



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

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

**TEMA:**

**La Suspensión del acto administrativo en sede judicial**

**AUTORA:**

**Figuroa Rodríguez, Blanca Gabriela**

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

**TUTOR:**

**Benavides Verdesoto, Ricky Jack**

**Guayaquil, Ecuador**

**23 de febrero del 2018**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLITICAS

CARRERA DE DERECHO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Figuroa Rodríguez, Blanca Gabriela** como requerimiento para la obtención del título de **ABOGADA DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR**

TUTOR

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

**Benavides Verdesoto, Ricky Jack**  
**DIRECTOR DE LA CARRERA**

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

**Lynch Fernández, María Isabel**

**Guayaquil, a los 23 del mes de febrero del año 2018**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
CARRERA DE DERECHO**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, **Figuroa Rodríguez, Blanca Gabriela**

**DECLARO QUE:**

El Trabajo de Titulación, **La Suspensión del acto administrativo en sede judicial** previo a la obtención del título de **ABOGADA DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA REPUBLICA 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 23 del mes de febrero del año 2018**

**LA AUTORA**

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

**Figuroa Rodríguez, Blanca Gabriela**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
CARRERA DE DERECHO

### AUTORIZACIÓN

Yo, **Figuroa Rodríguez, Blanca Gabriela**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **La Suspensión del acto administrativo en sede judicial**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, a los 23 del mes de febrero del año 2018**

**LA AUTORA:**

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

**Figuroa Rodríguez, Blanca Gabriela**

## REPORTE URKUND

The screenshot displays the URKUND interface. On the left, a sidebar contains document metadata: 'Documento' (CONTENIDO DEL TRABAJO DE TITULACIÓN.docx), 'Presentado' (2018-02-22 19:16), 'Presentado por' (maritzareynosodewright@gmail.com), 'Recibido' (maritza.reynoso.ucsg@analysis.arkund.com), and 'Mensaje' (Tesis Blanca Figueroa Tutor Mgs. Ricky Benavides). A progress bar shows 0% completion. On the right, a 'Lista de fuentes' (Source List) table is visible with columns for 'Categoria' and 'Enlace/nombre de archivo'. The table lists 'Fuentes alternativas' and 'Fuentes no usadas'.

## TUTOR

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

**Mgs. Benavides Verdesoto, Ricky Jack**

## AUTORA

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

**Figueroa Rodriguez, Blanca Gabriela**

## AGRADECIMIENTO

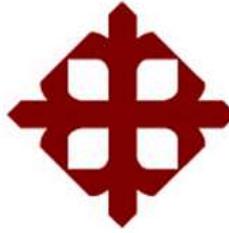
Agradezco a Dios y madre María Auxiliadora, por la vida, por cada una de las maravillas que me regalan cada día y por ser quienes guían cada uno de mis pasos,

Agradezco a mi familia por ser la primera escuela de valores y lecciones con la cual emprendí este largo recorrido,

Agradezco a mi tutor, el abogado Ricky Jack Benavides Verdesoto, docente con el cual inicie la carrera en el pre universitario y con el cual finalizo esta etapa, por el conocimiento brindado y por el gran ejemplo que me ha dado durante la carrera porque: *“si está en nuestras manos ayudar, no se debe pensarlo, hay que actuar.”*

Quiero agradecer a todos mis amigos, por cada una de las experiencias compartidas dentro y fuera de las aulas.

Y finalmente quiero agradecer a Asunción, por el apoyo incondicional brindado en cada momento.



**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
CARRERA DE DERECHO**

**TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN**

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

**María Isabel, Lynch Fernández**  
DIRECTORA DE CARRERA

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

**Maritza Ginette, Reynoso Gaute**  
COORDINADORA DEL ÁREA

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

**Daniel, Rodriguez Williams**  
OPONENTE



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**

**Facultad: Jurisprudencia**

**Carrera: Derecho**

**Periodo: UTE B-2017**

**Fecha: 23 de febrero de 2018**

**ACTA DE INFORME FINAL**

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado **La Suspensión del Acto Administrativo en sede judicial**, elaborado por la estudiante **Figueroa Rodríguez, Blanca Gabriela**, certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la calificación **DIEZ (10)** lo cual lo califica como: **APTO PARA LA SUSTENTACIÓN**.

**TUTOR**

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

**Mgs. Benavides Verdesoto, Ricky Jack**

## INDICE

RESUMEN .....	X
ABSTRACT .....	XI
INTRODUCCIÓN .....	2
Capitulo 1 La función administrativa y el acto administrativo como mecanismo de manifestación de voluntad. ....	3
1.1. Elementos del acto administrativo .....	6
1.2. Suspensión del acto administrativo .....	7
1.3. Problema jurídico .....	9
Capitulo 2 La suspensión del acto administrativo en sede judicial en el ordenamiento jurídico de diferentes países. ....	11
2.1. Legislación de Costa Rica .....	11
2.2. Legislación Argentina.....	12
2.3. Solución al problema jurídico.....	13
2.4. La reforma .....	14
3. Conclusiones.....	16
4. Recomendaciones.....	17
5. Bibliografía .....	18

## RESUMEN

En el momento en el que la Administración expide un acto que va a producir efectos negativos para los individuos, el Estado activa un mecanismo para proteger los derechos de cada uno de los sujetos, pero antes debe verificarse que se cumplan los requisitos para que proceda la suspensión.

