

La suspensión de la terminación unilateral del contrato administrativo: pronunciamientos de la jurisdicción contencioso- administrativa

Suspension of the Unilateral Termination of Administrative Contracts: Decisions of the Contentious-Administrative Jurisdiction

Paúl Andrés Vázquez Ochoa
paul.vazquez.ochoa@gmail.com

Juan José Córdova López
cordovajuanjo5@gmail.com

Juan Sebastián Aguilar Sánchez
juansaguilar61@gmail.com

Resumen

La suspensión del acto administrativo constituye una medida cautelar destinada a neutralizar temporalmente los efectos gravosos de decisiones emitidas por la administración pública. Garantiza que el control de legalidad ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa sea efectivo y que la sentencia definitiva conserve utilidad práctica. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, su regulación se encuentra en el Código Orgánico Administrativo (COA) y el Código Orgánico General de Procesos (COGEP). Los mismos exigen la existencia de un perjuicio irreparable o de muy difícil reparación, junto con la apariencia de buen derecho y la razonabilidad de la medida. Sin embargo, el concepto de irreparabilidad carece de parámetros uniformes, lo que genera interpretaciones dispares en la práctica judicial.

Este trabajo analiza la naturaleza jurídica de la suspensión, su evolución como límite a la autotutela administrativa y la problemática derivada de la indeterminación conceptual del *periculum in mora*. En este contexto, a partir de un estudio de casos relativos a terminaciones unilaterales de contratos administrativos, se evidenciará que, ante supuestos fácticos similares —como la inhabilitación para contratar con el Estado y la ejecución de garantías—, los tribunales adoptan criterios divergentes. Algunos consideran estas consecuencias como daños de difícil reparación, mientras que otros las califican como reparables vía indemnización económica. La investigación sostiene que el estándar para valorar el peligro en la demora debe orientarse a preservar la eficacia real de la sentencia, priorizando la protección de derechos frente a una reparación meramente patrimonial e incorporando una ponderación que incluya dimensiones extrapatrimoniales e irreversibles. Se concluye que una interpretación garantista y uniforme del *periculum in mora* es esencial para fortalecer la tutela judicial efectiva.

Abstract

The suspension of an administrative act is a precautionary measure designed to temporarily neutralize the effects of decisions issued by the public administration, ensuring that the review of legality carried out by the contentious-administrative jurisdiction is effective and that the final judgment retains practical utility. Under Ecuadorian law, it is regulated by the Organic Administrative Code (COA) and the Organic General Procedural Code (COGEP), which require the existence of irreparable harm or harm that is very difficult to remedy, together with a prima facie case and the reasonableness of the measure. However, the notion of "irreparability" lacks uniform parameters, leading to divergent interpretations in judicial practice.

This paper examines the legal nature of suspension, its evolution as a limitation on the Administration's prerogatives of self-enforcement, and the problems stemming from the conceptual indeterminacy of *periculum in mora*. Based on a case study of unilateral terminations of public contracts, it shows that, in the face of similar fact courts apply divergent criteria: some regard these consequences as harm that is difficult to remedy, while others deem them reparable through monetary compensation. The research argues that the standard for assessing the danger in delay should aim to preserve the real effectiveness of the judgment, prioritizing the protection of rights over purely pecuniary redress and incorporating a balancing test that includes extra-patrimonial and irreversible dimensions. It concludes that a rights-oriented and uniform interpretation of *periculum in mora* is essential to strengthening effective judicial protection.

Palabras clave:

Acto administrativo, validez, eficacia, suspensión, daño, peligro, demora

Keywords:

Administrative act, validity, effectiveness, suspension, damage, danger, delay

Introducción

La suspensión del acto administrativo constituye una medida de naturaleza excepcional destinada a impedir —de forma temporal— la producción de los efectos jurídicos de un acto administrativo. Esto se da hasta que el órgano jurisdiccional se pronuncie sobre su legalidad. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, uno de los requisitos esenciales para su procedencia es la acreditación de un perjuicio irreparable o de muy difícil reparación. Sin embargo, este concepto carece de un criterio uniforme en la jurisprudencia ecuatoriana, lo que ha generado interpretaciones dispares y, en muchos casos, restrictivas, al reducir su alcance a la mera posibilidad de resarcimiento económico posterior.

El presente trabajo parte de la hipótesis de que el parámetro determinante para evaluar la existencia de un perjuicio irreparable debe ser la ejecutabilidad material de la futura sentencia. Desde esta perspectiva, este trabajo analiza los fundamentos teóricos y normativos de la suspensión del acto administrativo. También examina la práctica judicial ecuatoriana en torno a este requisito y propone un estándar que armonice la protección cautelar con la efectividad real de las decisiones judiciales.

La suspensión del acto administrativo: naturaleza jurídica

La suspensión del acto administrativo es una institución jurídica destinada a evitar que los efectos gravosos de los actos emitidos por la administración pública queden fuera del control de legalidad ejercido por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. Su finalidad es garantizar que dichos efectos se mantengan bajo supervisión hasta que se dicte una sentencia en firme que determine si el acto debe o no ser expulsado del ordenamiento jurídico.¹

La suspensión del acto administrativo es una medida eminentemente cautelar, pues no decide su legalidad, sino que suspende de forma provisional sus efectos gravosos para resguardar derechos e intereses y preservar la eficacia de una eventual sentencia.² Esta ha evolucionado como límite temporal a las prerrogativas de autotutela, ejecutividad y ejecutoriedad de la Administración,³ en especial ante posibles desvíos en el ejercicio de sus potestades. Se fundamenta en la tutela judicial efectiva y opera hasta que se realice el control de legalidad, asegurando que el fallo contencioso sea plenamente eficaz.

