

**Suspensión del Acto Administrativo ante la existencia de  
cláusula compromisoria: Análisis desde el ámbito procesal y  
administrativo**

**Suspension of the Administrative Act in the Presence of an  
Arbitration Clause: An Analysis from the Procedural and  
Administrative Perspective**

**Elias Gabriel Aguirre-Peñafilel<sup>1</sup>**  
Universidad Bolivariana del Ecuador  
egaguirre@ube.edu.ec

**Holger Geovanny García-Segarra<sup>2</sup>**  
Universidad Bolivariana del Ecuador  
hggarcias@ube.edu.ec

**[doi.org/10.33386/593dp.2025.3.3170](https://doi.org/10.33386/593dp.2025.3.3170)**

V10-N3 (may-jun) 2025, pp 737-751 | Recibido: 27 de marzo del 2025 - Aceptado: 22 de abril del 2025 (2 ronda rev.)

---

1 ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-6117-0518>. Abogado, maestrante en Derecho Procesal.

2 ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-2499-762X>. Abogado, maestrante en Derecho Procesal.

### Cómo citar este artículo en norma APA:

Aguirre-Peñañiel, E., & García-Segarra, H., (2025). Suspensión del Acto Administrativo ante la existencia de cláusula compromisoria: Análisis desde el ámbito procesal y administrativo. 593 Digital Publisher CEIT, 10(3), 737-757, <https://doi.org/10.33386/593dp.2025.3.3170>

Descargar para Mendeley y Zotero

## RESUMEN

El presente estudio tuvo como propósito interpretar la viabilidad de la suspensión de actos administrativos dentro del arbitraje en Ecuador, considerando la ausencia de una regulación expresa en la Ley de Arbitraje y Mediación (LAM); se examina la relación entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la arbitral, identificando las tensiones normativas y procesales derivadas de la falta de competencia explícita de los árbitros para suspender actos administrativos; a través de una metodología cualitativa y un enfoque hermenéutico, se revisan fuentes normativas clave (Constitución, Código Orgánico General de Procesos, LAM, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional), evidenciando un vacío normativo que puede afectar la tutela cautelar de los administrados y motivar el uso recurrente de la vía constitucional para suplir la ausencia de mecanismos en sede arbitral; se discute la posibilidad de reconocer la suspensión de actos administrativos como una medida cautelar genérica y se plantean propuestas de reforma para mejorar la coherencia normativa y la seguridad jurídica en la resolución de disputas contractuales en el ámbito público. En consecuencia, se concluye que la falta de regulación clara sobre esta competencia genera incertidumbre y dispersión procesal, por lo que resulta imprescindible una reforma legislativa que precise el rol del árbitro y garantice una tutela cautelar efectiva en conflictos derivados de contratos públicos.

Palabras clave: Suspensión de actos administrativos; arbitraje; medidas cautelares; jurisdicción contencioso-administrativa; seguridad jurídica.

## ABSTRACT

This study analyzes the feasibility of suspending administrative acts within arbitration in Ecuador, considering the absence of explicit regulation in the Arbitration and Mediation Law (LAM); it examines the relationship between the administrative litigation jurisdiction and arbitration, identifying the normative and procedural tensions arising from the lack of explicit competence for arbitrators to suspend administrative acts; using a qualitative methodology and a hermeneutic approach, key normative sources (Constitution, Organic General Code of Procedures, LAM, Organic Law of Jurisdictional Guarantees and Constitutional Control) are reviewed, revealing a regulatory gap that may affect the precautionary protection of administrators and lead to the recurrent use of constitutional jurisdiction to fill the absence of mechanisms in arbitration; it discusses the possibility of recognizing the suspension of administrative acts as a general precautionary measure and proposes reforms to enhance regulatory coherence and legal certainty in resolving contractual disputes in the public sphere. It is concluded that the lack of clear regulation on this competence creates uncertainty and procedural fragmentation, making it essential to implement legislative reform that clarifies the role of arbitrators and ensures effective precautionary protection in public contract disputes.

Key words: Suspension of administrative acts; arbitration; precautionary measures; administrative litigation jurisdiction; legal certainty.

## Introducción

La relación entre la administración pública y los particulares está sujeta a un conjunto de principios y normativas que regulan el ejercicio del poder público, entre los cuales destaca la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos. No obstante, en determinados escenarios, la posibilidad de suspender la ejecución de dichos actos se torna indispensable para evitar perjuicios irreparables a los administrados. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, esta suspensión ha sido regulada tanto en sede administrativa como judicial, estableciendo condiciones estrictas para su procedencia. Sin embargo, cuando una controversia derivada de un acto administrativo está sometida a arbitraje mediante una cláusula compromisoria, surgen interrogantes sobre la competencia de los tribunales arbitrales para dictar medidas cautelares que suspendan la ejecución de dichos actos.

