Determinación del problema jurídico .....	18
2.3.    Principios y derechos que se ven afectados por la disposición normativa. .	18
CONCLUSIONES .....	26
RECOMENDACIONES .....	27
REFERENCIAS .....	28

## RESUMEN

La normativa procesal que se encuentra dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, en el que abunda el sistema de justicia garantista, contempla las medidas cautelares para los procesos entre privados, así como aquellos en los que interviene el Estado como parte, de esta manera, la norma jurídica es redactada como consecuencia de un principio protector al administrado en contra de la relación desmedida que se da en el derecho procesal jurídico tributario y administrativo; dentro de estos procesos la tutela cautelar que mayor alcance posee es la suspensión del acto administrativo, que se sobrepone a la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de este. Sin embargo, su aplicación varía dependiendo de la materia administrativa y tributaria. En la actualidad, las disposiciones de la ley respecto a la suspensión del acto en materia contencioso administrativa generan inseguridad jurídica para los administrados y no produce la protección que podría brindar, a través de implementación de otros medios ya reconocidos por el mismo procedimiento jurídico. Así, la omisión de estas alternativas genera una situación de desventaja injustificada para el individuo, a pesar de que la legislación se encuentra encaminada a esta suposición de un derecho garantista eficaz.

***Palabras clave:** medidas cautelares, derecho procesal administrativo, suspensión del acto administrativo, presunción de legitimidad y ejecutoriedad del acto administrativo, seguridad jurídica.*

## **Abstract**

The procedural law within the Ecuadorian legal system, in which applies the rule of law guaranteeing rights, it holds the precautionary measures for the judicial procedures between privates and those that the State intervene as one of the parties. This way, the judicial rule is written as a consequence of the principal of protection for the administered against the excessive relationship that happen in the tax and administrative judicial procedures; inside this process, the precautionary measure that has better range is the suspension of the administrative act, that overcome the legitimacy and enforceability assumptions that it possesses. However, its application depends on the process. Currently, the provisions of the law respect the suspension of the administrative act in the contentious administrative generate legal uncertainty for the administered and not produce the entire protection that it could, when it's applied other means already acknowledge by the legal procedure itself. This, the omission of the application of those alternatives generates a situation of disadvantage unjustified for the individual, despite that the legislation it is on the way of the supposition of an efficient guaranteeing law.

***Keywords:*** *precautionary measures, administrative procedural law, suspension of the administrative act, legitimacy and enforceability of the administrative act, legal certainty.*

## INTRODUCCIÓN

El Código Orgánico General de Procesos, promulgado el 22 de mayo de 2015 a través del Registro Oficial Suplemento nro. 506, regula las actividades procesales dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Dentro de sus capítulos, existe un apartado que establece las normas generales a aplicar en los procesos contencioso-administrativo y contencioso-tributario.

Dentro del compendio jurídico mencionado, el proceso contencioso-administrativo posee reglas específicas aplicables únicamente a estas relaciones en conflicto entre administrador y administrado, pues bien, existe una clara desigualdad entre las partes, al ser una dependencia del Estado en contra de quien se propone el acto dispositivo.

Ahora bien, los administrados que inician un proceso contencioso, lo realizan en virtud de que sus intereses, al sentirse afectados por alguna decisión administrativa realizada por la Administración Pública; sin embargo, la regla procesal general dispone que, no es obligatoria la suspensión de la acción de la Administración, a menos que exista una petición de parte justificada.

En la presente investigación se analizará la procedencia y eficacia que dispone el artículo 330 del Código Orgánico General de Procesos, misma que estará conformada por dos capítulos. El primero servirá para identificar y desarrollar las instituciones que rodean el problema jurídico; y el segundo tiene el propósito de analizar la resolución al conflicto y una posible respuesta para la modificación pertinente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

## Capítulo I

### 1.1 El proceso contencioso-administrativo.

El ordenamiento jurídico ecuatoriano, específicamente, el Código Orgánico General de Procesos, en adelante COGEP (2015), define el objeto del proceso contencioso-administrativo en su artículo 300 de la siguiente manera:

“Tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-tributaria o jurídico administrativa, incluso la desviación de poder.”

Es evidente que la norma tiene un propósito que es proteger a las personas en contra de los actos administrativos, así como los contratos del sector público y la relación jurídico-tributaria o jurídico-administrativa. En otras palabras, se puede entender que la norma jurídica está consciente de la desigualdad entre las partes y trata de compensar este hecho a través de una normativa garantista que tutela los derechos de los administrados.

Sin embargo, para entender el porqué de la redacción de esta norma, debe primero entenderse ¿en qué momento el Estado se volvió consciente del poder desmedido que tiene contra las personas que se encuentran sometidas a este, y cuáles son las consecuencias de poseer este poder desmedido sin control alguno?

#### *1.1.1 El origen y espíritu del proceso contencioso-administrativo*

Desde la formación del Estado como un ente jurídico existe, de cierta manera, el derecho administrativo, pues este se entiende como “el régimen jurídico de la administración pública, es decir, de la administración estatal” (Rodríguez, 2009, p.294). Compartiendo el criterio del autor de que esta simple definición tiene una

finalidad meramente práctica para la explicación sucinta, sin que por esto se trate de resumir inmensurablemente el amplio y complejo concepto del derecho administrativo, esta definición establece que el derecho administrativo es un conjunto de normas que poseen la finalidad de imponer las reglas que reconozcan el sistema público y lo organicen, a diferencia del derecho privado, necesario para el buen convivir del día a día entre las personas, como lo son el derecho civil, mercantil, laboral, etc. o la regulación de la conducta en contra de actos delictivos como sucede a través del derecho penal.

Rodríguez (2005) describe cuando puede afirmarse la existencia del derecho administrativo:

“sólo puede afirmarse que efectivamente existe derecho administrativo en un Estado, cuando ese conjunto de normas reguladoras de la organización y la actividad administrativas son obligatorias para las autoridades y conforman un cuerpo coherente y sistemático, que permita afirmar la existencia de una rama especializada del derecho, diferente de las ramas jurídicas tradicionales, como el derecho civil, el penal, el comercial, el laboral, etcétera.” (p.294)

Ahora bien, desde los primeros asentamientos de la humanidad, y la formación de las sociedades primitivas, planteado por Badía (2016) fueron Mesopotamia, Egipto y Persia existió una forma de gobierno para las comunidades, no obstante, el derecho administrativo positivo no nació hasta el hito histórico de la Revolución Francesa, tal y como García de Enterría y Fernández (2015) lo establecen en su libro “Curso de Derecho Administrativo”:

“A partir de la Revolución Francesa, momento en el que nace el Derecho Administrativo, y durante la primera mitad del siglo pasado, la Administración Pública se identifica con el Poder Ejecutivo, en el marco constitucional del principio de división de poderes.” (p. 28)

Como último punto necesario para continuar con el análisis del proceso contencioso-administrativo, se debe entender, en rasgos generales, un concepto de la Administración Pública como institución y cuál es su relación con los administrados.