Históricamente, el acto administrativo ha gozado de la característica de ser ejecutorio desde el momento mismo de su notificación, lo que le permite al Estado ejecutar su voluntad sin necesidad de acudir con anterioridad al órgano jurisdiccional.⁴ En otras palabras, dispone de la autotutela suficiente para imponer sus decisiones al ciudadano o administrado. En este contexto, la suspensión del acto se configura como un límite de carácter temporal a dicha

1. Juan Francisco Yépez Tamayo, "Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo" (tesis de licenciatura, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2021).

2. Carlos David Coello Jácome, "Las medidas cautelares dentro del proceso contencioso administrativo" (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2019).

3. Luis Barrios Flores, "Los actos administrativos: efectos", en *El procedimiento administrativo común*, t. 1 (Valencia: Tirant lo Blanch, 2007), 153.

4. Álvaro Esteban Sánchez Solís, "Eficacia de la suspensión del acto administrativo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano" (proyecto de investigación, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Ambato, 2023).

ejecutividad, aplicable cuando se cumplen los requisitos legales establecidos. Esto sucede, en especial, en casos donde exista riesgo de vulneración de derechos y la producción de un daño irreparable o de difícil remediación. La suspensión del acto administrativo es una medida cautelar instrumental, vinculada a un proceso principal y con efectos temporales. Está destinada a equilibrar el poder de la administración y proteger los derechos del ciudadano.

Normativa ecuatoriana que regula la suspensión del acto administrativo

En el marco del derecho administrativo ecuatoriano, la figura de la suspensión del acto administrativo reviste una importancia sustancial para los ciudadanos. Constituye un mecanismo cautelar orientado a preservar los derechos subjetivos del destinatario frente a los efectos inmediatos y obligatorios de los actos emitidos por la Administración Pública. Esta relevancia se explica, en parte, por la existencia de dos elementos fundamentales que caracterizan al acto administrativo: su presunción de legitimidad y su ejecutoriedad.

El primero implica la presunción de que el acto ha sido emitido conforme a derecho y al ordenamiento jurídico específico que lo origina. Mientras que el segundo elemento faculta a la Administración a ejecutar el acto una vez notificado, salvo los que se encuentran condicionados a causar estado en vía administrativa o alcanzar firmeza. En consecuencia, la suspensión aparece como una herramienta necesaria para evitar que actos eventualmente viciados produzcan efectos jurídicos perjudiciales antes de que se confirme o ratifique su validez.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, tanto el COA como el COGEP regulan la suspensión del acto en sus respectivas instancias. En sede administrativa, el artículo 229 del COA⁵ establece que podrá solicitarse la suspensión cuando su ejecución pueda generar un perjuicio de imposible o difícil reparación (términos que serán revisados a profundidad más adelante). Así como también cuando la impugnación se fundamente en causales de nulidad de pleno derecho, previstas en el artículo 105 de este cuerpo normativo. Sin embargo, la norma no ofrece parámetros objetivos para determinar la gravedad del daño, situación que deja al criterio subjetivo o convicción propia de la autoridad pública la valoración de estas condiciones.

Se ha propuesto que la imposibilidad de reparación se refiere a daños materiales irreversibles, como la destrucción de bienes patrimoniales. Mientras que la difícil reparación puede comprender afectaciones económicas desproporcionadas⁶ e incluso constituir una vulneración al principio de seguridad jurídica y confianza legítima, consagrado en el artículo 22 del COA.

En sede jurisdiccional, el artículo 330 del COGEP⁷ recoge los requisitos aplicables a la suspensión del acto administrativo. Según la disposición mencionada, la suspensión del acto administrativo impugnado en sede jurisdiccional se sujeta a tres requisitos acumulativos: (i) la existencia de una apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), que requiere que los hechos alegados y las pruebas presentadas generen en el juzgador una convicción inicial favorable sobre la plausibilidad de la pretensión, sin que ello implique un pronunciamiento anticipado sobre el fondo; (ii) el peligro en la demora (*periculum in mora*), por su parte, exige demostrar un riesgo real e inminente de que la dilación en la resolución de la causa provoque un daño irreparable o de difícil remediación; y, (iii) la razonabilidad de la medida, que, finalmente, demanda que la medida cautelar solicitada guarde coherencia con la pretensión principal y que su concesión no cause un perjuicio grave al interés público o a terceros, en atención a los principios de proporcionalidad y ponderación de intereses.

5. Ecuador, *Código Orgánico Administrativo* (COA), Registro Oficial Segundo Suplemento No. 31, 7 de julio de 2017, art. 229.

6. Benjamín Marcheco Acuña, "La tutela cautelar en los procesos contra la administración pública en Ecuador", *Revista de Derecho / Revisión académica*, 2017, Repositorio Institucional.

7. Ecuador, *Código Orgánico General de Procesos* (COGEP), Registro Oficial Suplemento No. 506, 22 de mayo de 2015, art. 330.