Este mecanismo es conocido como la suspensión del acto administrativo. En Ecuador esta puede solicitarse en dos vías, la vía administrativa que se encuentra establecida en el Erjefe y la vía jurisdiccional que está consagrada en el COGEP, pero esta no se encuentra lo suficientemente regulada e incluso de la simple lectura del artículo se observa que hace a un lado la audiencia que es el momento en el que las partes defienden sus posturas, generándose un problema para el legislador debido a que se está vulnerando un derecho constitucional que los individuos poseen cuando son partes procesales.

Si es que el legislador quiere crear una forma de proteger a los ciudadanos de los diversos problemas que pueden desencadenar las decisiones de la Administración, este deberá revisar los diversos cuerpos legales nacionales e internacionales para formar una guía de cómo podría funcionar la institución en el país y así evitar futuros problemas a los sujetos de derecho y al Estado.

**Palabras Clave:** Proceso- poder legislativo- Estado- acto- ley – problema- derechos- mecanismo

## ABSTRACT

When the Administration resolve to create an act that can cause negative consequences to other people, the State will provide them with a mechanism in order to protect their rights, but first it's important to consider if the requirements are complete to stop it's effects.

This important mechanism it's known as "the suspension of the administrative act", in Ecuador you can find two ways to halt the act, the administrative way that is established in the Administrative code called in Ecuador "ERJAFE" and the jurisdictional way in the Código Orgánico General De Procesos.

The problem is that it is not sufficiently regulated and the article does not include an important part of the jurisdictional process, "the hearing before the judge". There is a huge problem for the legislative branch that approve a law against constitutional right that all the citizens in Ecuador have when they are a party of the process.

If the legislative power wants to create a law in order to control the damage that some administrative decisions can bring, they must study the institution first, in order to avoid some future problems with the citizens and the State.

**Keywords:** process, legislative power, state, act, rights, mechanism, law, problem

## INTRODUCCIÓN

Al momento de crear normas para incluirlas en determinados cuerpos legales es necesario revisar cada aspecto de la institución, no solamente basarse en aspectos del ordenamiento jurídico nacional sino revisar si es que la institución que se quiere implementar se encuentra regulada en otro país y funciona acorde a los preceptos establecidos en la legislación de este; sin embargo, todavía existe la creación de normas que en lugar de contribuir con el orden y la defensa de los derechos menoscaban las pocas garantías que se le han conferido al individuo en sociedad.

En el presente trabajo de titulación se dará a conocer un claro ejemplo de como se ha introducido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano una vía de suspensión de actos administrativos sin la suficiente regulación para su adecuado funcionamiento, cambiando la naturaleza de la sede judicial mediante la supresión de la etapa procesal más importante para las partes, la audiencia; adicionalmente se analizarán otro tipo de situaciones que pueden derivar de la falta de regulación y control de la institución, como el abuso del derecho por parte del administrado que simplemente no esté de acuerdo con la decisión de la Administración y opte por recurrir a la suspensión del acto administrativo debido a que está se concederá mediante la simple presentación de la demanda en el libelo inicial.

Otro aspecto que se observara es como el rol del juez se verá afectado por la falta de intervención de las partes procesales dejando que este tome decisiones basándose en un expediente previo y una demanda, en vista de que no habrá una exposición de argumentos de las partes procesales que sirva para una decisión más sabia y justa.

El eje central es el análisis de como un simple precepto creado sin tomar en cuenta el sin número de situaciones que podrían surgir y vulnerar derechos o alterar el orden establecido en el ordenamiento jurídico puede causar un gran daño a tal punto que se requiera una reforma para restablecer el orden de las cosas.

## **Capítulo 1 La función administrativa y el acto administrativo como mecanismo de manifestación de voluntad.**

La función administrativa conocida como el campo en el cual se refleja la relación Estado y particular se encuentra compuesta de órganos estatales y no estatales que tienen como objeto llevar a cabo las decisiones que toma el Estado en el día a día. Para el autor Roberto Dromi la actividad administrativa puede ser pública o privada según la finalidad, incluso indica *“La administración que tiene en vista el bien común y la justicia distributiva, es Administración Pública. La administración que tiene en vista el bien particular y la justicia conmutativa es Administración privada”* (Dromi, 1987).

Dentro del campo del derecho administrativo es importante conocer la posición del administrado frente al Estado, esto es, como indican los autores Juan Carlos Cassagne y Gustavo Penagos la situación jurídica del sujeto de derecho frente a la administración; previo a detallar la situación jurídica es necesario tener claro que los administrados en determinados escenarios adquieren un derecho subjetivo e incluso poseen un interés legítimo.