El arbitraje se ha consolidado como un mecanismo eficaz de solución de controversias en el ámbito contractual, permitiendo resolver disputas de manera especializada y celeridad. En el contexto ecuatoriano, la Ley de Arbitraje y Mediación (LAM) establece la posibilidad de que los árbitros dicten medidas cautelares, siempre que el convenio arbitral lo contemple. Sin embargo, la normativa no aborda de manera explícita la posibilidad de suspender actos administrativos dentro de un proceso arbitral, lo que

genera una problemática normativamente indefinida y procesalmente compleja. La falta de disposiciones específicas al respecto ha provocado tensiones entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la arbitral, afectando la seguridad jurídica de las partes involucradas.

Esta investigación adopta un enfoque cualitativo, con un diseño interpretativo-descriptivo, centrado en el análisis de normas y doctrinas relevantes sobre la suspensión de actos administrativos y el arbitraje en Ecuador. Se realizó una revisión exhaustiva de fuentes

normativas, incluyendo la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), la Ley de Arbitraje y Mediación (LAM) y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), con el propósito de identificar brechas normativas y discrepancias interpretativas en la aplicación de medidas cautelares en el ámbito arbitral. A través de una metodología hermenéutica, se interpretan las disposiciones legales desde un enfoque contextual y teleológico, facilitando la identificación de posibles soluciones para optimizar la interacción entre la jurisdicción administrativa y el arbitraje.

Los hallazgos del estudio evidencian una laguna normativa que afecta la tutela cautelar en procesos arbitrales que involucran actos administrativos. La falta de una disposición explícita que faculte a los árbitros para suspender dichos actos genera un escenario de indefensión para los administrados, quienes pueden enfrentar la ejecución de decisiones estatales sin contar con un mecanismo de protección inmediata. Esta problemática también ha llevado a un uso creciente de la justicia constitucional como vía alternativa para obtener medidas cautelares, lo que, a su vez, genera conflictos de competencia entre los jueces constitucionales, contencioso-administrativos y los tribunales arbitrales.

En este contexto, la presente investigación busca aportar elementos de análisis que permitan esclarecer los alcances de la suspensión de actos administrativos en el arbitraje y proponer alternativas normativas que armonicen la protección de los derechos de los administrados con la seguridad jurídica en la ejecución de contratos públicos. Se examina la viabilidad de reconocer la suspensión de actos administrativos como una medida cautelar genérica en sede arbitral, así como la necesidad de reformas en la LAM y el COGEP que clarifiquen la competencia de los tribunales arbitrales y contencioso-administrativos en esta materia. La solución a este vacío normativo es fundamental para fortalecer la coherencia del sistema de justicia administrativa y garantizar una protección efectiva de los derechos de los administrados en el marco del arbitraje.

## Método

Este estudio se lleva a cabo adoptando un enfoque cualitativo, bajo el paradigma interpretativo, que resulta apropiado para el examen jurídico y doctrinal de la suspensión de actos administrativos en Ecuador, así como también respecto a las cláusulas compromisorias que confieren la resolución de disputas al arbitraje. El diseño metodológico es de tipo descriptivo-interpretativo, centrado en la interpretación de las normas y doctrinas pertinentes, profundizando en su alcance y significado sin intervenir de manera directa en el fenómeno bajo estudio.

Para la realización de esta investigación, se llevó a cabo una revisión meticulosa de fuentes normativas y doctrinales. La Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), la Ley de Arbitraje y Mediación (LAM), Reglamento a la Ley de Arbitraje y Mediación (RLAM) y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) son las principales regulaciones examinadas. Estas normativas fueron seleccionadas debido a su vinculación directa con el tema y su importancia para la comprensión del actual marco regulatorio.

El análisis se enfocó en una revisión sistemática de los documentos, utilizando la metodología hermenéutica para interpretar las disposiciones legales y doctrinales desde un enfoque contextual y teleológico. Esta metodología facilitó la identificación de brechas normativas, discrepancias interpretativas y áreas de oportunidad en el contexto jurídico ecuatoriano.

La investigación se realizó conforme a los principios éticos inherentes a los estudios jurídicos, asegurando la integridad académica a través de una citación meticulosa de todas las fuentes consultadas y garantizando la objetividad en el análisis. Esta metodología facilitó no solo el análisis del estado presente de las regulaciones ecuatorianas, sino también la propuesta de soluciones tangibles y prácticas para optimizar la interacción entre la jurisdicción administrativa y el arbitraje, potenciando de este

modo la seguridad jurídica y la salvaguarda de los derechos de los administrados.

## Desarrollo

### Acto administrativo

En el Derecho Público ecuatoriano, el acto administrativo constituye una manifestación unilateral y formal de la voluntad estatal, capaz de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas, siempre que sea expedido por un órgano competente conforme al ordenamiento (Pérez, 2009). Esta concepción supera la sola apariencia formal, pues reclama el apego de la administración a principios como el de legalidad, a fin de que su intervención afecte legítimamente los derechos y obligaciones de los particulares.

Uno de sus rasgos distintivos es la presunción de legitimidad, en virtud de la cual el acto se entiende válido y obligatorio desde su notificación (Celly, 2009). Dicho carácter, no obstante, se presenta como relativo: el administrado conserva la posibilidad de impugnarlo cuando advierta un posible vicio esencial, por ejemplo, incompetencia o desviación de poder, pudiendo derivar en nulidad si se comprueban infracciones graves (Landázuri, 2019). El Código Orgánico Administrativo (COA) refleja esta perspectiva, al establecer en sus artículos 98, 101 y 104 la validez preliminar del acto, condicionada a la inexistencia de infracciones que afecten su sustento jurídico, normadas en los artículos siguientes, es decir, 105 y 106 COA (Código Orgánico Administrativo, 2017).