De acuerdo con Camacho (2000), la teoría de la Administración pública es:

“una ciencia de carácter social, que fundándose en los principios del Derecho Constitucional y del Administrativo, formula los suyos propios a efecto de cumplir con los proyectos, programas, planes y aspiraciones elaborados por la Ciencia Política, para concretarlos por medio de actos jurídicos y materiales, en el marco de la función ejecutiva, para la satisfacción de las necesidades comunitarias a través de los servicios públicos, atribuciones, tareas, encomiendas o cometidos que corresponden a las facultades que la ley le otorga a los órganos que la realizan.” (p.11)

De igual manera, la subsecretaria del Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio Interior de la República de Chile (2002), distingue la administración convencional con la administración pública, señalando elementos decisivos como los fines, patrimonio responsabilidad pública y un estatuto normativo restringido.

Por otro lado, la Constitución de la República del Ecuador reconoce en el artículo 227 de su texto a la administración pública como: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.” (2008). Adicionalmente, en el artículo 226 ibidem, esclarece que el sector público es comprendido por las siguientes instituciones:

**“Art. 225.-** El sector público comprende:

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

En otras palabras, la norma legal y la doctrina reconoce que las instituciones que pertenecen al sector público, tienen el propósito de ser un servicio beneficioso para las personas, por consiguiente, se define a la Administración Pública como una entidad jurídica independiente creada por el pueblo soberano con el propósito de que maneje los recursos, tanto naturales como civiles de su territorio, para la justa y correcta repartición de estos, así como garantizar los parámetros de una vida digna de las personas sobre las cual gobierna.

Como se ha mencionado, esta administración, si bien sirve a favor de los derechos e intereses de la **comunidad**, es autónoma en cuanto su regulación, gestión y sistematización, por tanto, genera sus propios procesos administrativos, respetando los principios constitucionales que rigen el sector público, así como normas legales, reglamentos y ordenanzas, recordando el principio de legalidad, de conformidad con lo establecido con el Doctor Jorge Zavala Egas (2003) que establece:

“Es el principio que fundamenta el Estado de Derecho y es de mayúscula trascendencia para el Derecho Público, en especial para el Derecho Administrativo, pues, se traduce en el sometimiento de los poderes públicos al Ordenamiento Jurídico. Esto es, toda actuación **de la administración Pública** debe estar justificada por norma jurídica previa.” (p.71)

Sin perjuicio de lo mencionado, existen actos administrativos que puedan ir en contra del interés del **individuo**, producto del aspecto falible que tiene la institución al ser una creación del ser humano. Debido a esto, la administración debe contemplar procedimientos administrativos para la regulación y tramitación de las quejas, reclamos y en sí, cualquier disputa que pudiera nacer en el manejo de los servicios del sector público.

Al encontrarse en instancia administrativa, la institución contra la cual se presentará el reclamo será quien decida sobre la procedencia de este, contemplando siempre el principio de doble conforme, tipificado en el artículo 217 del Código Orgánico Administrativo (en adelante COA) y 173 de la Constitución (2008), que disponen:



**“Art. 217: Impugnación.** En la impugnación se observarán las siguientes reglas:

1. Solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas, con independencia de que hayan comparecido o no en el procedimiento, mediante el recurso de apelación.”

**“Art. 173.-** 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.”

Esto permite que se eleve la impugnación a la máxima autoridad para que conozca el conflicto y delibere una resolución.

Ahora, cuando el sistema administrativo de resolución de conflictos no fuera suficiente para satisfacer los intereses del administrado, al existir esta disparidad respecto de quien decide es la misma administración, podrán impugnarse dichas resoluciones en el poder judicial, a través de la presentación de una demanda de lo contencioso-administrativo.

En conclusión, se entiende que el proceso contencioso-administrativo, como su nombre lo expresa, es aquel designado por la norma procesal para llevar a cabo una serie de pasos que garanticen los derechos de las partes procesales cuando una de estas es la administración pública, sin embargo, para llegar ante este Tribunal el administrado ha tenido que soportar una gran carga durante los procesos administrativos en los que aún no se ha podido subsanar su inconveniente, hecho que se debe considerar simultáneamente, mientras continúa operando la administración, pues la relación entre las partes es claramente desigual; es en este momento, que el individuo debe ponderar si continuar o no con el conflicto, pero en caso de seguir e invocar la acción para el inicio de un procedimiento judicial, existe una necesidad del administrado por hacer valer sus intereses. El doctor Meythaler (2000) establece el objetivo de la acción de esta institución:

“La acción contencioso administrativa se bifurca complejamente en la acción de plena jurisdicción, necesaria para recuperar un derecho subjetivo del

recurrente que ha sido cuestionado o negado por la autoridad, y en la acción objetiva, que tiende a la anulación de los actos creados sin específica determinación de un destinatario, cuando los mismos contrarían a la ley.” (p.121).

### ***1.1.2 La normativa ecuatoriana vigente.***

En la actualidad, el proceso contencioso administrativo ha sido remodelado con la entrada en la vigencia del COGEP. La norma establece disposiciones generales aplicables para los procedimientos en los que el Estado interviene como parte procesal, es decir, para los procedimientos contencioso tributario y contencioso administrativo. Posteriormente, en la Sección III del capítulo II, del Título I del Libro IV “Procesos” se plasman 6 artículos aplicables específicamente para los procesos contencioso-administrativo.

Uno de los principales cambios que se presenciaron fue la aplicación de la oralidad para el manejo y tramitación de los procesos. Al respecto, Benalcázar Guerrón (2016) establece:

“Superadas las críticas a la oralidad, lo más importante y positivo de aplicarla en los procesos contencioso-administrativo y tributario es el propósito de simplificar el procedimiento y de hacerlo más rápido y expedito. El gran tormento de los administrados ha sido siempre la lentitud de los juicios contencioso-administrativos y tributarios que, según apreciación de algún autor, son incompatibles con la brevedad de la vida humana”. (p.282)

Si bien, la entrada en vigencia del COGEP implicó grandes innovaciones para permitir un avance en los procedimientos, sería una declaración falsa hablar acerca de que el ordenamiento jurídico en materia procesal ha llegado a su máximo alcance, y los procesos judiciales son realmente efectivos para los usuarios del sistema de justicia.