Respecto al derecho subjetivo y al interés legítimo existe una diferencia, el primero es conocido como la potestad que la ley le otorga al individuo para que active el engranaje de herramientas jurídicas en el supuesto de que acontezca un suceso que sea perjudicial para él, en pocas palabras como indica el autor Hans Kelsen *“El derecho subjetivo es, como el deber jurídico, la norma de derecho en su relación con un individuo designado por la misma norma, el actor potencial.”* (Kelsen, 1995) ; mientras que el segundo se refiere al vínculo directo que surge entre administración y administrado a partir de algún pronunciamiento que emite la primera y que afecta el entorno patrimonial o personal del segundo.

El autor Juan Carlos Cassagne explica que existe interés legítimo si se dicta un acto administrativo que hace endeble al sujeto de derecho frente a la administración o puede surgir interés por parte de las personas en el evento de que el acto administrativo en el cual hayan sido partícipes sea objeto de análisis de la administración.

Debido a que se ha diferenciado y explicado el derecho subjetivo y el interés legítimo, es esencial ubicar al individuo en el panorama jurídico, es decir, dilucidar su situación jurídica en el área administrativa. Por ello debe señalarse que en medio de una circunstancia existen partes.

Para efectos de la materia en este caso, como señala el Doctor en ciencias jurídicas Gustavo Penagos serán dos: El Estado o alguna Institución administrativa y el sujeto de derechos que puede ser cualquier individuo o entidad gubernamental o no gubernamental; la postura del individuo frente al Estado puede ser favorable o desfavorable, la situación favorable o de provecho se la ha denominado en la doctrina como situación jurídica activa puesto que se concede un derecho al sujeto, a contrario sensu de la situación desfavorable en la cual este es objeto de limitaciones o sanciones por lo que doctrinariamente se la conoce como situación jurídica de gravamen o pasiva.

En pocas palabras como manifiesta el autor Juan Carlos Cassagne (2013) *“situaciones jurídicas activas del administrado, es decir las que le asignan poderes jurídicos sobre la administración pública, situaciones pasivas donde la posición del particular consiste en soportar tanto el ejercicio genérico de las potestades como el ejercicio concreto de los derechos subjetivos de la Administración.*

Dado que se ha expuesto el rol del particular frente al Ente Gubernamental, se debe conocer las diversas maneras a través de las cuales la Administración puede dar a conocer su voluntad. Para algunos autores como Roberto Dromi estas son: *“acto, hecho, simple acto, reglamento y contrato administrativo”* (Dromi, Acto Administrativo, 2008); para efectos de este trabajo se va a analizar el acto administrativo.

El acto administrativo con el pasar de los años ha sido definido por múltiples autores alrededor del mundo, entre esos Agustín Gordillo que indica que el *“acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar que órgano la ejerce.”* (Gordillo, 1999); Gustavo Penagos quien manifiesta que el acto administrativo es la *“decisión unilateral de naturaleza administrativa, de cualquier órgano del Estado, o de los particulares autorizados por la ley, con la finalidad de crear, modificar o extinguir una relación jurídica.”* (Penagos, 2008) ;

Guillermo Cabanellas que indica en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual que el acto administrativo es *“La decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones, toma la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas.”* (Cabanellas, 2003); *“el acto administrativo puede consistir en: una declaración, juicio, criterio o parecer de la administración.”* (Ramos, 2001); y por su parte dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano Jorge Zavala Egas expone que el acto administrativo tiene *“una función institucional que se concreta a construir la necesaria estabilidad para las situaciones jurídicas concretas.”* (Egas, 2007).

Además de lo que indica el autor ecuatoriano en mención, el ERJAFE conocido como el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (cuerpo legal vigente) y el Código Orgánico Administrativo (cuerpo legal que entrará en vigencia en abril), definen el acto administrativo; el primero en el artículo 65: *“Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa.”* (2002) y el segundo en el artículo 98: *“Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo”* (2017).

Partiendo de las definiciones de acto administrativo citadas anteriormente, se observa que deben explicarse ciertas características que se desprenden de las mismas, como el aspecto unilateral del acto, es decir, ¿A qué se refieren los autores indicando que el acto es unilateral?, pues sencillamente, se dice que el acto es unilateral puesto que este emana de una sola parte, que es el Estado a través de órganos estatales y no estatales, quien hace un pronunciamiento en una circunstancia específica.

Se ha dicho que es una decisión, es decir, un criterio que emite el Estado sobre determinada situación basándose en las normas del ordenamiento jurídico y en lo fáctico; en cuanto al carácter administrativo de aquella decisión este deriva de que el acto es dictado exclusivamente por quienes se encuentran ejerciendo la función administrativa, ya sean órganos estatales o no.

En tanto que se ha dado una breve explicación de las características del acto administrativo, no pueden omitirse cuales son las exigencias que deben darse para que este sea válido y surta efectos jurídicos.