Si bien el COA y el COGEP presentan diferencias respecto a los requisitos y al procedimiento para la admisión de la suspensión del acto administrativo, debe destacarse que ambos cuerpos normativos coinciden en un elemento sustantivo central. Este es la necesidad de demostrar que la ejecución del acto impugnado pueda causar un perjuicio irreparable o de difícil reparación.

En efecto, el artículo 229 del COA establece expresamente como requisito que la ejecución del acto pueda generar “perjuicios de imposible o difícil reparación”, mientras que el artículo 330 del COGEP dispone que la suspensión procede “cuando el acto administrativo produzca daños irremediables o de muy difícil remediación”. Pese a la variación terminológica entre ambas disposiciones, resulta evidente la convergencia conceptual en torno a la protección frente a daños cuya reparación ulterior sería material o jurídicamente inviable, pues su ejecución implicaría una carga desproporcionada. Esta similitud revela un criterio uniforme del legislador respecto a la naturaleza excepcional y cautelar de la medida, orientada a preservar la eficacia del pronunciamiento definitivo y garantizar los derechos del administrado, mientras se resuelve el fondo del recurso administrativo o acción judicial.

Esta cuestión pone en evidencia una problemática adicional, en especial si se la analiza a la luz de los argumentos más frecuentemente invocados para negar la suspensión del acto administrativo impugnado. En efecto, alegar la inexistencia de un peligro real en la demora o la reversibilidad del daño constituye, en muchos casos, una omisión de la valoración del perjuicio bajo la categoría de “daño de muy difícil reparación”. Si bien es cierto que el ordenamiento jurídico contempla la posibilidad de accionar después por los daños derivados de la ejecución del acto impugnado en sede jurisdiccional, ello no garantiza en modo alguno una reparación efectiva.

¿Por qué el requisito de “irreparabilidad” resulta indeterminado?

Como se mencionó anteriormente, la suspensión del acto administrativo solo procede cuando se cumplen determinados requisitos específicos, pues su finalidad es equilibrar el poder del Estado frente a la posición más débil del administrado o ciudadano. Si se concediera de forma indiscriminada la autotutela administrativa carecería de sentido. Por ello, esta medida cautelar debe ser aplicada cuando el acto administrativo, además de presentar un vicio en su validez, presente pruebas indiciarias o provisionales de generar un daño irreparable o de muy difícil reparación en los derechos del administrado.

En este contexto, un requisito para que proceda la suspensión del acto es el peligro en la demora (*periculum in mora*), siendo este el pilar fundamental para la adopción de esta medida cautelar. Según Mariano Bacigalupo⁸, este se refiere al riesgo que la demora en el proceso judicial puede causar que derechos subjetivos del ciudadano sean vulnerados y consumados antes de una decisión de fondo y en firme, dejando sin la dimensión reparadora a la sentencia.

Con base en lo expuesto, el *peligro en la demora* representa un riesgo de muy difícil reparación —o irreparable, según la legislación ecuatoriana—. Sin embargo, el concepto de “irreparable” presenta un alto grado de indeterminación, lo que genera serias dificultades en la práctica para conceder o negar la suspensión del acto.

Surgen así las preguntas: ¿qué debe entenderse por irreparable? ¿Nos referimos únicamente a una dimensión económica, que en principio podría subsanarse mediante la correspondiente indemnización? Si fuese así, ¿cómo se cuantificaría esa reparación de manera adecuada? O, por el contrario, ¿aludimos a circunstancias que no pueden valorarse ni repararse a través de las figuras tradicionales de la responsabilidad civil, como el daño emergente o el lucro cesante? Ejemplos de estas últimas serían la pérdida de oportunidades laborales, comerciales, contractuales, las afectaciones en el proyecto de vida o la dignidad, las cuales escapan a una restitución estrictamente pecuniaria.

8. Mariano Bacigalupo, “*Fumus boni iuris, periculum in mora* y equilibrio de intereses como presupuestos de la tutela cautelar comunitaria”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 94 (1997), 287.

Este requisito es el más relevante, pues si bien la apariencia de buen derecho constituye el primer filtro, la verdadera finalidad de la suspensión es evitar que se consume el daño a los derechos del administrado antes de que exista una decisión judicial en firme. Dado que esta resolución no es inmediata, la demora puede provocar que la sentencia pierda eficacia o incluso su razón de ser.

De ahí la importancia de contar con criterios uniformes que otorguen certeza sobre cuándo un perjuicio puede considerarse irreparable. Esta indeterminación se evidencia en la práctica jurídica ecuatoriana porque, como se explicará más adelante, para los operadores de justicia administrativa —aunque no en todos los casos— el perjuicio deja de considerarse irreparable cuando existe la posibilidad de obtener una indemnización en la misma acción a través de una sentencia restauradora. En otros supuestos, dicha reparación puede buscarse mediante una acción contencioso-administrativa posterior.

Un punto de vista en el que no siempre se puede estar en desacuerdo, como en los actos administrativos disciplinarios o sancionadores, cuya reparación suele ser integral en la misma sentencia dentro de la misma acción. Sin embargo, en casos especiales —como las terminaciones unilaterales de contratos administrativos o las limitaciones y extinciones de permisos o licencias— no es posible cuantificar ni dimensionar de forma real los efectos dañosos y colaterales que estos generan. Es precisamente en tales supuestos donde la jurisdicción contencioso-administrativa puede incurrir en error o imprecisión en sus resoluciones posteriores al actuar como mecanismo restaurador.

