

Ángeles Celeste Illicachi-Erazo; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Katty Muñoz-Vaca

<https://doi.org/10.35381/racji.v8i1.2972>

La finalidad de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo

The purpose of precautionary measures in the administrative litigation process

Ángeles Celeste Illicachi-Erazo

up.angelescie.ader@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0009-0007-5207-4799>

Pablo Miguel Vaca-Acosta

ua.pablovaca@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-0806-8929>

Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez

ua.fernandocastro@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-3937-8142>

Katty Muñoz-Vaca

pg.docentekmv@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0001-8600-4464>

Recibido: 15 de enero 2023

Revisado: 20 marzo 2023

Aprobado: 15 de abril 2023

Publicado: 01 de mayo 2023

Ángeles Celeste Illicachi-Erazo; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Katty Muñoz-Vaca

RESUMEN

El objetivo general de la investigación fue analizar jurídicamente la finalidad de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo. El método empleado en la investigación, se basó en el enfoque cualitativo, manejando la recolección y análisis de una tipología documental-bibliográfica. La técnica de investigación aplicada fue la entrevista; el instrumento fue la guía de entrevista; la cual se aplicó a los informantes clave. Para que, con la experticia en el área del derecho administrativo, proporcionen información, generándose un proceso analítico-reflexivo. Se concluye que, las medidas cautelares de carácter administrativas son instrumentos de protección otorgadas por autoridades competentes y son de mucha importancia, ya que se convierten en resoluciones con el fin de restituir derechos que han sido vulnerados por instituciones públicas, en este sentido hay que entender que son integrales con el objetivo de una protección eficaz y efectiva de los derechos.

Descriptor: Justicia; derecho administrativo; tribunal administrativo. (Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

The general objective of the research was to legally analyze the purpose of precautionary measures in the administrative litigation process. The method used in the research was based on the qualitative approach, handling the collection and analysis of a documentary-bibliographic typology. The research technique applied was the interview; the instrument was the interview guide, which was applied to the key informants. So that, with the expertise in the area of administrative law, they provide information, generating an analytical-reflexive process. It is concluded that the administrative precautionary measures are instruments of protection granted by competent authorities and are of great importance, since they become resolutions in order to restore rights that have been violated by public institutions, in this sense it must be understood that they are integral with the objective of an efficient and effective protection of rights.

Descriptors: Justice; administrative law; administrative court. (UNESCO Thesaurus).

Ángeles Celeste Illicachi-Erazo; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Katty Muñoz-Vaca

INTRODUCCIÓN

El derecho a la tutela efectiva consagrada en la Constitución de la República. (2008), ha generado varias interrogantes; ya que en el orden jurisdiccional contencioso administrativo propone medidas cautelares que rigen en el normal desenvolvimiento para los temas administrativos de forma particular, para quienes acuden a estas instancias en búsqueda de una solución judicial. Desde hace años atrás se ha puesto principal preocupación en la justicia cautelar; ya que, en la duración de los tiempos y plazos, la ley deja vacíos, ya que, en los procesos jurisdiccionales, las peticiones administrativas establecen ciertos tiempos que al ser activados no producen el efecto requerido dentro del sistema judicial.

En este sentido, el autor Coello Jácome (2019) plantea lo siguiente:

El derecho a gozar de una justicia expedita y eficaz, surgen las medidas cautelares como herramientas procesales que procuran impedir que el desmedido paso del tiempo en la emisión de una resolución obstruya la garantía de acceder a una tutela judicial efectiva. (p.13)

El mecanismo para asegurar provisionalmente la tutela judicial efectiva son las medidas cautelares dentro de los tribunales contencioso Administrativo y que permite garantizar hasta que el Juez competente emita una sentencia definitiva, y que en cierta forma estas medidas no resulten demoradas o actuadas con poca celeridad. En su momento los Tribunales Constitucionales han señalado la necesidad de asegurar la efectividad de un futuro pronunciamiento y que las medidas cautelares eviten que el fallo pueda carecer de eficacia o contrarias a derecho permitiendo inclusive salvaguardar intereses no solamente individuales si no colectivos.