En este sentido, la motivación se erige en uno de los pilares de validez (Maldonado & Castellanos, 2022). Consiste en exponer, de manera razonada, los hechos y fundamentos legales que sustentan la decisión, coadyuvando a la transparencia y permitiendo el escrutinio por parte de la ciudadanía y los jueces (Simone Lasso, 2005). De omitirse la motivación o exhibirse de modo insuficiente, la consecuencia puede ser la nulidad absoluta, acorde con el artículo 76.7.1 de la Constitución (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En cuanto a sus efectos, los actos pueden clasificarse en favorables, cuando reconocen o amplían derechos —por ejemplo, licencias y autorizaciones—; desfavorables, si imponen sanciones u obligaciones; y mixtos, si combinan resultados positivos y negativos en la misma decisión (Sánchez et al., 2019). Esta diferenciación repercute en la vía de impugnación, puesto que el COA dispone un abanico de recursos administrativos (arts. 217 y ss.) y la opción de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, e incluso prevé la suspensión provisional si la ejecución del acto generase daños irreparables (arts. 229, 330) (Código Orgánico Administrativo, 2017).

La relevancia del acto administrativo en el quehacer público se evidencia cuando la administración no responde oportunamente, pues puede surgir el silencio positivo o negativo, lo que muestra la trascendencia de la seguridad jurídica para los administrados (Laines Bravo et al., 2020). Asimismo, si el acto presenta vicios insubsanables, la doctrina señala que devendría en su invalidez (Barba Tamayo et al., 2024). A fin de conjugar eficacia y salvaguardia de derechos, el COA establece principios como la imparcialidad y la publicidad (arts. 14 y 100), requiriendo que toda decisión pública se sustente en la juridicidad y el debido proceso (Santamaría, 2013).

### **Suspensión del acto administrativo**

La suspensión de los actos administrativos, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, alude a la posibilidad de impedir temporalmente la ejecutoriedad de las decisiones que la administración pública adopta de forma unilateral (Balseca, 2011). En términos generales, esta figura constituye una medida cautelar cuyo objetivo es evitar perjuicios de imposible o difícil reparación mientras se tramita la impugnación del acto. Tal como ha señalado la jurisprudencia nacional, la suspensión salvaguarda los derechos subjetivos de los ciudadanos ante una eventual arbitrariedad o ilegalidad, sin desvirtuar la potestad de la administración para adoptar resoluciones encaminadas al interés público (Montalvo, 2016).

En la legislación ecuatoriana, el Código Orgánico Administrativo (COA) reconoce la suspensión en sede administrativa (art. 229), exigiendo que el acto impugnado pueda causar daños irreparables o que la nulidad sea manifiesta por contravenir causales legales (Código Orgánico Administrativo, 2017). Dichas exigencias evidencian la tensión entre la ejecutividad de los actos —concebida para que la administración cumpla eficazmente sus cometidos— y la tutela efectiva de los derechos del administrado (Molina Salgado, 2023). Por una parte, se protege la prerrogativa estatal de hacer cumplir sus decisiones; y por la otra, se busca evitar vulneraciones graves que resultarían difíciles de remediar en una etapa posterior.

A su vez, el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) contempla la suspensión en sede judicial (art. 330), otorgándole al juez la potestad de suspender la ejecución del acto al inicio del proceso contencioso administrativo, siempre que se demuestre un daño inminente o irreparable (Sánchez Solís, 2023). Este diseño normativo, si bien garantiza la posibilidad de control sobre la actuación pública, deja un amplio margen de discrecionalidad tanto al órgano administrativo como al judicial para decidir la pertinencia de la suspensión, lo cual puede conducir a decisiones contradictorias en la práctica. De hecho, la doctrina advierte que, cuando los plazos para solicitar la suspensión y los recursos ordinarios no coinciden, o cuando la motivación para denegar la suspensión es imprecisa, los administrados podrían hallarse desprotegidos frente a la inminente ejecución del acto (Maldonado & Castellanos, 2022).

### **Cláusula compromisoria**

La cláusula compromisoria se concibe como el acuerdo por el cual las partes —al formalizar un contrato— deciden someter a arbitraje las controversias que surjan o puedan surgir en relación con dicho contrato, en lugar de acudir a la justicia ordinaria (Neira, 2005). En el Ecuador, su regulación principal se encuentra en la Ley de Arbitraje y Mediación (LAM), cuyo artículo 5 la define como el convenio “por escrito” en el que las partes estipulan el arbitraje

respecto de una relación jurídica, sea o no de naturaleza contractual. Este instrumento, además de dotar a los árbitros de competencia para conocer y resolver la controversia, restringe la jurisdicción ordinaria —al punto que los jueces deben inhibirse si la materia no excede los límites de la transigibilidad (Art. 7)— (Ley de Arbitraje y Mediación, 1997).