Frente a lo expuesto, para comprender por qué actualmente existe tanta indeterminación en el concepto de irreparable, es necesario remontarse a los antecedentes históricos de la suspensión del acto. El peligro en la demora surge originalmente en el derecho civil, como una figura destinada a proteger al acreedor frente a la posible enajenación de bienes por parte del deudor, con el fin de eludir el cumplimiento de la obligación y evitar así el riesgo de que no pudiera cobrar sus acreencias.⁹ Trasladado al ámbito administrativo, este concepto se vinculó en un inicio a la solvencia de la Administración Pública. Bajo este enfoque, se argumentaba que no procedía la suspensión del acto porque se presumía que los daños de carácter económico derivados de los efectos jurídicos directos del acto administrativo podían ser resarcidos posteriormente, dado que el Estado no podía caer en insolvencia.

Sin embargo, la doctrina¹⁰ ha evolucionado hasta reconocer que la mera posibilidad de una compensación económica no constituye un obstáculo para la protección de carácter cautelar, pues la indemnización debe considerarse como un remedio de última ratio y, en muchos casos, no satisface plenamente la pretensión inicial del administrado. Sostenemos que el criterio basado en la solvencia patrimonial —esto es, asumir que la vulneración de derechos derivada del efecto gravoso del acto puede ser reparado posteriormente mediante una indemnización— resulta contrario a los principios del Estado constitucional de derechos y justicia, así como al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Tomando como punto de partida la tutela judicial efectiva, entendida como un derecho de contenido integral, la Corte Constitucional ecuatoriana¹¹ ha señalado que esta comprende, entre otros aspectos, el acceso a la justicia y a una sentencia útil. También corresponde a la posibilidad de obtener medidas cautelares destinadas a evitar que el derecho defendido se torne ilusorio.

En este marco, la compensación monetaria se debe concebir como la *última ratio* en la protección de los derechos, es decir, como un remedio que solo debe aplicarse cuando la

9. Manuel Ortells Ramos, "Doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre la tutela judicial cautelar en materias no penales", *Tribunales de Justicia: Revista Española de Derecho Procesal*, n.º 6 (1997), 623-642.

10. Miguel Sánchez Morón, "El derecho a la tutela efectiva como límite a la ejecutividad de los actos administrativos", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 32 (1983), 669-673.

11. Corte Constitucional del Ecuador, "Sentencia No. 724-17-EP/23", *Caso No. 724-17-EP*, 15 de febrero de 2023, 7.

lesión ya se ha consumado por completo y los perjuicios no pueden agravarse, de modo que resulte imposible restituir la situación jurídica a su estado anterior. Se trata, por tanto, de una medida compensatoria.

En el derecho administrativo moderno, la interpretación contemporánea del *periculum in mora* ha incorporado una distinción fundamental entre irreparabilidad e irreversibilidad de los perjuicios. En la práctica tradicional, el análisis se centraba en determinar si el daño podía ser valorado y compensado económicamente. Sin embargo, la evolución doctrinal ha reconocido que existen situaciones jurídicas cuyo menoscabo no admite reparación alguna, ni siquiera mediante la reposición de las cosas a su estado original (*restitutio in integrum*).¹²

La irreparabilidad hace referencia a aquellos daños que, aun pudiendo ser resarcidos económicamente, dejan secuelas que impiden restituir plenamente la situación previa; por ejemplo, la pérdida de una oportunidad profesional o el deterioro en la calidad de vida.

Por otro lado, la irreversibilidad describe escenarios en los que el perjuicio altera de manera definitiva una situación jurídica o fáctica, de modo que cualquier reparación posterior—incluso en especie— resulta imposible. Esto ocurre en la pérdida de un bien único o en la extinción de un derecho personalísimo.¹³

Esta diferenciación amplía el alcance protector de las medidas cautelares, pues desplaza el análisis de una visión meramente patrimonial a una comprensión integral de los derechos afectados. Así, el Tribunal no debería limitarse a calcular un eventual resarcimiento futuro, sino evaluar si la inejecución provisional del acto es indispensable para preservar la esencia misma del derecho, evitando que la decisión judicial de fondo se torne inútil o solo simbólica.

Algunos ejemplos de perjuicios no pecuniarios o de carácter irreversible incluyen: la denegación de un permiso para la realización de una manifestación; la negativa a suministrar medicamentos; la pérdida de una licencia para ejercer una profesión, agravada por la mora o retardo judicial, como ocurre con la suspensión del Registro Único de Proveedores en casos de terminación unilateral de contrato o de declaratoria de adjudicatario fallido; el reconocimiento tardío de una pensión de vejez, que con frecuencia llega cuando el beneficiario ya ha fallecido; o la demolición de un edificio, que no solo supone la destrucción de un bien patrimonial, sino que además incide de manera grave en la vida de las personas afectadas. En estos supuestos, el mero transcurso del tiempo resulta suficiente para acreditar la existencia del *periculum in mora*.