La jurisprudencia internacional nos permite ampliar el pleno reconocimiento del derecho a la tutela judicial propiciando desde un inicio la tutela cautelar dentro de los procedimientos administrativos, lo que identifica a este derecho como un deber por parte de la administración y por ende de los Tribunales Contencioso Administrativo. La doctrina ha coincidido al momento de tratar el fundamento de las medidas cautelares en general, ya que, constituye un problema en la forma tardía en resolver los procesos jurisdiccionales, si bien la constitución obliga a que los procesos públicos

Ángeles Celeste Illicachi-Erazo; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Katty Muñoz-Vaca

se los emane sin dilaciones ajustadas a las garantías, el retraso desproporcionado dentro de los procedimientos invoca a una vulneración de derechos. Los conceptos adecuan dentro de un panorama sociológico que la justicia tardíamente constituida sin lugar a dudas es la falta de una tutela judicial efectiva, y que en un inicio no se cumpla con medidas cautelares que permitan garantizar una justicia efectiva, es el retroceso de los procedimientos y de los procesos Contencioso Administrativo. Dentro de uno de los conceptos establecidos por el ecuatoriano Marco Morales Tobar que señala dentro de la administración y sus decisiones deben estar investidas de fuerza ejecutiva, por ello es de inmediato cumplimiento ejerciendo inclusive la coacción, ya que se convierte como una inminente necesidad de contar con el amparo del órgano jurisdiccional. (Morales Tobar, 2011).

Insertándonos en el tema contencioso, la providencia definitiva pudiese ser siempre instantánea, de modo que, en el mismo momento en que el titular del derecho presentase la demanda se le pudiera inmediatamente otorgar justicia de modo pleno y adecuado al caso, las medidas cautelares se encontrarían jurídicamente garantizadas (Calamandrei, 2005).

Por otro lado, esto se manifiesta en tres momentos diferentes: primero, asistiendo al proceso; segundo, cuando sea exigible, dentro de un plazo razonable para defenderse y transar; en tercer lugar, cuando se pronuncia la sentencia, llega el momento de aplicar su opinión. Obtener jurisdicción, debido proceso y validez del fallo (González Pérez, 1998). Las medidas cautelares vienen previstas de la necesidad de evitar dilaciones, para evitar dilaciones indebidas que se traduzcan en denegación de justicia o en la consumación de perjuicios irremediables para quienes solicitan protección judicial (Rodríguez Bejarano, 2011). La importancia del tema viene identificada por la vulneración al plazo razonable que permite la dilación de los procesos Contenciosos Administrativos, es menester indicar que el plazo razonable garantiza que los procesos sean ágiles y oportunos, y que la excesiva duración dentro de los procesos se evidencie como una vulneración a los derechos. Al existir etapas prescritas para la realización de los trámites el plazo razonable es la seguridad que tienen los jueces para resolver sus causas sin permitir al sistema judicial dilaciones innecesarias y no

Ángeles Celeste Illicachi-Erazo; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Katty Muñoz-Vaca

se permita la inobservancia de las etapas propias de cada procedimiento, por ello es importante las medidas cautelares.

En la presente investigación se plantea como objetivo general analizar jurídicamente la finalidad de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo.

MÉTODO

El método empleado en la investigación, se basa en el enfoque cualitativo, manejando la recolección y análisis de una tipología documental-bibliográfica (Hernández et al., 2014), lo cual permitió organizar un análisis del objeto de estudio con la intención de descubrir el objetivo presentado por los investigadores. La técnica de investigación aplicada fue la entrevista; el instrumento es la guía de entrevista; la cual se aplicó a los informantes clave. Para que, con la experticia en el área del derecho administrativo, proporcionen información, generándose un proceso analítico-reflexivo, contribuyendo a la generación de la extensión del estado del arte en correlación al marco jurídico científico vigente (Behar-Rivero, 2018).

RESULTADOS

Parte fundamental de la investigación fueron las entrevistas con los expertos en Derecho Administrativo, para reafirmar la etapa investigativa se plantearon de forma integral las siguientes interrogantes: 1.- ¿Cómo influye las medidas cautelares en los procesos administrativos?, 2.- ¿Cómo define usted la discrecionalidad del accionar de los jueces? 3.- ¿Cuáles son las limitaciones legales para la decisión de medidas cautelares?, 4.- ¿Existe un control de discrecionalidad o admisibilidad en cuanto a la decisión de medidas cautelares? 5.- ¿Cuál es el rol de las medidas cautelares dentro de los procesos Administrativos?

Se debe indicar que bajo el principio de legalidad los entrevistados concordaron que todo proceso administrativo debe iniciarse con el control de la legalidad, en la toma de las decisiones de establecerse medidas cautelares la influencia de la legalidad es el factor primordial para el inicio de un proceso. Por otro lado, en la búsqueda de definiciones sobre la discrecionalidad en la toma de decisiones judiciales es inminente

Ángeles Celeste Illicachi-Erazo; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Katty Muñoz-Vaca

que los entrevistados sostienen que su valoración debe estar enmarcada dentro de los principios constitucionales prevaleciendo las garantías constitucionales ajustadas a la realidad social protegiendo los derechos del ciudadano sin dejar a un lado los derechos del Estado. La poca información que emiten los procesos administrativos son una de las limitaciones legales dentro del campo jurisdiccional es por ello que muy pocas acciones vienen acompañadas de medidas cautelares porque su valoración podría incurrir en vulneración de derechos a cualquiera de las partes.