## 1.2 Medidas Cautelares Ordinarias

Para entender el concepto de las medidas cautelares, debemos remitirnos al momento en el que el sujeto activo inicia un proceso judicial, este busca el cumplimiento de una obligación, la declaración de un derecho que sea favorable a sus intereses a través de “la acción”, Véscovi (2006) puntualiza este último como “consiste en el poder (abstracto) de reclamar determinado derecho (concreto) ante la jurisdicción (el poder judicial, los tribunales)” (p.63). Más adelante, Véscovi (2006) complementa la definición estableciendo que este poder de reclamar un derecho obtiene como resultado la instauración de un proceso, para que finalice con un pronunciamiento (sentencia) del tribunal.

Sin embargo, durante la tramitación del proceso, existe la posibilidad que los derechos e intereses del sujeto activo, puedan verse afectados por el transcurso inevitable del tiempo, afectándolos, en ciertos casos, de una manera irremediablemente.

En virtud de lo mencionado, nace la institución de las medidas cautelares, que tienen el fin de evitar la mayor afectación posible de los derechos e intereses de las partes. Ortells Ramos (2000) define a esta institución “La tutela cautelar es precisamente el instrumento jurídico-procesal que tiene por función evitar que esto último suceda, mediante una incidencia en la esfera jurídica del demandado adecuada y suficiente para producir ese efecto” (p.37). Y establece que sus características esenciales son las siguientes:

- Deben adoptarse mientras se encuentren un proceso principal, y en el caso de haberse obtenido previo a este, fenecerán de oficio si no se propone la acción dentro de un plazo determinado.
- Su destino persigue el del proceso; una vez finalizado, no hay razón para que la medida cautelar continúe.
- Por regla general, los efectos de la medida cautelar son los que el actor pretende en su demanda, no obstante, estos siempre tendrán un carácter provisional. (Ortells Ramos, 2000).

### ***1.2.1 Diferencias de las medidas cautelares constitucionales***

Una vez claro el concepto, se debe realizar una distinción respecto a las medidas cautelares ordinarias y constitucionales. De acuerdo con el doctor Calamandrei (como se citó en Terán Suarez, 2017) establece que las medidas cautelares son: “anticipación provisoria de ciertos efectos de la providencia definitiva, encaminada a prevenir el daño que podría derivar del retardo de esta” (p.4), las medidas cautelares constitucionales tienen como último fin prevenir el daño de la vulneración de algún derecho constitucional, independientemente se busque una declaración judicial de los derechos del individuo.

La Carta Magna del Ecuador establece que las medidas cautelares como garantías jurisdiccionales, pueden ser ordenadas conjunta o individualmente de una acción constitucional, es decir, no es necesario que se encuentre un litigio pendiente para su aceptación. Esto se debe a que más que buscar el cumplimiento eficaz de un pronunciamiento judicial en firme, las medidas cautelares constitucionales buscan evitar la afectación de uno de los derechos de rango constitucional. Debido a esto, es fundamental no mezclar las instituciones, pues las medidas cautelares en materia constitucional gozan de un fin más amplio y sus características son de una aplicación más directa y libre, mientras que las medidas cautelares ordinarias se encuentran tasadas con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la sentencia, en el aspecto constitucional se podrá disponer las medidas que permitan proteger al derecho fundamental de ser amenazado o se detenga su violación.

### ***1.2.2 Las medidas cautelares en el procedimiento contenciosos***

Una vez que está clara la distinción entre las medidas cautelares ordinarias y las medidas cautelares constitucionales, debemos hacer una tercera y última separación, para identificar las medidas cautelares en los procesos en los que la Administración Pública forma parte.

El COGEP (2015), en su Título III del Libro II, reconoce en su codificación a las providencias preventivas, que tienen la finalidad establecida anteriormente, esto es,

precautelar la posibilidad de un cumplimiento efectivo en la sentencia, estableciendo medidas como el secuestro o retenciones de fondos; por las transcripción de la norma, no es complicado deducir que estas medidas están contempladas para el beneficio de los acreedores en contra de aquellos deudores que pretendan esquivar y librarse del cumplimiento de la sentencia.

Sin embargo, al momento de hablar de las medidas cautelares en los procesos contenciosos, nos encontramos ante una amalgama de definiciones, pues bien, estamos frente a la justicia ordinaria, pero las medidas cautelares no buscan proteger una acreencia, sino, los derechos de los administrados frente del amplio poder del Estado.

Como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, la relación entre Estado y administrado trae consigo una gran desventajada, y resulta materialmente inexistente una paridad entre las partes dentro de un proceso, es debido a esto que se han establecido mecanismos que tratan de equilibrar la balanza y otorgan a los individuos facilidades y protecciones adicionales, con la finalidad de precautelar, dentro de lo posible, sus intereses y derechos. Pérez Estrada (2014) define a la tutela cautelar:

“En definitiva, la tutela cautelar constituye un límite al privilegio de la ejecutividad administrativa y permite someter esta prerrogativa a control judicial. Por ello la regla general de la ejecutividad se controla en cada caso concreto y la finalidad no es baladí, sino que se trata de evitar la indefensión de los ciudadanos” (p.2360)

### ***1.2.3 Suspensión del acto administrativo como medida cautelar***

Si la medida cautelar para los procesos contenciosos es diferente a las medidas cautelares ordinarias, contempladas en su respectivo título en la normativa procesal; y diferente a las medidas cautelares constitucionales, recogidas en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley de Control Constitucional y Garantías Jurisdiccionales, nace la inquietud, ¿dónde podemos encontrar las medidas cautelares en los procesos contra el Estado?

Para identificar esto, es preciso entender que la finalidad de los procesos contenciosos es obtener, a través del poder judicial, una sentencia en firme que permita que la Administración Pública reconozca algún derecho controvertido y detenga su actuar en contra de los intereses del sujeto activo; sin embargo, para lograr esto, es necesario tener la certeza, que, durante el proceso, que por el principio de justicia no puede prologarse indefinidamente, a pesar de que en la práctica existan casos en los que el transcurso indefinido y excesivo del tiempo en los procesos no es un factor para conseguir una sentencia, estos no se vean afectados durante la tramitación de los derechos controvertidos.