A partir de lo señalado, se evidencia que la evolución de este concepto se vincula estrechamente con la efectividad de la sentencia y la finalidad legítima de acción contencioso-administrativa. Las medidas cautelares tienen como propósito asegurar que el fallo final no se vea privado de contenido con anticipación ni resulte nugatorio. El proceso judicial no puede convertirse en un instrumento para frustrar la justicia, incumplir obligaciones, evadir deberes o menoscabar el alcance de los derechos. Si el recurrente no obtiene, al término del proceso, la satisfacción del derecho reclamado en su pretensión, el recurso habrá perdido su finalidad y la tutela judicial efectiva se verá comprometida en gran medida.

Considerado lo anterior, es evidente que el peligro en la demora admite diversas interpretaciones, prevaleciendo entre los jueces —en la mayoría de los casos— el criterio de que, si existe la posibilidad de una reparación económica posterior, no procede la suspensión del acto. No obstante, esta interpretación, a la luz de un Estado constitucional de derechos y justicia, resulta excesivamente restrictiva. Desvirtúa la finalidad esencial de la tutela judicial efectiva y el objeto de la jurisdicción contencioso administrativa: obtener una sentencia reparadora y tutelar los derechos de los administrados. Dicha finalidad se ve comprometida

12. Jaime Rodríguez-Arana, “Ejecutividad y suspensión del acto administrativo en el derecho administrativo español: especial referencia a los actos sancionadores”, *Revista Derecho & Sociedad*, n.º 54 (2020), 432.

13. *Ibíd.*, 438.

cuando, aún obteniendo una sentencia favorable en el proceso principal, el afectado debe iniciar posteriormente, por cuerda separada, una demanda de daños y perjuicios contra el Estado para obtener una compensación económica que repare el daño sufrido por la ilegalidad del acto administrativo.

Es así como, al tratarse de una potestad discrecional del juez —en lo que respecta a otorgar o negar la suspensión del acto administrativo— y estando en juego derechos subjetivos susceptibles de ser vulnerados de forma irreparable o de muy difícil reparación, el estándar de motivación y el nivel de análisis exigidos deben ser altos. Sin embargo, como se evidenciará en la mayoría de los casos que se examinan en este trabajo, los tribunales suelen limitarse a verificar, casi como un simple *check list*, si el daño pudiera ser posteriormente indemnizado económicamente. Esta aproximación deja de lado elementos esenciales como la reversibilidad del acto, el riesgo de consumación definitiva, la complejidad de restaurar la situación y la posible vulneración de derechos como el trabajo, el proyecto de vida, la tutela judicial efectiva, así como el costo social y económico que tales decisiones implican. Todo esto sin considerar que obtener una sentencia en firme en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo conlleva varios años, aun cuando sean tribunales de única instancia. Esto sucede por su excesiva carga procesal y el tiempo que toma sustanciar un eventual recurso de casación ante la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

En conclusión, el estándar para calificar el *periculum in mora* en el marco de la suspensión de actos administrativos debe orientarse a garantizar la efectividad real de la sentencia y la finalidad legítima del recurso, evitando que el proceso judicial se convierta en un trámite meramente declarativo. Para ello, el juez no puede limitarse a constatar la eventual posibilidad de una indemnización económica, pues esta constituye un remedio de última *ratio*, aplicable solo cuando la lesión ya se ha consumado y la restitución de la situación jurídica original resulta imposible. El análisis debe reconocer que la demora procesal, por sí misma, comporta un riesgo real para la integridad de los derechos en disputa, configurando un *periculum in mora* intrínseco que exige respuesta cautelar.

Asimismo, el estándar debe incorporar una ponderación rigurosa de los intereses y derechos en juego, sin limitarse exclusivamente a lo patrimonial. En este ejercicio, el juez debe evaluar —con base en los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad— los perjuicios que se ocasionarían al administrado si la medida no se concede, frente a los que podrían derivarse para el interés público o para terceros si la medida se otorga. Solo así se asegura que la suspensión del acto cumpla su función protectora, evite daños irreparables o de difícil reparación y preserve la utilidad de la tutela judicial efectiva, así como la eficacia del objeto propio de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Pronunciamientos judiciales: criterios discordantes

Si bien el estudio del desarrollo doctrinario y de la normativa aplicable a la suspensión del acto administrativo en el contexto ecuatoriano resulta indispensable para enmarcar la problemática, este solo constituye un punto de partida. El eje central de la investigación se concentra en el examen de los criterios que, en la práctica jurisdiccional, han adoptado los jueces al momento de determinar la procedencia o improcedencia de dicha medida cautelar.

Con el fin de garantizar la solidez metodológica y la pertinencia de las conclusiones, se ha delimitado la muestra de estudio a casos que los autores hemos patrocinado, con características homogéneas, centrando la atención en controversias originadas por terminaciones unilaterales en el ámbito de la contratación pública. Estas disputas representan algunos de los actos administrativos con mayor capacidad de generar efectos gravemente lesivos para el sujeto pasivo del acto.