La validez de la cláusula compromisoria reposa en varios requisitos. Primero, el objeto de la controversia debe ser transigible, es decir, susceptible de un acuerdo entre las partes sin afectar derechos indisponibles o el orden público (Art. 1) (Ley de Arbitraje y Mediación, 1997). Segundo, la cláusula debe constar por escrito ya sea en el contrato principal o en otro documento que identifique con claridad la relación jurídica de la que emana (Arts. 5 y 6) (Ley de Arbitraje y Mediación, 1997). Tercero, en el ámbito del sector público, el arbitraje solo procede para controversias de carácter contractual y se requiere que la cláusula contemple la forma de designar árbitros y sea suscrita por la persona facultada para contratar a nombre de la entidad (Art. 4) (Ley de Arbitraje y Mediación, 1997; Guarderas, 2013). Dichos recaudos procuran proteger la legalidad y los intereses colectivos.

Uno de los aspectos más destacados de la cláusula compromisoria es que su celebración traslada la competencia para resolver disputas a un tribunal arbitral —administrado por un centro o constituido ad hoc—, y el laudo que se emita tendrá eficacia equiparable a una sentencia ejecutoriada y fuerza de cosa juzgada (Arts. 30 y 32) (Ley de Arbitraje y Mediación, 1997). Así, las partes encuentran en el arbitraje un mecanismo relativamente más célere, especializado y confidencial (Andrade, 2022). Esto resulta beneficioso tanto en conflictos netamente privados como en aquellos que involucran entidades públicas —siempre que se cumplan los requisitos de la ley—, pues se facilita la resolución técnica de disputas contractuales, por ejemplo, en proyectos de obra pública (Guarderas, 2013).

No obstante, la autonomía de la voluntad se ve acotada en ciertas circunstancias. El

artículo 8 LAM prevé la renuncia al convenio arbitral si, posterior a la firma del contrato, las partes deciden expresamente descartar la vía arbitral o, en su defecto, si una de ellas demanda ante la jurisdicción ordinaria y la contraria no opone la excepción de convenio arbitral al contestar la demanda. Asimismo, existe una limitación si el conflicto atañe a materias que no sean transigibles o que comprometan derechos indisponibles; en estos casos, la cláusula no surtirá efectos (Art. 4, inc. 2) (Ley de Arbitraje y Mediación, 1997). De igual modo, si el acto o negocio subyacente implica un vicio de objeto o causa, la cláusula compromisoria carecería de eficacia (Neira, 2005; Echeverría, 2011).

### **Medidas cautelares arbitrales**

Las medidas cautelares arbitrales constituyen un mecanismo fundamental para proteger de manera efectiva los derechos e intereses de las partes durante la tramitación de un proceso arbitral. En el ámbito ecuatoriano, diversos autores señalan que la finalidad de estas medidas reside en salvaguardar la pretensión sustancial y garantizar la eventual ejecución del laudo (Naranjo Benítez, 2018; Moreno Loza, 2011). Su relevancia se acentúa al considerar que el arbitraje carece de un poder coactivo propio, obligando a las partes y al tribunal a apoyarse en la ley y, de ser necesario, en la jurisdicción ordinaria para su efectiva materialización (Salazar Peralta, 2011).

La Ley de Arbitraje y Mediación recoge en su artículo 9 la posibilidad de que los árbitros dicten las medidas necesarias para asegurar los bienes o derechos en litigio, siempre y cuando el convenio arbitral así lo prevea. De esta forma, el árbitro o tribunal arbitral puede requerir medidas como prohibiciones de enajenar, retenciones, arraigos, o incluso medidas de tipo innominado, con base tanto en la normativa procesal vigente como en los principios que rigen el arbitraje (Ley de Arbitraje y Mediación, 1997). No obstante, se señala que la real efectividad de estas disposiciones depende de una adecuada coordinación con la justicia ordinaria, pues en muchas ocasiones se requiere del auxilio de funcionarios públicos, policiales

o administrativos para la ejecución forzosa de la medida (Vernaza et al., n.d.).

La ausencia de imperium por parte del tribunal arbitral explica que, si en el convenio no se establecen facultades expresas para ejecutar directamente las medidas, cualquier parte tenga la opción de acudir a la justicia estatal sin que ello implique renunciar al arbitraje. Esta “competencia compartida” conlleva, por un lado, la ventaja de dotar de seguridad jurídica al proceso; pero, por otro lado, puede generar demoras si no existe un diseño contractual claro que permita decretar medidas con prontitud (Moreno Loza, 2011; Salazar Peralta, 2011). Para sortear tales dificultades, se subraya la importancia de redactar cláusulas arbitrales en las que se autorice expresamente a los árbitros a decretar medidas de urgencia y, de ser posible, a ejecutarlas con el auxilio de la fuerza pública, reduciendo así la dependencia de los jueces para su efectiva implantación (Marchán Maldonado & Vasco Campoverde, 2020).