### **1.1. Elementos del acto administrativo**

Tal como lo establece la doctrina, existen elementos que deben configurarse para la existencia y validez del acto; en el Ecuador se encuentra establecido en el artículo 66 del ERJAFE desde que momento el acto administrativo se encuentra vigente, este cuerpo legal indica que a partir de la notificación al administrado y en caso de no haberlo notificado el acto será ineficaz para los sujetos que desconocen de su emisión. Esto coincide con lo que indica Gustavo Penagos respecto a la vigencia del acto en el ordenamiento jurídico colombiano *“para que produzca efectos jurídicos que se cumplan los requisitos de la publicación, notificación o comunicación”* (Penagos, 2008).

El autor Roberto Dromi indica que deben reunirse ciertos elementos para que el acto administrativo sea válido, estos son: competencia, objeto, voluntad, forma, motivación, notificación.

- ❖ La competencia.- Es el elemento esencial del acto y la confiere el ordenamiento jurídico, esta debe ser: indelegable, improrrogable, expresa e irrenunciable; además hay clases de competencia que son: por materia, por el territorio, por el tiempo y por el grado.
- ❖ El objeto del acto administrativo como indica Dromi, se refiere a *“la materia o contenido sobre la cual se decide, certifica, valora u opina. Tiene que ser cierto, claro, preciso y posible física y jurídicamente.”* (Dromi, Acto Administrativo, 2008). En resumen lo que el autor manifiesta es que el acto que va a dictarse deberá enmarcarse en el contenido de las normas del ordenamiento jurídico, no podrá dictarse un acto contrario a estas e incluso al momento de ser dictado debe observarse en cuales normas se basó el órgano que expidió el acto.

- ❖ La voluntad.- El autor en mención señala que se va a formar por un criterio objetivo que será el del legislador y uno subjetivo que es el del órgano que lo expide; dicha voluntad puede ser expresa, esto es, el funcionario competente deberá plasmarla en un escrito, manifestarla en forma oral o mediante signos. Asimismo esta voluntad podrá ser tácita, con esto se refiere al momento en el que opera el silencio administrativo y automáticamente dicho silencio se convierte en acto. Dentro de este elemento se encuentran ciertos aspectos que también son analizados a la hora de emitirse el acto como “*la finalidad, razonabilidad, debido proceso, ausencia de error, violencia o simulación, autorización, aprobación, reglas técnicas, actos sujetos a control.*” (Dromi, Acto Administrativo, 2008)
- ❖ La forma.- Básicamente esta es la manera en la que se puede expedir el acto, ya sea de manera escrita, oral, por signos y digital. Este elemento puede requerir ciertas formalidades para que el acto conserve su validez al momento de expedirse.
- ❖ Motivación.- Todo acto dictado por la administración deberá estar fundamentado en las circunstancias y normas pertinentes, puesto que de no estarlo se configuraría un vicio de nulidad e incluso arbitrariedad por parte de la administración que no explica en que se basó para tomar una decisión.
- ❖ Notificación.- Se enmarca dentro de los requisitos esenciales para que el acto administrativo produzca efectos, debido a que por medio de está la parte interesada se entera de la decisión escogida por la administración y en caso de desacuerdo o vulneración de normas podrá defender su derecho.

## **1.2. Suspensión del acto administrativo**

Una vez que están claros ciertos conceptos se da paso a explicar el funcionamiento de la suspensión del acto administrativo. Primero debe puntualizarse que la suspensión del acto administrativo por la vía administrativa se encuentra regulada en la legislación ecuatoriana en el artículo 189 del ERJAFE, aunque en el cuerpo legal mencionado solamente se enunciaron los casos en los cuales podía recurrirse a tal vía sin dar mayor explicación.

De ahí pasó a regularse en el Código Orgánico General de Procesos la suspensión del acto administrativo en sede judicial y así mismo sin desarrollar el tema; por tal motivo para comprender de una mejor manera el tema, es necesario recurrir a la doctrina.

Según diferentes autores, como Néstor Luis Montezanti manifiestan que, en la legislación argentina, la suspensión del acto administrativo puede darse en sede administrativa y en sede judicial. Al darse una breve explicación sobre el acto administrativo se enfatizó que estos emanan de la administración puesto que son una declaración de voluntad, motivo por el cual gozan de fuerza ejecutoria, criterio similar al que comparte el autor ecuatoriano Juan Carlos Benalcázar Guerrón quien expone: *“La Administración que actúa dotada de poder público, no requiere de la intervención del juez para impregnar a sus actos de fuerza obligatoria, o para ejecutar lo que se dispone en ellos. Sus decisiones obligan por sí mismas, por propia autoridad se imponen al cumplimiento.”* (Guerron, 2007).

La administración tendrá la facultad de suspender actos administrativos de oficio siempre que medien razones de interés público o para evitarle un perjuicio a los interesados, pero sí de estos ha surgido un derecho o beneficio para alguno de los intervinientes en el acto se podrá recurrir a la vía judicial, por cuanto se ha discutido en la doctrina que no sería justo que la Administración tenga injerencia sobre derechos resultantes de actos administrativos.