Dicho lo anterior, del examen de los casos en que se concedió o negó la suspensión del acto administrativo, se advierte que la motivación y la profundidad del análisis presentan variaciones significativas. Por ejemplo:

Casos donde se concedió la suspensión del acto administrativo

Juicio	Decisión	Explicación
01803-2023-00630 ¹⁴	Concedida	El Tribunal ordenó la suspensión de la Resolución No. GADMICP-PS-2023-119 al considerar que se cumplían los condicionantes del artículo 330 del COGEP.
01803-2023-00670 ¹⁵	Concedida	El Tribunal consideró que la ejecución de la terminación unilateral No. GADMICP-PS-2023-015, que declaraba a la accionante como contratista incumplida, podía causar un daño de difícil reparación al impedir nuevas adjudicaciones y afectar contratos vigentes.
01803-2023-00874 ¹⁶	Concedida	Se suspendieron los efectos de la Resolución No. 013-2023-GADMZ-AL-CA por cumplirse los condicionantes del artículo 330 del COGEP.
01803-2024-00332 ¹⁷	Concedida	Se suspendieron los efectos del acto de terminación unilateral, la inhabilitación para contratar con el Estado y la ejecución de garantías, ordenando mantenerlas vigentes, para evitar un perjuicio económico al contratista.
09802-2023-00799 ¹⁸	Concedida (revocación parcial)	Inicialmente negada; luego al invocarse una causal de terminación no pactada en el contrato, y peligro en la mora por la inhabilitación para contratar, afectación financiera, pérdida de ingresos y ejecución de la garantía de fiel cumplimiento, se concedió la suspensión. Un voto salvado negó por considerar que no se acreditó el daño irreparable.
09802-2025-00834 ¹⁹	Concedida	Se suspendieron los efectos de la Resolución No. EPMMOP-GOP-2025-0054-R y su aclaratoria por apariencia de buen derecho (multas impuestas sin debido proceso y falta de análisis de descargos) y peligro en la mora (imposibilidad de suscribir contrato adjudicado por el Banco Central y riesgo de inhabilitación).
11804-2024-00457 ²⁰	Concedida	Aceptada por ajustarse a los presupuestos del artículo 330 del COGEP.
17811-2025-02035 ²¹	Concedida	Suspensión de los efectos de la Resolución No. EPMMOP-GOP-2025-0037-R por afectación irremediable: el procurador común del consorcio sufrió un infarto cerebral, y la declaración de contratista incumplido podría generar daños graves e irreversibles en su situación personal.

14. Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca, "Juicio No. 01803-2023-00630", 07 de noviembre de 2023

15. Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca, "Juicio No. 01803-2023-00670", 29 de septiembre de 2023

16. Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca, "Juicio No. 01803-2023-00874", 1 de diciembre de 2023

17. Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca, "Juicio No. 01803-2024-00332", 14 de mayo de 2024

18. Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, "Juicio No. 09802-2023-00799", 20 de diciembre de 2024

19. Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, "Juicio No. 09802-2025-00834", 20 de mayo de 2025

20. Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Loja, "Juicio No. 11804-2024-00457", 6 de diciembre de 2024

21. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, "Juicio No. 17811-2025-02035", 2 de julio de 2025

Casos donde se negó la suspensión del acto administrativo

Juicio	Decisión	Explicación
17811-2025-02102 ²²	Negada	Para el Tribunal, no se evidenció la razonabilidad de la medida ni el carácter irremediable del perjuicio; no existió motivación.
17811-2025-02327 ²³	Negada	El Tribunal señaló que no existían indicios claros de afectación irremediable conforme al artículo 330 del COGEP; no se evidenció motivación.
17811-2025-02512 ²⁴	Negada	Se concluyó que no se justificó la suspensión y que los actos administrativos no pueden ser suspendidos de forma parcial, descartando la procedencia de la medida y no se justificó mayor motivación.

Con base en lo expuesto, el análisis comparado de estos procesos revela que, aunque todos involucran actos administrativos de terminación unilateral de contrato que generan efectos gravosos similares —como la declaratoria de contratista incumplido y la suspensión en el Registro Único de Proveedores por cinco años, con el consiguiente impedimento para participar en procedimientos precontractuales, celebrar contratos con el Estado y la ejecución de garantías contractuales—, los Tribunales han adoptado criterios diferentes y contradictorios. Estas divergencias se reflejan especialmente en la aplicación del estándar probatorio y conceptual del peligro en la demora. Con base en lo expuesto, el análisis comparado de estos procesos revela que, aunque todos involucran actos administrativos de terminación unilateral de contrato que generan efectos gravosos similares —como la declaratoria de contratista incumplido y la suspensión en el Registro Único de Proveedores por cinco años, con el consiguiente impedimento para participar en procedimientos precontractuales, celebrar contratos con el Estado y la ejecución de garantías contractuales—, los Tribunales han adoptado criterios diferentes y contradictorios. Estas divergencias se reflejan especialmente en la aplicación del estándar probatorio y conceptual del peligro en la demora.

En varios de los casos citados (por ejemplo, 09802-2023-00799 y 09802-2025-00834) se desarrolla un examen detallado del *fumus boni iuris* y del *periculum in mora*, vinculando la terminación unilateral con la inhabilidad de contratar con el Estado y con los perjuicios económicos severos que sufriría el contratista por la materialización de los efectos del acto. En este contexto, los tribunales realizan un análisis de los elementos de prueba aportados por el accionante.