“La medida cautelar surge para conseguir rapidez procesal. La medida cautelar es, por lo tanto, un instrumento procesal que establece el ordenamiento jurídico para conseguir agilidad en el desarrollo del proceso y para lograr la tutela efectiva de los derechos e intereses litigiosos. La medida cautelar es absolutamente necesaria para evitar que se frustre la decisión que se dicta en el proceso. Si bien, es evidente que si la Justicia se otorgara de modo inmediato no sería necesaria la medida cautelar.” (Pérez Estrada, 2014, p. 2363)

En el COGEP se encuentra normado **la suspensión del acto administrativo**, ya sea en materia tributaria o en materia administrativa.

### **1.2.3.1 Suspensión del acto administrativo en lo contencioso tributario.**

En los procesos contenciosos tributarios se contempla la posibilidad que, cuando la obligación tributaria corresponde una obligación de dar para el contribuyente, este puede suspender el acto administrativo presentando una caución del 10% de su cuantía. El COGEP (2015) lo regula de la siguiente manera:

A través de esta disposición, los sujetos pasivos gozan de seguridad jurídica ya que, si bien, existe una disposición administrativa emitida por una autoridad competente que ordena el pago de una obligación, pero al ser la misma Administración Pública la que resuelve, existe la posibilidad que dicha resolución sea parcial a favor de ella misma; por tanto, es posible impugnar la resolución ante lo contencioso tributario y suspender

la ejecución de un acto administrativo, hasta que los juzgadores de justicia se pronuncien al respecto.

Cabe señalar que los actos administrativos emanados por la administración tributaria no pierden sus presunciones de ejecutoriedad y legitimidad, es un derecho que no desaparece, sin embargo, para el legislador, es más importante proteger y hacer valer los derechos de seguridad jurídica y legalidad a favor del sujeto pasivo durante la tramitación del juicio.

No obstante, lo mencionado, existe un aspecto muy importante para la suspensión del acto administrativo en lo contencioso tributario, que es la caución del 10% de la obligación. Es decir, existe un valor que el contribuyente debe garantizar para demostrar que su acción interpuesta es legítima para él, permitiendo así suspender la ejecución del acto administrativo impugnado para evitar daños irreversibles, sin que por ello se vulnere el acceso gratuito a la justicia, conforme lo establece la sentencia nro. 92-15-IN/21 de la Corte Constitucional (2021).

La norma procesal citada ejemplifica que no es necesario demostrar daño alguno, ya que la resolución es clara en contra de los intereses de los administrados. Una vez consignada la caución, se ha demostrado la presunta buena fe del administrado y se suspende la ejecución del acto, sin realizar ningún pronunciamiento respecto la admisibilidad de la caución, sino que esta opera ipso – facto para la suspensión del juicio.

Por ende, existen pronunciamientos que consideran que la caución es innecesaria para la suspensión del acto administrativo, pero es importante reconocer la realidad de Ecuador, y entender que existen contribuyentes que están conscientes respecto a que no poseen los derechos y beneficios que alegan, no obstante, si pueden continuar dilatando la recaudación del fisco, presentarán cualquier acción que esté disponible.

### 1.2.3.2 Suspensión del acto administrativo en lo contencioso administrativo

En primer lugar, se debe mencionar que el acto administrativo goza de presunción de legitimidad y ejecutoriedad de conformidad con lo establecido en el artículo 68 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, en concordancia con el artículo 229 del COA. Fraga (2007) define esta presunción:

“Desde luego debe decirse que una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez, es decir, que se trata de una presunción *iuris tantum*.” (p.275)

Ahora bien, Cabanellas (2000) entiende el texto *iuris tantum* como aquella afirmación que permite ser abatida por prueba en contra, es decir, la misma norma sustantiva admite prueba en contra de dicha presunción, misma que se presenta conjuntamente a la demanda, de acuerdo con Ramírez Romero (2017).

Sin embargo, en el caso de que existan individuos que se sientan afectados por las disposiciones contenidas en el acto expedido por la autoridad administrativa, dicho acto podrá ser impugnado en vía judicial.

En el caso que se encontrase pendiente la resolución de la impugnación, no existe un criterio en firme en cuanto a la procedencia o no del acto administrativo, no obstante, por los principios mencionados en la norma citada anteriormente, la autoridad administrativa tiene la potestad de ejecutar el acto administrativo, así este se encuentre impugnado.

Así, Meythaler (2002) aclara perfectamente, que existen circunstancias en las cuales es preferible sacrificar ciertos derechos de la administración a los de los administrados:

“De lo que se trata es que el individuo afectado por un acto cuya impugnación promueve ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo pueda solicitar de dicho Tribunal que en cualquier estado del juicio, y especial mente en su



primera providencia, suspenda la ejecución del mismo hasta cuando dicte sentencia. Hay circunstancias en las cuales es preferible sacrificar el principio de autoridad, larga e irreductiblemente defendido por la escuela clásica del Derecho Administrativo ecuatoriano, en aras de proteger la legalidad y los derechos de los individuos en sus relaciones con el Estado.” (p.3)

Es lógico llegar a la conclusión que es procedente la suspensión del acto administrativo cuando se encuentra el peligro los derechos e intereses de un administrado, pues los Poderes Legislativo y Judicial deben tratar de equilibrar la relación desmedida que existe entre la Administración Pública y el administrado, por tanto, la suspensión del acto administrativo no solamente es aplicable en la materia contenciosa tributaria.

Una vez claro las instituciones que rodean y justifican la procedencia de la suspensión del acto administrativo en los procesos contencioso administrativo, se procederá analizar en profundidad la normativa actual y si es necesario realizar cambios en el texto jurídico para abarcar una mayor protección eficiente para el individuo.

## **CAPITULO II**

### **2.1. Análisis del artículo referente a la suspensión del acto impugnado en la vía contencioso-administrativa y determinación del problema jurídico.**

El ordenamiento jurídico ecuatoriano reconoce la posibilidad que se suspenda el acto administrativo, siempre y cuando se demuestre que el acto administrativo amenace los derechos del administrado. El artículo 330 del COGEP (2015) dispone:

“Art. 330.- Suspensión del acto impugnado. A petición de parte, el juzgador podrá ordenar en el auto inicial la suspensión del acto administrativo, cuando de los hechos alegados en la demanda y las pruebas acompañadas, aparezca como justificado un juicio provisional e indiciario favorable a la pretensión exhibida, sin que esto implique una decisión anticipada sobre el fondo, siempre que el retardo en la decisión de la causa pueda afectar irremediablemente el derecho opuesto y se evidencie la razonabilidad de la medida.

Cuando el acto administrativo produzca daños irremediables o de muy difícil remediación por la vulneración de los derechos del administrado, el juzgador podrá ordenar en el auto inicial o en sentencia cuando sea el caso, la suspensión del acto administrativo y de sus efectos, a pedido de parte, debiendo el actor fundamentar razonadamente su petición dentro de la demanda.