Distintos estudios concuerdan en que el éxito de las medidas cautelares depende, además, de la valoración de presupuestos clásicos como el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora* (Naranjo Benítez, 2018), puesto que el tribunal o árbitro debe evitar emitir providencias que obstaculicen el curso normal del proceso o perjudiquen indebidamente a la contraparte. Se debe, por tanto, sopesar la verosimilitud del derecho alegado y el riesgo que supondría una demora en la protección solicitada. En este punto, la LAM se limita a remitir a los árbitros a las normas del Código de Procedimiento Civil, dejando un margen de apreciación razonable sobre la forma y alcance de la tutela cautelar (Ley de Arbitraje y Mediación, 1997).

### **Suspensión del acto administrativo como medida cautelar genérica y su relación con la cláusula compromisoria**

La suspensión del acto administrativo, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, se concibe de manera predominante como un mecanismo cautelar que permite interrumpir temporalmente los efectos de una decisión de la administración

pública, cuando su ejecución pueda lesionar de forma grave o irreparable los derechos de los administrados (Molina Salgado, 2023).

Este remedio, contemplado de modo expreso en el Código Orgánico Administrativo (COA) y el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), se coloca en tensión cuando el conflicto se somete a un tribunal arbitral mediante cláusula compromisoria, pues la Ley de Arbitraje y Mediación (LAM) no regula de manera específica la posibilidad de suspender actos administrativos.

De ahí la controversia: ¿podrían los árbitros, en ejercicio de sus facultades cautelares genéricas, disponer la suspensión de un acto? ¿O prevalece la norma que asigna la competencia exclusiva de suspensión a los jueces contencioso-administrativos? La necesidad de armonizar la cláusula compromisoria con la protección inmediata de los derechos del administrado es, por tanto, aunque a criterio de este autor y su búsqueda, no existe una búsqueda de esa respuesta en la comunidad jurídica ecuatoriana, es un desafío relevante de la práctica arbitral y administrativa en el Ecuador.

### **Reconocimiento doctrinario de la suspensión como medida cautelar**

Las medidas cautelares genéricas, también denominadas medidas innominadas, son aquellas que no están expresamente previstas en un catálogo normativo cerrado, pero que pueden ser concedidas por el órgano jurisdiccional o arbitral en virtud de su facultad general de dictar providencias necesarias para garantizar la efectividad de la decisión final (Naranjo Benítez, 2018). Estas medidas se fundamentan en la necesidad de dotar al sistema procesal de herramientas flexibles que permitan adaptar la protección cautelar a las particularidades de cada caso, asegurando la tutela efectiva de los derechos de las partes involucradas.

El reconocimiento de medidas cautelares genéricas ha sido respaldado por la doctrina procesal, que sostiene que la enumeración de medidas cautelares en la legislación no debe

interpretarse de manera restrictiva, sino como una guía orientativa que permite a los jueces y árbitros adoptar soluciones adecuadas a cada controversia (Marchán Maldonado & Vasco Campoverde, 2020)

### **Aplicación de las medidas cautelares genéricas en el arbitraje**

El arbitraje, como mecanismo de resolución de conflictos, contempla la posibilidad de adoptar medidas cautelares para garantizar la efectividad del laudo. En Ecuador, el artículo 9 de la Ley de Arbitraje y Mediación (LAM) establece que los árbitros pueden conceder medidas cautelares, siempre que el convenio arbitral lo contemple. Sin embargo, a diferencia de los jueces estatales, los árbitros carecen de *imperium*, por lo que la ejecución de tales medidas depende del apoyo de la jurisdicción ordinaria (Naranjo Benítez, 2018).

En este contexto, el artículo 8 del Reglamento a la LAM amplía la discrecionalidad de los tribunales arbitrales, permitiéndoles adoptar cualquier medida cautelar necesaria para el caso concreto, entre ellas aquellas destinadas a:

Mantener o reestablecer el *statu quo* mientras se resuelve la disputa.

Evitar daños actuales o inminentes que puedan perjudicar el proceso arbitral.

Preservar bienes o elementos de prueba relevantes para la controversia.

Garantizar el cumplimiento de obligaciones arbitrales (Reglamento a la LAM, art. 8).

Este artículo representa un avance en la flexibilización de la tutela cautelar arbitral, permitiendo a los árbitros adoptar decisiones más dinámicas para preservar la efectividad del arbitraje. No obstante, no menciona expresamente la posibilidad de suspender actos administrativos, lo que plantea un problema cuando un contrato con el Estado está sujeto a arbitraje y se requiere frenar la ejecución de un acto administrativo

perjudicial para una de las partes (Marchán Maldonado & Vasco Campoverde, 2020).

### **Suspensión del acto administrativo y su viabilidad como medida cautelar genérica en el arbitraje**

La suspensión de actos administrativos es una medida cautelar de gran relevancia en el derecho administrativo, ya que permite interrumpir temporalmente los efectos de una decisión administrativa cuando su ejecución podría generar daños irreparables. En Ecuador, esta medida se encuentra expresamente regulada en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), estableciendo que únicamente los jueces contencioso-administrativos y constitucionales pueden concederla (Cardenas, 2019)