De igual forma, algunos tribunales consideran que la sola inhabilidad para contratar con el Estado y la ejecución de garantías constituyen un daño de difícil reparación (por ejemplo, 01803-2023-00670, 09802-2023-00799, 09802-2025-00834, 17811-2025-02035), teniendo una visión mucho más garantista con respecto de la tutela judicial efectiva y objeto de la jurisdicción contencioso administrativa.

Otros, sin embargo, sostienen que tales consecuencias no configuran por sí solas un daño irreparable (por ejemplo, voto salvado en 09802-2023-00799; negativas en 17811-2025-02102, 17811-2025-02327, 17811-2025-02512). Aquí prevalece una visión más restrictiva: la afectación patrimonial se considera reparable vía indemnización y, por ende, no cumpliría el estándar previsto en el artículo 330 del COGEP, tema que ya se trató previamente en este trabajo. Además, en algunos de los procesos antes citados, no se realiza una motivación

22. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, “Juicio No. 17811-2025-02102”, 29 de mayo de 2025

23. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, “Juicio No. 17811-2025-02327”, 5 de junio de 2025

24. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, “Juicio No. 17811-2025-02512”, 22 de julio de 2025.

suficiente que responda a los argumentos planteados por las partes, pues los tribunales se limitan a señalar que no se ha evidenciado un perjuicio irreparable.

En la misma línea, en ciertos casos la valoración del peligro en la demora ha considerado factores extrapatrimoniales, como el estado de salud del representante legal del consorcio afectado (por ejemplo, 17811-2025-02035), con una valoración que supera el análisis meramente patrimonial.

Es relevante considerar lo antes mencionado, cuya realidad es incuestionable: el tiempo que conlleva sustanciar y obtener una sentencia en firme en la jurisdicción contencioso-administrativa ecuatoriana. Durante ese lapso, el accionante se ve coaccionado a soportar y cumplir la sanción del acto administrativo que lo declara contratista incumplido por cinco años, quedando impedido de participar en procedimientos de contratación pública, celebrar contratos con el Estado e incluso formar parte de personas jurídicas o consorcios proveedores debido a su inhabilidad en el Sistema Nacional de Contratación Pública.

El criterio sobre el que se inclina la negativa a conceder la suspensión del acto, por ser un aspecto que pueda ser tratado en la sentencia como garantía de reparación integral o a través de otra acción indemnizatoria, implica la realización de actos procesales adicionales que tornan complejo al proceso. Esto es evidente no solo para las partes procesales sino para el tribunal al momento de encontrarse frente a cuestiones como:

- Reforma a la demanda para incluir los perjuicios derivados de la ejecución de las garantías contractuales, perjuicios materiales e inmateriales por el registro de contratista incumplido durante cinco años, indemnizaciones laborales asumidas por el contratista producto de la terminación unilateral ilegal, otros contratos incumplidos como consecuencia de los daños económicos sufridos, entre otros.
- Acumulación de procesos como consecuencia de una o más acciones contencioso-administrativas iniciadas posteriormente para intentar una reparación integral.
- Prueba nueva cuyo anuncio y admisión está sujeta al orden procesal y valoración del tribunal.
- Inicio de acciones contencioso administrativas posteriores a la sentencia en firme que declara la ilegalidad o nulidad de la terminación unilateral del contrato, para pretender el resarcimiento que se pudo evitar con la concesión de la suspensión del acto administrativo en el primer proceso.

La motivación para negar la suspensión del acto administrativo no debería ser, al menos en este análisis, la posibilidad del administrado de iniciar otras acciones para pretender su reparación integral. Ello, lejos de constituir un remedio procesal, agudiza el peligro en la demora dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, colapsándola con más causas que dilatan la sustanciación y resolución de los procesos, y podría derivar en un quebrantamiento de la tutela judicial efectiva y del objeto de esta jurisdicción especializada.

Acumular causas en la jurisdicción contencioso-administrativa, que podrían evitarse con una oportuna suspensión del acto administrativo, agrava la situación actual que afecta a la tutela de los derechos del administrado. Son casos en los cuales obtener una sentencia en firme, en un parámetro temporal aproximado de cinco años —incluido el recurso de casación en tribunales con menor carga procesal, o más de cinco años en otros—, implica cumplir la sanción derivada de la terminación unilateral del contrato de forma anticipada. Es decir, antes de que el tribunal se pronuncie sobre la validez del acto administrativo, el accionante ya habría cumplido íntegramente lo dispuesto en dicho acto, situación que desnaturaliza la tutela de los derechos del administrado y el objeto mismo de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Actos procesales como la reforma a la demanda, acumulación de procesos o anuncios de prueba nueva, dilatan la tramitación del proceso y son aspectos que, de igual manera, pueden ser evitados de acuerdo con lo mencionado anteriormente. La carga de probar los hechos que acrediten los requisitos para la suspensión del acto administrativo corresponde al accionante y dependerá de su estrategia de defensa. No obstante, el análisis y la valoración de dicha prueba recaen en el operador de justicia, cuya motivación debe ser suficiente y adecuada.

En definitiva, el tribunal tiene la potestad de conceder o no la suspensión del acto administrativo en el auto inicial o en la sentencia. Sin embargo, lo relevante es la motivación judicial, pues de ella depende que el proceso se torne complejo por los actos procesales subsecuentes derivados de una negativa a la suspensión, o que tal situación se evite mediante su concesión oportuna.