Esta facultad que ostenta la Administración la ha adquirido en virtud del papel que desempeña en la sociedad, puesto que al ser un órgano regulador que a través de las diferentes formas de expresión de voluntad tiene la capacidad de crear, modificar o extinguir derechos de los individuos obtiene lo que se ha denominado en doctrina como autotutela administrativa, lo cual se refiere a la existencia de independencia entre los diferentes órganos del ordenamiento jurídico debido a que cada órgano regulador investido de diferentes facultades tendrá que encargarse de su área mas no estar pendiente de como los otros desarrollan su labor.

Respecto al funcionamiento de la suspensión del acto administrativo en sede judicial, podía recurrirse a esta vía años atrás en Argentina:

*“Para la procedencia de la demanda de suspensión no es menester demostrar el fumus boni iuris, habida cuenta de la presunción de validez de que goza el acto administrativo, la que solo cede ante la sentencia definitiva que lo descalifica; la suspensión solamente va a regir para situaciones resultantes de actos administrativos; una vez que se decide suspender el acto administrativo se limitan sus efectos jurídicos durante el proceso.”* (Montezanti, 1993) Sin embargo esta figura no se encontraba debidamente regulada en aquel entonces debido a que según el autor en mención el desarrollo de esta vía podía estar expuesta a la intervención de funcionarios de la Administración debido a la relación que estos poseen con el Estado.

### **1.3. Problema jurídico**

¿Se encuentra lo suficientemente regulada la suspensión del acto administrativo en sede judicial, acaso con el artículo 330 del COGEP se altera la esencia de esta sede?

En mayo del 2016 entro en vigor el código orgánico general de procesos, cuerpo legal que consagra los procesos de las diferentes ramas del derecho que se aplican en el Ecuador. Dentro del cuerpo legal mencionado se insertaron diversos cambios en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, entre esos se reguló la suspensión del acto administrativo en sede judicial que se encuentra señalada en el artículo 330 que indica: *“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. Podrá motivadamente revocarse la medida en cualquier estado del proceso, en tanto se advierta una en las circunstancias que lo motivaron.”* (Código Orgánico General de Procesos, 2016).

A simple vista pareciera que este artículo es inofensivo puesto que consagra otra vía por la cual puede suspenderse el acto que está vulnerando derechos de particulares dándoles una solución a su controversia, pero al momento de hacer una revisión minuciosa de los requerimientos para la aplicación de la norma se desprenden unas interrogantes.

Como primer punto de análisis, ¿En qué fase puede pedirse la suspensión del acto administrativo? El legislador ha señalado en la norma, que el juzgador en el libelo inicial podrá suspender el acto que se impugna, entonces esto quiere decir que: ¿bastara la sola presentación de la demanda para que el administrador de justicia pueda llevar a cabo la suspensión del acto administrativo?

Resolver la suspensión del acto administrativo de forma inmediata suprime una etapa esencial de la sede judicial, debido a que no se da lugar a que las partes puedan hacer valer sus derechos exponiendo sus argumentos ante un juez, puesto que no se realiza una audiencia en la cual puedan intervenir. Es verdad que el juzgador se va a guiar por un juicio previo y que a su vez tomará en cuenta aspectos como el buen olor del derecho y el peligro en la demora, pero no se supone que al ser otra vía debería permitirse a los intervinientes explicar sus posturas para que así el juez, que recién va a conocer del tema pueda realizar un mejor análisis antes de emitir su criterio.

Como segunda interrogante: ¿Acaso el hecho de que el juez suspenda el acto en la sede judicial con la sola presentación de la demanda podría afectar al Sistema Judicial?

Observando el actual escenario de la excesiva carga que tiene el órgano jurisdiccional en el país, el hecho de que los jueces suspendan el acto administrativo desde la presentación de la demanda, sin dar paso a otras etapas de la sede judicial podría provocar que ciertos individuos se aprovechen de esta vía para frenar actos con los que simplemente no están de acuerdo y en los cuales podría ser que la Administración haya decidido lo correcto.

Por lo tanto, el suspender rápidamente los actos podría resultar una forma de abuso del derecho por parte de quienes simplemente no estén de acuerdo con la decisión expedida por la Administración en determinada circunstancia; y no solo eso, aparte se estaría dando pie a que se pueda generar más carga para la sede judicial, lo cual no es beneficioso para nadie porque si actualmente no hay celeridad procesal ni agilidad en los trámites peor será si aumenta la carga procesal.

## **Capítulo 2 La suspensión del acto administrativo en sede judicial en el ordenamiento jurídico de diferentes países.**

A causa de que la suspensión del acto administrativo en sede judicial se implementó recientemente con el código orgánico general de procesos en el año 2016 no se encuentra lo suficientemente regulada en el Ecuador, por lo cual debe recurrirse a la normativa internacional para examinar como se ha desarrollado la institución y a la vez observar cuales aspectos deberían ser considerados al momento de reformar o regular la institución en el país.