Claramente se puede evidenciar que no existe un control ni valoración de discrecionalidad peor aún, de admisibilidad para la decisión de otorgar medidas cautelares ya que la legislación ecuatoriana ha dejado en manos del juzgador la opción de calificar o no medidas cautelares. Lo previsto en el art 189 del Código Orgánico Administrativo (2017) y de forma secuencial son las medidas cautelares que permiten el establecimiento y la garantía que se requieren, para que el órgano administrativo competente pueda optar de oficio o a petición de parte interesada teniendo que ser estas proporcionales y oportunas asegurando con ello la eficacia de la resolución. Con ello asegurar eficientes sentencias y consagrar la tutela efectiva, por ello en el presente estudio se realizó un análisis de la finalidad de las medidas cautelares, además de cómo estas se definen ampliando sus características, y presupuestos para conseguir las medidas, y que su aplicación se considere una garantía que tienen a la mano los ciudadanos con fácil accesibilidad cumpliendo con la celeridad procesal y eficiente administración de justicia.

DISCUSIÓN

Las opiniones vertidas por los expertos, la revisión de artículos científicos, doctrina, normativa vigente ecuatoriana, normativa internacional permiten desarrollar un criterio sobre la finalidad de las medidas cautelares en los procesos administrativos y que se interpreta en lo siguiente: El resultado es promisorio, la información que han otorgado los entrevistados permite visualizar la importancia en el otorgamiento de las medidas cautelares que para su efecto se las debe acreditar a los hechos alegados permitiéndole al juzgador dentro de un nivel discrecional evaluar y otorgar bajo los

Ángeles Celeste Illicachi-Erazo; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Katty Muñoz-Vaca

principios constitucionales y el respeto a la no vulneración de derechos. La finalidad de las medidas cautelares obedece a un sistema evolucionario que ha venido consagrándose dentro de la jurisprudencia y doctrina, ajustándose día a día a las necesidades judiciales, que dentro del procedimiento administrativo lo amerita. Se ha evidenciado que el juzgador u operador de justicia al recibir un proceso administrativo sustancia de acuerdo al mérito de la prueba, no así permite acceder directamente a una medida cautelar que permita la eficaz pretensión, del involucrado. Las instituciones públicas al ser las demandadas en su gran mayoría gozan de una protección no normativa, ya que la misma Constitución establece la igualdad ante la ley, pero el administrador siempre buscara proteger los derechos del Estado, aunque creyera e identificara lo contrario. A nivel mundial, dentro de las sociedades modernas, la administración pública se establece como un ente canalizador excelente de las perspectivas y necesidades sociales, ya que es su eficacia, efectividad, respeto a la dignidad humana (Sialer Niquén, 2022, p.11). Es imperativo que los procesos administrativos sean propuestos con las medidas cautelares porque solo allí se establece una recuperación de las claras normativas prescritas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Se puede interponer medidas cautelares mismas que de forma provisional permiten establecer los fundamentos jurídicos de la pretensión, no cambia el sentido de la propuesta por cuanto no existe prejuzgamiento, pero al momento de emitir la sentencia podrá valorar lo actuado sin encontrar posiciones diferentes. Se manifiesta, además, la duda razonable sobre la legalidad de la actuación administrativa quien está al frente de la administración debe razonablemente analizar la apariencia con la que el recurrente litiga su razón, pues está considerado que se debe conceder la tutela cautelar, sin prejuzgar.

En este sentido, la medida cautelar debe ser valorada según la circunstancia de los intereses dentro del conflicto, jamás la interposición de las medidas cautelares hará perder la finalidad legítima al recurso, ni podrá generar perturbación a los intereses generales del compareciente o de terceros. La finalidad del recurso puede ser considerado, como una relación intrínseca. Con los recursos de amparo, porque

Ángeles Celeste Illicachi-Erazo; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Katty Muñoz-Vaca

permite conceder suspensión de actos, y en caso de ser otorgados simboliza la efectividad de la actuación, y esto no impide que vuelvan al estado en que se hallaba antes de la ejecución. Nada impide la realización de los actos provisionales, ya que no puede abstenerse de contar con este presupuesto, ya que determina una consagración de la ley, y que lo contrario haría perder a la medida cautelar su naturaleza provisional.