La parte accionante adjuntará en la demanda los documentos que acrediten de ser el caso, los daños de que pudiere ser objeto.

La interposición de cualquier recurso no afectará la suspensión del acto impugnado y sus efectos.”

Para analizar la norma jurídica, es importante dividirla en tres secciones:

1. Los efectos que deben producir el acto administrativo.
2. Momentos procesales de la suspensión del acto.

3. Juicio provisional para la decisión del tribunal.

**1. La norma jurídica dispone que tendrá lugar la suspensión del acto administrativo cuando un acto administrativo produzca:**

- a) Daños irremediables a los derechos del administrado.
- b) Daños de muy difícil remediación a los derechos del administrado.

**2. Momentos procesales que deben tenerse en cuenta para que opere la suspensión:**

- a) El Administrado deberá fundamentar razonadamente su petición en la demanda.

El tercer inciso de la norma citada establece como requisito de la solicitud que el administrado deberá adjuntar documentos que acrediten el daño que alega, con la finalidad de entregar los insumos al Tribunal y este pueda verificar la realidad de la amenaza que se encuentran sus derechos.

- b) El Tribunal podrá disponer la suspensión ya sea en el auto inicial o sentencia.

El legislador contempla que el Tribunal pueda disponer la suspensión del acto impugnado en sentencia, cuando corresponda, sin embargo, esto no es ninguna tutela cautelar, pues el juicio ya ha culminado, y en caso de que no se haya dispuesto la suspensión en el auto inicial, los derechos de los administrados ya se han visto afectados. Por lo que, se considera innecesario analizar respecto a la suspensión del acto en la sentencia, al ser este ya no una tutela cautelar, sino un punto de debate que se busca como finalidad del juicio.

3. Juicio provisional e indiciario para que el Tribunal acepte la suspensión.

Actualmente, la norma procesal dispone que con los insumos entregados al tribunal en la demanda junto a las pruebas el Tribunal podrá generar un criterio prematuro, sin abordar el fondo de la causa, que le permita decidir respecto la procedencia de la suspensión del acto administrativo.

## **2.2. Determinación del problema jurídico**

Como se ha mencionado previamente, la entrada en vigencia del COGEP, ha traído consigo grandes cambios al proceso contencioso administrativo, permitiendo una protección más amplia para los administrados.

Sin embargo, respecto a la medida cautelar de la suspensión del acto administrativo, a diferencia del proceso contencioso tributario, deberá existir una decisión previa y anticipada por el Tribunal, de acuerdo con lo solicitado en la demanda y en las pruebas aportadas. Si bien, existe la posibilidad de proteger los derechos de los administrados, estos se encuentran a la merced de la decisión del Tribunal, que podría considerar algo diferente a lo solicitado, encontrándose una inseguridad jurídica para los administrados.

Por lo expuesto, el problema jurídico identificado en la norma es: **La inseguridad jurídica producida por el juicio preliminar e indiciario realizado por el Tribunal respecto la suspensión del acto administrativo en los procesos contenciosos administrativos.**

## **2.3. Principios y derechos que se ven afectados por la disposición normativa.**

Para entender los derechos que se encuentran en una posible afectación, es necesario separar desde el punto de vista de la administración pública y del punto de vista del administrado.

### ***2.3.1. Principios y derechos de la administración.***

Se he dejado claro que todo acto administrativo emitido por una autoridad competente automáticamente este gozará de presunción de legitimidad y ejecutoriedad. No obstante, existe cierta resistencia referente al principio de presunción de legitimidad, tal como concluye en su estudio Durán Martínez (2007):

“La presunción de legitimidad del acto administrativo, a nuestro juicio, ha servido en definitiva en nuestro país para facilitar a la Administración, con el aval del propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el desconocimiento del derecho positivo vigente. La presunción de legitimidad ha favorecido sin duda la arbitrariedad administrativa en detrimento de los derechos humanos.”  
(p.29)

Por otro lado, no son los únicos derechos que goza la actuación estatal.

Tal como se manifestó al inicio del documento, el objetivo principal de la administración pública es la administración eficiente de los recursos del pueblo soberano, por tanto, se entiende, en una primera instancia que los intereses colectivos pesarán sobre los individuales, siendo un argumento relativamente justo al ponderar el bien común de una comunidad contra el bien de un individuo.

Más, la carga de trabajo para la administración pública es tan abrumadora que es necesario descentralizar el poder para que las administraciones seccionales puedan tratar de conseguir una solución respecto a la mayoría de las controversias. El Código Orgánico de Organización Territorial (en adelante COOTAD), define la descentralización como “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.” (2010). Ahora, si agregamos que los juicios que se encuentren impugnados en vía judicial sean suspendidos sin mayor trámite, estaremos frente a oficinas llenas de expedientes con juicios sin resolver, perjudicando así las gestiones de la administración, y el principio de eficacia y eficiencia administrativa, que, de acuerdo con López Olvera (como se citó en Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo, 2017) refiere a la prontitud, celeridad y sencillez que gozan los trámites de la administración para cumplir el objetivo que se proponga, siempre teniendo el interés colectivo como fin supremo, por tanto, se estaría perjudicando el interés común de la sociedad.

### 2.3.2. *Principios y derechos del administrado.*

Al contrario, es fundamental para la administración entender que si bien, su función es la administración de los recursos, estos deben ser beneficiosos para los usuarios, para los administrados, para los individuos que conforman la sociedad. Es indudable que el bienestar común tiene mayor valor al hablar de una ponderación de derechos, entendiéndose como la relación de preferencia entre los principios y normas que se encuentran condicionadas por las circunstancias que lo rodean (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009). Es por esto por lo que el ordenamiento jurídico regula ciertas acciones como la de lesividad, medio idóneo para que las administraciones soliciten la revocatoria de un acto que produzca derechos a favor de un sujeto, pero en perjuicio de la comunidad (Guerra Sánchez, 2017), sin embargo, esto no significa que se deba de abandonar y olvidar los derechos de los individuos.