### **2.1. Legislación de Costa Rica**

A juzgar por lo que manifiesta el autor José Enrique Rojas Franco en su libro la Suspensión del Acto Administrativo en la Vía Administrativa y Judicial, la institución se ha regulado de la siguiente manera:

La suspensión del acto administrativo se va a manejar por cuerda separada según lo establecido en la ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Costa Rica, el autor señala que *“se sustancia separadamente pero que tiene una conexión directa con el expediente principal.”* (Franco, 1999); de esto se puede deducir que es requisito sine qua non que exista un proceso previo para poder solicitar la suspensión del acto al órgano jurisdiccional que será el competente para dictarla. Siguiendo esa línea, el autor hace hincapié en que las partes que intervienen en la suspensión del acto serán las mismas del proceso anterior solo que la pretensión será la que va a cambiar en el nuevo proceso y además será el mismo juzgador del proceso previo que conocerá la suspensión.

A diferencia de la legislación ecuatoriana, Costa Rica contempla la posibilidad de solicitar la suspensión del acto en cualquier etapa del proceso, aunque existen contras en aquella legislación acerca de presentar la solicitud al momento de la demanda, como el hecho de que en ese instante no estén listas las publicaciones en la prensa que se hacen con el objeto de que terceros interesados concurren a defender intereses y además no estará anexado el expediente en el cual el juzgador se va a basar para estudiar el origen del acto y emitir su criterio.

No obstante la legislación contempla casos urgentes en los que el juez deberá suspender el acto para que dicha institución conserve su función protectora. Adicionalmente la legislación de Costa Rica si incluye la audiencia, en la cual las partes deberán exponer los argumentos que van a respaldar su postura e introducir pruebas que induzcan al juez a resolver la controversia de la mejor manera.

La legislación objeto de análisis si brinda una amplia explicación respecto a los presupuestos que deberán configurarse para que se apruebe la solicitud de suspensión, estos son:

**Daños y perjuicios de difícil reparación:** Los perjuicios ocasionados por el acto que se va a suspender va a generar la obligación de indemnizar al perjudicado, según señala Enrique Rojas Franco *no solo pueden combinarse daños materiales sino también pueden referirse a bienes estéticos, psicológicos, morales.*” (Franco, 1999). Asimismo, señala que quedará a criterio del juez cuando puede se está frente a un daño de difícil reparación.

**Periculum in mora:** Se conoce como la existencia de un peligro que proviene de la demora, esto va relacionado con la lentitud en el proceso puesto que ya existe la amenaza de un daño y por lo tanto para evitar algún perjuicio se requiere una decisión rápida.

**Fumus boni iuris (la apariencia de buen derecho):** Consiste en la calidad del argumento presentado por la parte que solicita la suspensión del acto administrativo, esto es, una buena motivación con fundamentos de hecho y derecho que el juzgador considere válida para suspender la ejecución del acto.

## **2.2. Legislación Argentina**

Esta legislación ha resultado similar a la de Costa Rica en lo referente a los requerimientos que deben darse para invocar la suspensión del acto en sede judicial, estos son: el periculum in mora y el fumus boni iuris (apariencia de buen derecho), sin embargo Dromi adiciona el interés público y la ilegalidad, con ilegalidad quiere decir *“cuando hay vicios jurídicos que atacan la presunción de legitimidad y ejecutividad”* (Dromi, 2008).

Además, se ha puntualizado que el administrado tendrá derecho a una indemnización por concepto del daño causado por los efectos del acto cuya suspensión no se haya dado.

En relación al interés público de lo manifestado por el autor Juan Carlos Cassagne, se indica: Aquel interés no debe ser general sino específico; la resolución ira acorde al interés de la comunidad mas no al de la administración y el encargado de examinar si se está perturbando el interés público será el órgano jurisdiccional puesto que la administración es parte procesal.

Debe destacarse que esta legislación hace a un lado el término de daño irreparable y lo reemplaza por “perjuicios graves”, adicionalmente al instante de suspender el acto se toma en cuenta el *fumus boni iuris* y de ser este convincente, no se requerirá mayor gravedad del daño.

### **2.3. Solución al problema jurídico**

Del análisis que se ha realizado del tema, puede concluirse que el problema de la institución estudiada es la falta de regulación y a su vez el hecho de que el legislador quiera actuar de manera rápida suprimiendo etapas procesales que son parte de la estructura jurisdiccional y de vital importancia para las partes procesales (que para efectos de este trabajo serán la Administración y un particular), que van a debatir presentando pruebas que respalden sus criterios.

Por lo tanto como solución se cree que lo ideal para el correcto funcionamiento de la institución en sede judicial sería una mayor regulación e incluso una reforma al artículo 330 del COGEP; esto con la finalidad de que la sede jurisdiccional no pierda su esencia y las partes no pierdan la oportunidad de presentar sus argumentos y pruebas que induzcan al juez a tomar una decisión acorde al caso, respetándose de esta manera los preceptos constitucionales establecidos en la actual Carta Magna.