El conflicto surge cuando una disputa contractual que involucra a la administración pública ha sido sometida a arbitraje mediante una cláusula compromisoria. ¿Puede un tribunal arbitral ordenar la suspensión de un acto administrativo? En principio, la respuesta podría ser negativa, ya que los árbitros no tienen competencia explícita para decidir provisionalmente sobre la legalidad de actos administrativos. Sin embargo, esto genera un vacío de protección, pues si la cláusula arbitral impide el acceso directo a la jurisdicción contencioso-administrativa, el administrado puede encontrarse sin un mecanismo eficaz para detener la ejecución de un acto potencialmente lesivo (Salazar Peralta, 2011)

Las medidas cautelares constitucionales como alternativa subsidiaria

Ante la posible limitación de los tribunales arbitrales para dictar medidas cautelares sobre actos administrativos, algunos administrados recurren a los jueces constitucionales como vía alternativa para proteger sus derechos fundamentales. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), en sus artículos 26 y 31, permite

a los jueces constitucionales dictar medidas cautelares de carácter urgente para prevenir la amenaza o vulneración de derechos (Minchala García, 2021).

Las medidas cautelares constitucionales son reconocidas por su agilidad y flexibilidad, ya que el procedimiento para su adopción es informal y expedito, lo que facilita su aplicación inmediata frente a actos administrativos potencialmente lesivos (Montalvo Yáñez, 2016). Esta rapidez resulta esencial para prevenir daños irreparables, especialmente cuando los mecanismos ordinarios no ofrecen una respuesta oportuna (Naranjo Benítez, 2018).

La intervención de los jueces constitucionales en la suspensión de actos administrativos plantea un doble desafío: por un lado, ofrece una vía de tutela inmediata ante decisiones arbitrarias o ilegales de la administración pública; pero, por otro lado, genera un conflicto competencial con la jurisdicción contencioso-administrativa, pues la legislación ecuatoriana reserva a esta última la facultad de conocer y resolver impugnaciones contra actos administrativos. Esta tensión ha sido analizada por la Corte Constitucional del Ecuador en varias sentencias, dentro de las cuales destacan la Sentencia No. 126-14-SEP-CC y la Sentencia No. 275-18-SEP-CC, las cuales han sentado precedentes sobre la relación entre las medidas cautelares constitucionales y el principio de seguridad jurídica.

### **Las limitaciones de la medida cautelar cuando depende de la resolución de otro proceso**

La Sentencia No. 126-14-SEP-CC de la Corte Constitucional ecuatoriana establece que una medida cautelar no puede estar supeditada a la resolución del fondo de otro proceso judicial, ya que esto atentaría contra el principio de seguridad jurídica y podría generar una protección ilusoria de los derechos que pretende salvaguardar (Corte Constitucional del Ecuador, 2014).

Si bien este principio tiene sentido cuando se analiza dentro de un proceso ordinario,

su aplicación en el ámbito arbitral podría generar distorsiones. En particular, permitir que una medida cautelar dependa de la conclusión de un arbitraje abre la puerta a potenciales abusos procesales por parte de los administrados, quienes podrían instrumentalizar la jurisdicción constitucional para interferir en decisiones administrativas legítimas.

En el contexto de contratos con el Estado, donde las cláusulas arbitrales han sido diseñadas para garantizar la especialización y la celeridad en la resolución de controversias, condicionar la suspensión de un acto administrativo a la culminación del arbitraje puede derivar en prácticas dilatorias o en un uso estratégico de las medidas cautelares.

La Corte, en su pronunciamiento, resalta que el uso inadecuado de medidas cautelares podría afectar la funcionalidad del sistema de justicia, generando desequilibrios entre las partes y propiciando escenarios de incertidumbre (Corte Constitucional del Ecuador, 2014). Esto es especialmente crítico en el ámbito arbitral, ya que, al condicionar la suspensión de un acto administrativo a la resolución de un laudo, se corre el riesgo de desincentivar la ejecución de políticas públicas o decisiones administrativas necesarias para la gestión estatal.

Desde esta perspectiva, la doctrina ha señalado que la tutela cautelar debe ser proporcional y no debe generar un perjuicio desmedido para ninguna de las partes (Montalvo Yáñez, 2016). Si se permite que los administrados utilicen medidas cautelares constitucionales como un medio para paralizar actos administrativos con base en procesos arbitrales pendientes, se podría generar un efecto perverso: en lugar de garantizar la protección de derechos, la medida cautelar se convertiría en una herramienta de presión procesal contra la administración pública.

## El conflicto entre medidas cautelares constitucionales y arbitraje: el precedente de la Sentencia No. 43-23-JC/24

Un caso emblemático sobre la interferencia de la justicia constitucional en conflictos con cláusula arbitral es el abordado en la Sentencia No. 43-23-JC/24. En este caso, un administrado solicitó medidas cautelares ante la justicia constitucional para suspender resoluciones administrativas que ordenaban la terminación de un contrato y la ejecución de garantías contractuales, pese a que la controversia estaba sometida a arbitraje (Corte Constitucional del Ecuador, 2024).

La Corte Constitucional determinó que el juez que concedió la medida cautelar actuó sin competencia y desnaturalizó el uso de la garantía cautelar, señalando que las medidas constitucionales no pueden utilizarse para interferir en la ejecución de contratos administrativos que incluyen cláusulas arbitrales. En este fallo, la Corte ratificó que la jurisdicción constitucional no debe convertirse en una vía paralela para resolver disputas contractuales y que los jueces deben respetar la competencia de los tribunales arbitrales y contencioso-administrativos (Corte Constitucional del Ecuador, 2024).