Conclusiones

Con base en lo expuesto, el análisis comparativo de diversos procesos judiciales permite concluir que el verdadero problema no radica en la redacción del artículo 330 del COGEP, sino en la ausencia de motivación suficiente en los pronunciamientos judiciales. También recae en la falta de uniformidad al momento de determinar qué constituye un perjuicio irreparable o de difícil remediación.

Para algunos tribunales, si el daño puede ser posteriormente reparado mediante una indemnización —limitando el análisis únicamente a la esfera patrimonial—, este no es irreparable. Mientras que para otros el sentido mismo de la suspensión cautelar radica en proteger un derecho que se encuentra en inminente riesgo de ser vulnerado, evitando así la consumación de un daño que podría resultar irreparable o de muy difícil reparación.

De esta manera, los efectos gravosos de la terminación unilateral del contrato, por su duración de cinco años, la ejecución de las garantías contractuales, el registro de contratista incumplido y el impedimento para participar en procedimientos de contratación pública o celebrar contratos con el Estado, constituyen aspectos fundamentales que deben ser analizados integralmente por el tribunal al momento de decidir sobre la suspensión del acto administrativo. Este análisis no puede limitarse a considerar la posibilidad de generar actos procesales posteriores como único mecanismo de reparación.

En un escenario ideal, consideramos que el parámetro rector debería ser la preservación de la utilidad práctica de la sentencia. Entonces, si la ejecución inmediata del acto administrativo vacía de contenido el fallo futuro, la medida cautelar debería concederse, asegurando así la efectividad de la tutela judicial y evitando que el ciudadano se vea obligado a iniciar, por vías separadas, nuevos procesos para reclamar indemnizaciones por los daños ocasionados.

En conclusión, se ha podido verificar que la coexistencia de criterios dispares en torno a este aspecto debilita la previsibilidad del sistema contencioso-administrativo y expone a los ciudadanos a pronunciamientos contradictorios ante supuestos fácticos similares. De este modo, se ocasiona una clara y evidente vulneración no solo a la tutela judicial efectiva, sino al principio mismo de seguridad jurídica y confianza legítima, en tanto los administrados carecen de certeza respecto al resultado de una solicitud de esta naturaleza en la sede jurisdiccional.

Referencias

- Yépez Tamayo, Juan Francisco. *"Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo"*. Tesis de licenciatura, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2021.
- Coello Jácome, Carlos David. *"Las medidas cautelares dentro del proceso contencioso administrativo"*. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2019.
- Barrios Flores, Luis. *"Los actos administrativos: efectos"*. En *El procedimiento administrativo común*, t. 1, 153. Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.
- Sánchez Solís, Álvaro Esteban. *"Eficacia de la suspensión del acto administrativo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano"*. Proyecto de investigación, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Ambato, 2023.
- Ecuador. Código Orgánico Administrativo (COA). Registro Oficial Segundo Suplemento No. 31, 7 de julio de 2017.
- Marcheco Acuña, Benjamín. *"La tutela cautelar en los procesos contra la administración pública en Ecuador"*. Revista de Derecho / Revisión académica, 2017. Repositorio Institucional.
- Ecuador. Código Orgánico General de Procesos (COGEP). Registro Oficial Suplemento No. 506, 22 de mayo de 2015.
- Bacigalupo, Mariano. *"Fumus boni iuris, periculum in mora y equilibrio de intereses como presupuestos de la tutela cautelar comunitaria"*. Revista Española de Derecho Administrativo, n.º 94 (1997): 287.
- Ortells Ramos, Manuel. *"Doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre la tutela judicial cautelar en materias no penales"*. Tribunales de Justicia: Revista Española de Derecho Procesal, n.º 6 (1997): 623-642.
- Sánchez Morón, Miguel. *"El derecho a la tutela efectiva como límite a la ejecutividad de los actos administrativos"*. Revista Española de Derecho Administrativo, n.º 32 (1983): 669-673.
- Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 724-17-EP/23. Caso No. 724-17-EP. 15 de febrero de 2023.
- Rodríguez-Arana, Jaime. *"Ejecutividad y suspensión del acto administrativo en el derecho administrativo español: especial referencia a los actos sancionadores"*. Revista Derecho & Sociedad, n.º 54 (2020): 432, 438.
- Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca. *"Juicio No. 01803-2023-00670"*. 29 de septiembre de 2023.
- Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca. *"Juicio No. 01803-2023-00630"*. 07 de noviembre de 2023.
- Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca. *"Juicio No. 01803-2023-00874"*. 1 de diciembre de 2023.
- Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca. *"Juicio No. 01803-2024-00332"*. 14 de mayo de 2024.
- Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil. *"Juicio No. 09802-2023-00799"*. 20 de diciembre de 2024.
- Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil. *"Juicio No. 09802-2025-00834"*. 20 de mayo de 2025.
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Loja. *"Juicio No. 11804-2024-00457"*. 6 de diciembre de 2024.

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito. "*Juicio No. 17811-2025-02035*". 2 de julio de 2025.

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito. "*Juicio No. 17811-2025-02102*". 29 de mayo de 2025.

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito. "*Juicio No. 17811-2025-02327*". 5 de junio de 2025.

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito. "*Juicio No. 17811-2025-02512*". 22 de julio de 2025.