En lo que concierne al tema de una mayor regulación, el legislador deberá indicar en el precepto cuales son y en qué consisten los requisitos que deben darse para que proceda la suspensión, para así evitar el abuso de este mecanismo por parte de quienes simplemente no estén de acuerdo con la decisión de la administración y por ello quieran recurrir a la suspensión del acto.

Asimismo debería implementarse alguna sanción en caso de que la parte autora de la solicitud deje de darle impulso al proceso una vez que esta haya sido admitida, esto por cuanto se estaría ocasionando un perjuicio al órgano jurisdiccional generando más carga procesal al dar origen a un proceso al cual se lo va a dejar de lado.

En síntesis esta vía de suspensión en el ordenamiento jurídico ecuatoriano debería encontrarse más regulada en el Código Orgánico General de Procesos, debido a que el artículo que se refiere a esta no dice mucho del funcionamiento de la institución y por ende no es suficiente para una correcta aplicación; si lo que pretende el legislador es brindarle al sujeto de derechos protección ante las diversas situaciones que pueden darse con los actos emitidos por la administración debería empezar por crear normas que contengan lo básico para que pueda ponerse en marcha la institución y resolver las diferentes controversias entre el administrado y la administración.

#### **2.4. La reforma**

Actualmente el artículo 330 del Código orgánico General de Procesos indica: ***“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. Podrá motivadamente revocarse la medida en cualquier estado del proceso, en tanto se advierta una modificación en las circunstancias que lo motivaron”*** (2016).

Como propuesta para el adecuado manejo de la institución en el país, se sugiere que una vez que se haya constatado la existencia del proceso previo, la existencia del buen olor del derecho y el buen olor del derecho se convoque de manera inmediata a una audiencia en la cual las partes esto es, administrado y administración puedan exponer sus argumentos en los cuales el primero exponga porque la decisión dictada sería perjudicial y el segundo demuestre cuales fueron las circunstancias que lo llevaron a expedir el acto aunque haya la posibilidad de que cause cierto perjuicio al otro.

Luego con los argumentos expuestos por las partes y el expediente previo el juzgador podrá deliberar si se suspende o no el acto.

La decisión de suspender o no el acto administrativo debería tomarse haciendo una debida reflexión puesto que la sede judicial está interviniendo en el campo de la función administrativa y de suspender el acto sin la motivación suficiente se estaría menoscabando las facultades de la administración en vano.

Como segundo punto debería añadirse un precepto que establezca que el administrado que presente una solicitud de suspensión de mala fe, conociendo que la decisión tomada por la administración era la correcta sea condenado al pago del monto equivalente al daño que alega en su pretensión, esto por ocasionar un perjuicio a la administración e incrementar la carga procesal a la sede judicial.

### **3. Conclusiones**

La suspensión del acto administrativo en general debería estar más regulada en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, debido al sin número de situaciones que podrían presentarse ya sea de parte de los particulares o de parte de los entes que emiten los actos. Se considera importante que exista armonía en el ordenamiento jurídico, en especial cuando se tratan de circunstancias que involucran derechos de los individuos que forman parte del Estado cuya participación diaria en la sociedad es lo que hace que este logre sus objetivos; por lo cual el legislador antes de crear una vía o mecanismo para que el sujeto pueda hacer valer sus derechos debería pensar en cómo puede satisfacer las necesidades de aquellos individuos que contribuyen con el Estado diariamente.

Como segundo punto en el caso de la suspensión del acto administrativo en sede judicial, con la normativa actual se está dejando que el juzgador tome decisiones a la ligera, puesto que al suspender el acto administrativo simplemente con la presentación de la demanda no se le está dando argumentos con los cuales este pueda armar un criterio válido.

Es verdad que previo a solicitar la suspensión del acto debe existir un proceso anterior y deben constatarse los requisitos del buen olor del derecho y el peligro en la demora, pero también como indican varios autores respecto al objetivo del sistema oral, no es lo mismo leer un papel que escuchar el punto de vista que tienen las partes sobre determinada situación, no solamente me refiero a particulares también a las Entidades que dictan actos administrativos; y no es lo mismo ver pruebas anexadas en una carpeta que observar la verdadera práctica de la prueba. La esencia de la vía jurisdiccional es observar el desempeño del rol del juzgador y de las partes procesales, por lo tanto es contraproducente querer reducir aquellas participaciones tomando una decisión sin sustento en el libelo inicial.

Más allá del tema del rol de las partes en el área procesal, autorizar la suspensión del acto administrativo de manera automática con la presentación de la demanda, podría ser visto desde cierta perspectiva una manera de obstaculizar el trabajo de la administración debido a que a través de los actos administrativos esta expresa su voluntad; podrían darse circunstancias en las cuales está haya emitido un acto que no amerite ser suspendido y los individuos a sabiendas de que la administración hizo lo

correcto, opten por recurrir a la sede jurisdiccional solamente con la finalidad de frenar la decisión expedida y simultáneamente aumentar la carga que tiene la sede judicial.