Este precedente refuerza la idea de que la concesión de medidas cautelares constitucionales en el contexto del arbitraje debe ser manejada con extrema prudencia, para evitar que los administrados utilicen la justicia constitucional como un medio para evadir sus obligaciones contractuales o retrasar la ejecución de decisiones estatales legítimas. La Corte dejó claro que la finalidad de las medidas cautelares constitucionales es proteger derechos fundamentales, no suspender procedimientos administrativos o contractuales regidos por normas específicas de control de legalidad.

### Hallazgos

Los hallazgos de este estudio se derivan del análisis sistemático de la normativa ecuatoriana (COA, COGEP, LAM, LOGJCC y

sus reglamentos), la jurisprudencia relevante y la doctrina especializada. El objetivo principal fue interpretar la viabilidad de la suspensión de actos administrativos dentro del arbitraje en Ecuador, considerando la ausencia de una regulación expresa en la Ley de Arbitraje y Mediación (LAM). A continuación, se describen los principales resultados:

### Falta de definición normativa sobre la suspensión de actos administrativos en sede arbitral

Un hallazgo esencial es la inexistencia de una disposición legal que faculte de manera explícita a los tribunales arbitrales para suspender actos administrativos cuando el conflicto surge de un contrato público sometido a arbitraje. Mientras la Ley de Arbitraje y Mediación (LAM) y su reglamento contemplan medidas cautelares genéricas, no se refieren de modo específico a la suspensión de actos administrativos, lo que crea un vacío legal. En consecuencia, los árbitros se podrían encontrar imposibilitados de suspender provisionalmente el efecto de actos administrativos, incluso en casos donde la ejecución de tales actos podría ocasionar daños irreversibles a la parte afectada. Como resultado, el administrado no cuenta con un mecanismo de protección inmediata en sede arbitral, lo que limita la tutela efectiva y puede conducir a un escenario de indefensión.

### Tensión competencial entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la arbitral

La investigación evidencia que la cláusula compromisoria restringe la competencia de los jueces ordinarios y administrativos cuando existe un convenio arbitral que incluya controversias relativas al contrato público. Sin embargo, en el ámbito de la suspensión de actos administrativos, esta restricción resulta problemática.

Al haberse acordado resolver la controversia contractual mediante arbitraje, el juez contencioso-administrativo podría inhibirse de conocer la petición de suspensión del acto, al considerar que el fondo del asunto se someterá a un tribunal arbitral. Esto genera un

vacío de protección cautelar, ya que la remisión obligatoria al arbitraje no siempre garantiza la tutela eficaz de los derechos del administrado, dada la discutida competencia arbitral para suspender actos estatales. Esta disyuntiva crea un lapso en el cual el acto puede ejecutarse y causar daños irreparables.

### **Uso creciente de la vía constitucional para suplir la tutela cautelar**

Ante la carencia de mecanismos claros en sede arbitral, el estudio confirma la tendencia de los administrados a acudir a la justicia constitucional. Bajo la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), los jueces constitucionales están habilitados para dictar medidas cautelares de manera ágil con el fin de evitar la vulneración de derechos fundamentales. Estas garantías pueden suspender o impedir la ejecución de actos administrativos en un plazo breve, favoreciendo la protección inmediata de los derechos amenazados (Minchala García, 2021). Sin embargo, el recurso a la vía constitucional se ha convertido en una práctica que, si bien resuelve con rapidez las necesidades del administrado, genera roces competenciales con la jurisdicción contencioso-administrativa y con los tribunales arbitrales. La Corte Constitucional ha llamado la atención sobre la necesidad de evitar la instrumentalización de las medidas cautelares como una vía para evadir el arbitraje o interferir en la ejecución de políticas públicas.

### **Incertidumbre derivada de la jurisprudencia constitucional y su impacto en la seguridad jurídica**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de medidas cautelares (por ejemplo, la Sentencia No. 126-14-SEP-CC) enfatiza que la eficacia de una medida no debe depender de la resolución de otro proceso, pues se afectaría la seguridad jurídica. Trasladado al ámbito arbitral, este criterio se vuelve especialmente relevante. Si la suspensión de un acto administrativo queda supeditada a la emisión de un laudo arbitral, el administrado podría verse privado de una protección inmediata, o, en el

otro extremo, usar la vía cautelar para posponer indefinidamente actuaciones administrativas legítimas. La falta de un canal definido en la LAM para la suspensión de actos provoca que los administrados busquen la vía constitucional, recargando el trabajo de los jueces de garantías y provocando decisiones con efecto en materias de naturaleza técnica o contractual, respecto de las cuales la especialidad constitucional no es idónea.

### **Necesidad de reformas normativas para conciliar arbitraje y derecho administrativo**

La investigación constata una falta de desarrollo doctrinario sobre el tema, sin embargo, es clara la urgencia de modernizar la regulación ecuatoriana en materia de arbitraje y derecho procesal administrativo. Se recomienda incluir en la LAM y en el COGEP normas específicas que habiliten a los árbitros a conceder la suspensión de actos administrativos cuando estos deriven directamente del contrato objeto de la controversia arbitral, o bien clarificar la competencia concurrente del juez contencioso-administrativo para dictar dicha suspensión sin que ello suponga invasión de la cláusula arbitral.