Por ello, la sentencia debe estar garantizada con la toma de medidas cautelares para evitar perjuicios posteriores, y que en su decisión pueden ser evitados, la exigencia de la tutela judicial efectiva se opera a favor del titular y no cambiara la figura de la demanda al entorno propuesto. Entendido claramente que la medida cautelar pretende y dentro de una mínima protección judicial compensar de cierta forma a la Administración de daños que pueden ser causados de forma futura, y que pueden ser evitados, y que podría salvar la actuación administrativa producida en audiencia. Con el fin de preservar la efectividad de la resolución que podría tomar la administración garantiza la actuación que va a ser valorada dentro de los tribunales contencioso administrativo, y que sus decisiones coadyuven a la perfecta interpretación de las normas. El estudio permite enfocar una realidad latente, en la falta de previsión del juzgador dentro de los procesos contencioso administrativo, al no tomar la decisión en resolución sobre medidas cautelares que permitan una garantía eficaz en una sentencia. Es imperativo que los procesos administrativos sean propuestos con las medidas cautelares porque solo allí se establece una recuperación de las claras normativas prescritas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

CONCLUSIONES

Las medidas cautelares de carácter administrativas son instrumentos de protección otorgadas por autoridades competentes y son de mucha importancia, ya que se convierten en resoluciones con el fin de restituir derechos que han sido vulnerados por instituciones públicas, en este sentido hay que entender que son integrales con el objetivo de una protección eficaz y efectiva de los derechos principalmente deben responder a criterios de legalidad y constitucionalidad a fin de que se observen los

Ángeles Celeste Illicachi-Erazo; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Katty Muñoz-Vaca

principios establecidos en la norma, y deben proyectar con la garantía básica de una tutela efectiva en el ámbito contencioso administrativo, dentro de las entidades públicas y su buen y eficiente administración.

Se constituyen una exigencia razonable entre legalidad y discrecionalidad, garantizando la eficacia de las acciones administrativas con el fin de proteger los derechos de los administrados, persiguiendo una satisfacción de lo establecido en la norma, con la pretensión de considerar el establecimiento de una medida que proteja y prevea la atención en resolución lo que se admite luego en sentencia.

FINANCIAMIENTO

No monetario.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes, por motivar el desarrollo de la Investigación.

REFERENCIAS CONSULTADAS

Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador. [Constitution of the Republic of Ecuador]. Montecristi. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008. Recuperado de <https://n9.cl/sia>

Asamblea Nacional República del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo. [Organic Administrative Code]. Registro Oficial N° 31 – Segundo Suplemento. Oficio No. SAN 2017-0403. Recuperado de: <https://n9.cl/tziya>

Behar Rivero, D. (2018). Metodología de la Investigación. [Investigation methodology]. Recuperado de <https://n9.cl/k9q2>

Calamandrei, P. (2005). Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares. [Introduction to the systematic study of interim injunctions]. Perú: editores.

Ángeles Celeste Illicachi-Erazo; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Katty Muñoz-Vaca

- Coello Jácome, C. (2019). Las medidas cautelares dentro del proceso contencioso administrativo. [Precautionary measures in the administrative litigation process]. Tesis de Maestría. Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado de: <https://n9.cl/jx7j4>
- González Pérez, J. (1998). Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. [Commentaries on the Law on Contentious-Administrative Jurisdiction]. (Ley 29/1998, de 13 de julio), 3ª ed., 2 volúmenes, Editorial Civitas, Madrid. Recuperado de: <https://n9.cl/6t45i>
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2014). Metodología de la Investigación. [Investigation Methodology] (Quinta Edición ed.). México: McGraw-Hill.
- Morales Tobar, M. (2011). Manual de Derecho Procesal Administrativo. [Manual of Administrative Procedural Law]. Corporación de estudios y publicaciones.
- Rodríguez Bejarano, C. (2011). El Plazo Razonable en el marco de las Garantías Judiciales en Colombia. [The Reasonable Term in the framework of Judicial Guarantees in Colombia]. *Memorando de Derecho*, 2(2);113-125. Recuperado de: <https://n9.cl/50dd>
- Sialer Niquén, C. (2022). Aplicación del principio de privilegio de controles posteriores al proceso contencioso administrativo y consecuencias jurídicas. [Application of the principle of privilege of subsequent controls to the administrative litigation process and its legal consequences]. *Revista Lex*, 5(15), 10–20. <https://doi.org/10.33996/revistalex.v5i15.106>