#### **4. Recomendaciones**

El legislador antes de crear normas debe procurar que no se altere el sistema procesal, es decir, no ir contra natura de la sede sobre la cual quiere crear normas, para efectos de este caso no suprimir etapas que son trascendentales en la sede judicial, como la audiencia en la cual las partes defienden sus posturas e incluso se realiza la práctica de la prueba.

Los legisladores deben observar previo a la creación de un precepto que este no vaya a provocar contradicción con otras normas contenidas en los diferentes cuerpos legales, es cierto que hay un sin número de contradicciones, pero lo óptimo es que exista armonía en el ordenamiento jurídico.

La suspensión del acto administrativo en sede judicial debería estar más regulada por cuanto podría darse el caso de que los individuos opten por abusar del mecanismo debido a que el acto puede ser suspendido con la presentación de la demanda.

Al existir dos vías por las cuales podría suspenderse el acto administrativo debe evitarse que la decisión que vaya a tomar el juzgador sea subjetiva o que alguna persona parte de la Administración tenga injerencia en alguno de los casos.

## 5. Bibliografía

- Cabanellas, G. (2003). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires: Heliasta.
- Cassagne, J. C. (2013). *El Acto Administrativo Teoría y Regimen Jurídico*. Buenos Aires: Temis.
- Código Orgánico Administrativo. (31 de Julio de 2017). *Registro Oficial Suplemento*.
- Código Orgánico General de Procesos. (2016).
- Dromi, R. (1987). *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Astrea.
- Dromi, R. (2008). *Acto Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, Hispania libros.
- Egas, J. Z. (2007). *Derecho Administrativo - Tomo II*. Guayaquil: Edino.
- Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. (18 de marzo de 2002). *Registro Oficial 536*.
- Franco, J. E. (1999). *Suspensión del Acto Administrativo en la vía Administrativa y Judicial*. San José: Mundo Gráfico.
- Gordillo, A. (1999). *Tratado de Derecho Administrativo - El Acto Administrativo*. Medellín.
- Gordillo, A. (2007). *Tratado de Derecho Administrativo - Tomo III: El acto administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Guerron, J. C. (2007). *Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano*. Quito : Andrade y Asociados.
- Kelsen, H. (1995). *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: Dirección General de Publicaciones UNAM.
- Montezanti, N. L. (1993). *Suspensión del Acto Administrativo*. Buenos Aires: Astrea.
- Penagos, G. (2008). *El acto administrativo parte general Vol. 1*. Bogota: Ediciones Doctrina y Ley.
- Ramos, F. J. (2001). *Materiales para el estudio del derecho administrativo económico*. Madrid: DYKINSON.

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Figuroa Rodríguez, Blanca Gabriela** con C.C: # **0921759015** autora del trabajo de titulación: **La Suspensión del Acto Administrativo en sede Judicial** previo a la obtención del título de **Abogada de los Juzgados y Tribunales 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, **23 de febrero de 2018**

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

Nombre: **Figuroa Rodríguez Blanca Gabriela**

C.C: **0921759015**

**REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

<b>TEMA Y SUBTEMA:</b>	<b>La Suspensión del acto administrativo en sede judicial</b>		
<b>AUTOR(ES)</b>	Blanca Gabriela ,Figuroa Rodríguez		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b>	Ricky Jack ,Benavides Verdesoto		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>FACULTAD:</b>	Jurisprudencia		
<b>CARRERA:</b>	Derecho		
<b>TITULO OBTENIDO:</b>	<b>Abogada de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador</b>		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	<b>23 de febrero de 2018</b>	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	30
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Derecho administrativo		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Proceso- poder legislativo- Estado- acto- ley – problema- derechos- mecanismo		

**RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras)**

En el momento en el que la Administración expide un acto que va a producir efectos negativos para los individuos, el Estado activa un mecanismo para proteger los derechos de cada uno de los sujetos, pero antes debe verificarse que se cumplan los requisitos para que proceda la suspensión. Este mecanismo es conocido como la suspensión del acto administrativo. En Ecuador esta puede solicitarse en dos vías, la vía administrativa que se encuentra establecida en el Erjafe y la vía jurisdiccional que está consagrada en el COGEP, pero esta no se encuentra lo suficientemente regulada e incluso de la simple lectura del artículo se observa que hace a un lado la audiencia que es el momento en el que las partes defienden sus posturas, generándose un problema para el legislador debido a que se está vulnerando un derecho constitucional que los individuos poseen cuando son partes procesales. Si es que el legislador quiere crear una forma de proteger a los ciudadanos de los diversos problemas que pueden desencadenar las decisiones de la Administración, este deberá revisar los diversos cuerpos legales nacionales e internacionales para formar una guía de cómo podría funcionar la institución en el país y así evitar futuros problemas a los sujetos de derecho y al Estado.

<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> +593-9-85053121	E-mail: blanca_fr93@hotmail.com
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::</b>	<b>Nombre: Dra. Reynoso Gaute De Wright, Maritza Ginette</b>	
	<b>Teléfono:</b> +593-994602774	
	<b>E-mail:</b> maritzareynosodewright@gmail.com	

**SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA**

<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>	
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>	
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>	