Consecuentemente, los individuos gozan de derechos que deben respetarse, incluso si eso pudiera vulnerar ciertas gestiones en la administración. En el derecho, existe una máxima conocida como la fórmula de Blackstone; Evans Cameron (2020) realiza una analogía con esta máxima para analizar los fallos en el sistema “modelo” de Canadá para la determinación de la condición de refugiado:

“La fórmula de Blackstone es una de las máximas más famosas del derecho consuetudinario angloamericano: *“Es mejor que diez personas culpables escapen, a que un inocente sufra”*. A lo largo del tiempo, los artífices de este corpus legislativo han creído firmemente que condenar al inocente es el peor tipo de error...” (p.3)

El Estado tiene la carga de la prueba para demostrar, de manera precisa, la responsabilidad de los individuos, caso contrario, podrían darse situaciones en las que una persona inocente sea afectado por una decisión estatal injusta. Para evitar esta situación, los Estados de derecho han implementado mecanismos que permitan garantizar un proceso justo. Así, María Lorca (2003) reconoce al derecho procesal como un sistema de garantías de la siguiente manera:

“El deber procesal es un imperativo de orden público procesal a diferencia de la “obligación” civilista y de la liberal “carga procesal”. Su incumplimiento, por ser contrario a un imperativo de orden público procesal, origina un ilícito para la correcta ordenación procedimental que justifica la sanción.” (p.544)

Sin perjuicio de lo mencionado, es indudable que el artículo 330 del COGEP (2015) contempla que para que opere la suspensión del acto administrativo como tutela cautelar, esta petición deberá ser sometida a la decisión de un tribunal respecto su procedencia. No obstante, este juicio provisional genera incertidumbre al administrado si efectivamente se suspenderá temporalmente el acto impugnado durante la tramitación del juicio. Por tanto, se genera una clara inseguridad jurídica que podría ser resuelta con otros métodos alternos para la protección de los intereses de las partes.

Por último, como se ha manifestado anteriormente, la existencia dentro de un proceso contencioso-administrativo iniciado por el administrado tiene como antecedente un proceso en fase administrativa que no ha aceptado sus pretensiones, por tanto, el individuo se ve obligado a iniciar nuevamente un trámite con la finalidad de conseguir una resolución que cumpla con sus intereses. Es por esto, que, bajo el principio de buena fe, que Novak Talavera (1997) define como: “un modelo ideal de conducta social, que implica un actuar honesto, leal, probo, correcto, exento de subterfugios y malicia. Es en buena cuenta el espíritu escrupuloso con que deben cumplirse las obligaciones y ser ejercidos los derechos.” (p.127). Por tanto, se entiende que el administrado no está iniciando el juicio para causarle perjuicios a la administración pública o al interés colectivo, sino al contrario, trata de proteger sus derechos y alcanzar sus intereses.

#### **2.4. Análisis de los derechos y principios en conflicto.**

Una vez identificados los derechos de las partes, y conocer como estos se interponen entre sí, corresponde analizar su aplicación efectiva para solucionar el problema jurídico.

Es importante entender que la presunción de legitimidad y ejecutoriedad que gozan los actos administrativos válidos van encaminados a la finalidad principal de la

administración, por tanto, se podría argumentar que son beneficios para el bien común. No obstante, como ya se ha mencionado, por el bien común tampoco se podrá dejar en indefensión a los individuos.

Así, utilizando una interpretación sistemática, definida por Picado Vargas (2013) como “una interpretación unitaria, la cual es sistemática, en el sentido de que no analiza la norma en forma aislada, sino como parte del ordenamiento jurídico.” (p.145) se puede concluir que en los procesos contenciosos tributarios se puede suspender la ejecución del acto administrativo con la presentación de una caución; del mismo modo, el propio artículo 330 del COGEP (2015) reconoce la suspensión del acto por el Tribunal contencioso administrativo si es que este puede causar daños irremediables o de gran amenaza.

En tal sentido, es prudente considerar como punto de partida que dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, no es un criterio cuestionado que sea posible la suspensión del acto administrativo impugnado en vía judicial, al ser suspensiones temporales que permiten la seguridad de los derechos e intereses de los administrados, de esta manera, es lógico concluir que la presunción de legitimidad y ejecutoriedad no se ven afectadas por la disposición anticipada de un tribunal de suspender un acto emitido válidamente, siempre y cuando esta sea temporal.

Ahora, en cuanto al derecho de la seguridad jurídica, actualmente la legislación podría optar por una mejor redacción que permita en los procesos contenciosos administrativos garantizar la protección de sus intereses, siempre y cuando dicha protección no interfiera directamente con los derechos de terceros. No obstante, podría alegarse que muchos individuos utilizarán estas vías para poder esquivar las obligaciones con las Administraciones y aprovecharse de este modo de la ley. Al respecto, cabe señalar que el principio de buena fe es una presunción erga omnes de derecho contemplada en el artículo 13 del Código Civil (2005). Del mismo modo, la impugnación a través de la vía judicial posterior a una impugnación por vía administrativa se encuentra plenamente reconocida por la ley. Por otro lado, los medios para la suspensión ya se encuentran dentro del ordenamiento jurídico, como resultado de la desigualdad que existe entre la Administración y el administrado, motivo por el cual la legislación produce estas normas a favor del individuo. Por esta razón no es



procedente alegar que el uso de los mecanismos brindados por la ley sean un sinónimo o producto de mala fe por parte del administrado.

## **2.5. Solución al problema jurídico determinado.**

No cabe duda de que la suspensión del acto administrativo ha sido un gran paso para el proceso contencioso administrativo, sin embargo, el requerimiento del juicio provisional por parte del Tribunal no brinda la seguridad jurídica que la norma procesal podría brindar, sin menoscabar los derechos e intereses de las partes.

En virtud de esta premisa, primeramente, se ha analizado la posibilidad que los administrados tengan una vía alterna para brindar un mayor alcance de la norma a la que actualmente reconoce la legislación. Esto es, la implementación de una caución para la suspensión ipso facto de un acto administrativo, cuando esta no altere los derechos e intereses de terceros.

En segundo lugar, para verificar la efectividad de este cambio procede realizar la pregunta ¿Es compatible la caución para la suspensión del acto administrativo en los procesos contenciosos administrativos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano?

Con la finalidad de poder contestar la pregunta, es necesario identificar que de todas las acciones que contempla el artículo 326 del COGEP (2015), esta disposición podrá emplearse únicamente al numeral 1, ya que el resto de las acciones tienen relación directa con derechos e intereses de terceros, como lo es la acción de lesividad, el pago de consignación y contratación pública:

“Art. 326.-Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones;

1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos.

De este modo, la suspensión operara respecto de aquellos actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos, reduciendo el conflicto de intereses entre la Administración Pública sin sancionar al individuo.”

Otro aspecto que se debe tomar en cuenta es que el artículo 75 de la Constitución (2008) establece:

“Art. 75.-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.”

Es decir, si actualmente la norma contempla un acceso gratuito a la justicia, al no requerir ningún valor para la operación de la suspensión, el agregar este nuevo requerimiento podría ser un detrimento para los derechos de los más necesitados, dejándolos en un posible estado de indefensión. Sin embargo, tal como se estableció al inicio de este punto, la implementación de una caución debe considerarse una medida alternativa para aquellos individuos que persigan una seguridad jurídica por encima del valor a cancelar, sin que esto desmerezca a aquellas personas que soliciten la suspensión del acto administrativo por la amenaza de un daño irremediables o de difícil remediación. Estos requisitos son independientes, no son complementarios ni excluyentes.

Por otro lado, para que opere la caución en los procesos contenciosos administrativos, será necesario determinar el porcentaje de la cuantía correspondiente, entendiéndose como dicha cuantía la identificación cuantificable de los daños producidos o amenazados por el acto administrativo.

Como se ha establecido, en los procesos contenciosos tributarios el porcentaje requerido es el 10% de la cuantía de la obligación, siendo un valor accesible, al permitir proteger el 90% de la obligación restante. No obstante, es importante comprender que los procesos contenciosos tributario y contencioso administrativo son distintos, por lo que no procede aplicar el mismo porcentaje sin ninguna otra justificación; esto debido a que la administración dentro de los procesos contenciosos administrativos no

pretende solamente la recaudación de una obligación, sino que existe la posibilidad de que se deban efectuar otras gestiones para el cumplimiento del acto administrativo.

Así como existe la caución tasada en los procedimientos tributarios, el COGEP también reconoce una caución para la suspensión de la ejecución de la sentencia en los recursos de casación, no obstante, en estos procesos, la norma no señala un porcentaje predefinido, sino que el Tribunal es el competente para determinar el valor de la caución mediante un auto.

Consecuentemente, si bien, la caución realmente no asegura el cumplimiento total de la obligación, al no tener un porcentaje suficiente para responder a la obligación original, sirve como un prerequisite para la suspensión del acto, demostrando la buena fe del individuo. Por lo expuesto, el porcentaje deberá realizarse acorde a la realidad económica de cada individuo y su caso en específico reflejando el valor de los posibles daños cuantificados; permitiendo al administrado solicitar con seguridad la suspensión del acto administrativo, pero la finalidad de esta será asegurar que la solicitud lleva una garantía de la voluntad de cumplimiento, por lo tanto, si corresponde a un valor porcentual fijo o que sea a discreción del tribunal, es más un aspecto formal y accesorio. Sin perjuicio de esto, para lograr un mayor alcance de la seguridad jurídica respecto a la discrecionalidad de los juzgadores en hechos no atribuibles a las partes, lo ideal sería fijar un valor porcentual que permita a la Administración estar segura del cumplimiento de la obligación con el cobro de dicha garantía y, simultáneamente, al administrado solicitar la suspensión del acto, sin afectar fuertemente su patrimonio.

## CONCLUSIONES

- Está claro que la suspensión temporal del acto administrativo impugnado no vulnera ni produce efectos adversos para que la administración pública pueda realizar las gestiones que se le han encomendado. Pues así, podrá asegurarse que si la sentencia es adversa para el administrado, la Administración podrá emplear todas las medidas legales para cumplir con la ejecución del acto administrativo, sin embargo, si la sentencia es favorable para un individuo, se evitará un detrimento innecesario de los derechos e intereses de las personas.
- Ha quedado claro que la caución es una medida temporal que permite a los administrados garantizar la aplicación de la norma, sin embargo, esta no debe ser excluyente para el beneficio actual de solicitarla cuando derechos estén en grave amenaza. Este medio tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de una obligación, sin una afectación inmediata. No obstante, esta caución deberá considerarse una expresión de buena fe, bondad y gratitud para que los derechos del administrado se protejan, y pueda ejercitar los derechos de acción reconocidos por la Constitución y el ordenamiento jurídico.
- En conclusión, cuando el proceso no atente trascendentemente contra el interés general, en otras palabras, en los casos que se adecuen al supuesto contemplado en el numeral 1 del artículo 326 del COGEP (2015), el administrado debería poder optar por demostrar gratuitamente la amenaza a sus derechos, que estará sujeta a la decisión preliminar por el Tribunal para disponer la suspensión del acto administrativo; o, en los casos que adicionalmente se pueda cuantificar la pretensión del sujeto activo, podrá presentarse una caución suficiente que permita la suspensión temporal. De este modo, en caso de que el administrado tenga razón, se evite la realización de cual detrimento a sus derechos legítimos, por otro lado, si el Tribunal da la razón a la Administración, el acto podrá cumplirse sin inconvenientes, logrando un mejor ordenamiento jurídico.

## **RECOMENDACIONES**

Para evitar caer en inseguridades jurídicas, es necesario que el artículo 330 del COGEP sea reformulado para que se implemente una caución que permita la suspensión temporal y certera, siempre y cuando la obligación sea una afectación directa y que la suspensión no vulnere trascendentemente los derechos de ningún interesado.

Es fundamental que la reforma trate de abarcar el mejor resultado de los derechos del administrado que impugna el acto administrativo, así como terceros ajenos a la causa. El legislador tendrá que resolver que derechos serán los que más se vean afectados, no obstante, la caución será una garantía que permita precautelar los intereses del actor de la causa, así como no afectar directamente a la administración.

## REFERENCIAS

- Badía Montalvo, R. (2016). Las grandes civilizaciones e imperios de la antigüedad: civilizaciones del crecimiento fértil: Mesopotamia, Levante, Persia, Egipto: una visión transversal de las culturas primigenias del mundo. San Salvador: Universidad Tecnológica de El Salvador. Extraído de: <http://hdl.handle.net/11298/1082> el 12 de julio de 2022.
- Cabanellas, G. (2014) *Diccionario Jurídico Elemental* (20<sup>va</sup> Edición) Editorial Heliasta.
- Cienfuegos Salgado, D. (2016) *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo*. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1594-estudios-en-homenaje-a-don-jorge-fernandez-ruiz-derecho-administrativo>
- Código Civil Ecuatoriano (24 de junio de 2005) Registro Oficial Suplemento 46.
- Código Orgánico Administrativo (7 de julio de 2017) Registro Oficial Suplemento 31.
- Código Orgánico de Organización Territorial (2010, 19 de octubre) Registro Oficial Suplemento 303.
- Código Orgánico General de Procesos (2015, 22 de mayo) Registro Oficial Suplemento 506. Constitución de la República del Ecuador (2008, 20 de octubre) Registro Oficial 449.
- Durán Martínez, A. (2007) La presunción de legitimidad del acto administrativo. Un mito innecesario y pernicioso. *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, ISSN 1510-3714, ISSN-e 2393-6193, N.º. 2*, 119-151. estatuto régimen jurídico administrativo función ejecutiva, ERJAFE (18 de marzo de 2002) Registro Oficial 536.
- Evans Cameron, H. (2020) Los fallos de un sistema “modelo”: la DCR en Canadá) p.3. [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/110679/1/RMF\\_65\\_02.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/110679/1/RMF_65_02.pdf)
- Fraga, G. (2000) *Derecho Administrativo* (40<sup>ta</sup> Edición). Editorial Porrúa.
- Galindo Camacho, M. (2000). Teoría de la Administración Pública. Edición 1era. Editorial Porrúa, México D.F.
- García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T. (2015). Curso de derecho administrativo. Ed. 17. Thomson Reuters, Madrid.
- Guerra Sánchez, M. (2017) La lesividad en el régimen administrativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Guerrón, J. C. B. (2016). El Proceso Contencioso Administrativo en el Código Orgánico General de Procesos. *Ius Humani: Revista de Derecho*, (5), 273-290. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5771469.pdf>
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009, 22 de octubre) Registro Oficial Suplemento 52.
- María Lorca, A. (2003) El derecho procesal como sistema de garantías. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 36(107), 531-557. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332003000200004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332003000200004&lng=es&tlng=es).
- Meythaler, J. (2002). *Iuris Dictio*. Revista de Derecho: Sobre la legalidad y la seguridad jurídica a partir de lo contencioso administrativo. Quito: USFQ (Universidad San Francisco de Quito).

- Novak Talvera, F. (1997) Los Principios Generales del Derecho de la Buena Fe y el Abuso del Derecho, Agenda Internacional. ISSN 1027-6750, ISSN-e 2311-5718, Vol. 4, N. 9, 1997. p.127.
- Ortells Ramos, M. (2000) *Las Medidas Cautelares* (1<sup>era</sup> Edición). Editorial La Ley. <http://venezuelaprocesal.net/Ortellsmedidas..pdf>
- Pérez Estrada, M. (2014) La importancia de las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo. Su eficacia en el proceso. Revista Vasca de Administración Pública N° 99-100, 2014, 2359-2381. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.102>
- Picado Vargas, C. A. (2014). Los valores y la interpretación material, sistemática y evolutiva de la Constitución y los Derechos Humanos a la luz del tridimensionalismo jurídico. Justicia, (25), 124-150. <http://www.scielo.org.co/pdf/just/n25/n25a07.pdf>.
- Ramírez Romero, C. (2017) *Apuntes sobre la Prueba en el COGEP*. Corte Nacional de Justicia. <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/ProduccionCNJ/La-prueba-en-el-COGEP.pdf>
- Rodríguez, L. (2005). La explicación histórica del derecho administrativo. M. López Olvera, & D. Cienfuegos Salgado, Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo, 293-315.
- Sentencia nro. 92-15-IN/21. (2021, 13 de enero) Pleno de la Corte Constitucional (Ramiro Avila Santamaría, J.P).
- Subsecretaria del Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio Interior de la República de Chile (2002) *Diccionario de la Administración Pública Chilena*. <https://www.pedroaguirrecerda.cl/w15/wp-content/uploads/2015/07/Diccionario-de-la-Administracion-Publica-Chilena.pdf>
- Terán Suárez, R. (2021). Las medidas cautelares constitucionales en Ecuador. Revista Jurídica Crítica Y Derecho, 2(2), 1–13. <https://doi.org/10.29166/cyd.v1i2.2807>
- Vernaza-Arroyo, G. D. (2020). Análisis de las Medidas Cautelares Frente a la Jurisdicción Constitucional en el Ecuador. *Revista Tecnológica-Educativa Docentes 2.0*, 9(2), 32–38. <https://doi.org/10.37843/rted.v9i2.139>
- Véscovi, E. (2006) Teoría general del proceso (2da Edición). Editorial TEMIS S.A.

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Bustos Ullauri, Daniel Armando** con C.C: # 1725377152 autora del trabajo de titulación: **La suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en los procesos contenciosos administrativos**, previo a la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, **15 de septiembre del 2022**

f. \_\_\_\_\_  
Nombre: **Bustos Ullauri, Daniel Armando**  
C.C: **1725377152**





<b>REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA</b>		
<b>FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN</b>		
<b>TÍTULO Y SUBTÍTULO:</b>	<b>La suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en los procesos contenciosos administrativos.</b>	
<b>AUTOR(ES)</b>	<b>Daniel Armando Bustos Ullauri</b>	
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b>	<b>Luis Carlos Ávila Stagg</b>	
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil	
<b>FACULTAD:</b>	Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas	
<b>CARRERA:</b>	Carrera de Derecho	
<b>TÍTULO OBTENIDO:</b>	Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador	
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	<b>15 de septiembre del 2022</b>	<b>No. DE PÁGINAS:</b> 29
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	<b>Derecho Administrativo, Derecho Procesal, Eficiencia de la norma.</b>	
<b>PALABRAS CLAVES/KEYWORDS:</b>	medidas cautelares, derecho procesal administrativo, suspensión del acto administrativo, presunción de legitimidad y ejecutoriedad del acto administrativo, seguridad jurídica.	
<b>RESUMEN:</b>	<p>La normativa procesal que se encuentra dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, en el que abunda el sistema de justicia garantista, contempla las medidas cautelares para los procesos entre privados, así como aquellos en los que interviene el Estado como parte, de esta manera, la norma jurídica es redactada como consecuencia de un principio protector al administrado en contra de la relación desmedida que se da en el derecho procesal jurídico tributario y administrativo; dentro de estos procesos la tutela cautelar que mayor alcance posee es la suspensión del acto administrativo, que se sobrepone a la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de este. Sin embargo, su aplicación varía dependiendo de la materia administrativa y tributaria. En la actualidad, las disposiciones de la ley respecto a la suspensión del acto en materia contencioso-administrativa generan inseguridad jurídica para los administrados y no produce la protección que podría brindar, a través de implementación de otros medios ya reconocidos por el mismo procedimiento jurídico. Así, la omisión de estas alternativas genera una situación de desventaja injustificada para el individuo, a pesar de que la legislación se encuentra encaminada a esta suposición de un derecho garantista eficaz.</p>	
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> +593-4-511-43-75	<b>E-mail:</b> daniel.bustos@cu.ucsg.edu.ec
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE):</b>	<b>Nombre: Reynoso Gaute, Maritza</b>	
	<b>Teléfono:</b> +593-4-2222024	
	<b>E-mail:</b> maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec	
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>		
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>		
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>		
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>		