### **Discusión**

Los hallazgos emergidos en esta investigación reflejan la existencia de una problemática normativa y competencial en relación con la suspensión de actos administrativos dentro del arbitraje en Ecuador. La ausencia de una disposición legal que faculte expresamente a los tribunales arbitrales para suspender dichos actos ha generado un vacío normativo que impacta en la eficacia de este mecanismo de resolución de conflictos en el ámbito público, pese a que podría ser esto otorgado teniendo en cuenta la permisibilidad para aplicar medidas cautelares genéricas, sin embargo, la competencia específica para realizar esta suspensión no existe en nuestro ordenamiento. Esta carencia normativa no solo limita la capacidad de los árbitros para adoptar medidas que permitan evitar perjuicios irreparables a los administrados, sino que también restringe las opciones de protección cautelar para quienes enfrentan la ejecución de

actos administrativos en el marco de contratos sujetos a cláusulas compromisorias.

El problema central radica en la tensión entre la jurisdicción arbitral y la contencioso-administrativa. Si bien el arbitraje es reconocido como un mecanismo especializado y alternativo para la resolución de disputas contractuales en el sector público, la imposibilidad de suspender actos administrativos deja en una situación de vulnerabilidad a los administrados. En muchos casos, los jueces contencioso-administrativos se inhiben de conocer solicitudes de suspensión cuando existe una cláusula arbitral, bajo la premisa de que la controversia de fondo será resuelta por un tribunal arbitral. Sin embargo, los árbitros no tienen la potestad de suspender actos administrativos, lo que genera una laguna en la protección cautelar. Este conflicto competencial pone en evidencia la falta de una articulación clara entre ambas jurisdicciones y la necesidad de una reforma normativa que establezca un criterio uniforme sobre la procedencia de medidas cautelares en estos casos.

El vacío normativo también ha llevado a que la justicia constitucional se convierta en una vía recurrente para obtener la suspensión de actos administrativos en casos donde la jurisdicción arbitral o contencioso-administrativa no ofrece una solución inmediata. La LOGJCC permite a los jueces constitucionales dictar medidas cautelares para evitar la vulneración de derechos fundamentales, lo que ha sido utilizado por los administrados como un mecanismo alternativo para suplir la ausencia de tutela en sede arbitral. No obstante, este fenómeno ha derivado en un uso estratégico de la justicia constitucional, en algunos casos con el objetivo de obtener suspensiones rápidas sin agotar las instancias ordinarias. La Corte Constitucional ha señalado que las medidas cautelares no deben ser instrumentalizadas para interferir en la ejecución de políticas públicas o para eludir la competencia arbitral, lo que evidencia la necesidad de establecer límites más claros en su aplicación dentro del ámbito administrativo y arbitral.

La implementación de reformas en la Ley de Arbitraje y Mediación y en el COGEP

permitiría dotar de mayor seguridad jurídica a las partes involucradas en controversias arbitrales en el ámbito público. La inclusión de disposiciones que faculten a los árbitros para suspender actos administrativos cuando estos deriven directamente del contrato objeto del arbitraje fortalecería la eficacia del arbitraje sin afectar la potestad administrativa. Alternativamente, una reforma que clarifique la competencia concurrente del juez contencioso-administrativo para adoptar medidas cautelares en estos casos podría ofrecer una solución que permita garantizar la protección cautelar sin menoscabar la autonomía del arbitraje. Asimismo, la implementación de protocolos de coordinación entre las distintas jurisdicciones contribuiría a evitar conflictos de competencia y a garantizar una respuesta más eficiente en la protección de los derechos de los administrados.

## Reflexión

La investigación ha puesto de manifiesto la ausencia de una competencia claramente delimitada para la suspensión de actos administrativos en sede arbitral, a pesar de que el árbitro cuenta con la facultad de dictar medidas cautelares innominadas dentro del procedimiento arbitral. Desde una perspectiva procesal, la falta de regulación expresa sobre la posibilidad de suspender actos administrativos en el arbitraje genera un problema estructural en la tutela cautelar dentro del derecho procesal administrativo. Este vacío normativo impide la existencia de un mecanismo de protección inmediato y efectivo en controversias derivadas de contratos públicos sometidos a cláusula arbitral, lo que implica una limitación en la tutela cautelar dentro de un proceso arbitral con implicaciones administrativas.

La omisión legislativa en torno a la competencia del árbitro para suspender actos administrativos da lugar a una fragmentación procesal que afecta la coherencia del sistema de justicia administrativa. Si bien la jurisdicción contencioso-administrativa es la vía natural para el control de legalidad de los actos administrativos, su intervención en escenarios donde existe una cláusula arbitral ha sido

objeto de restricciones que no se encuentran del todo resueltas en la normativa ecuatoriana. En este sentido, la indefinición sobre el juez competente para conocer solicitudes cautelares genera una incertidumbre procesal que repercute directamente en el principio de tutela efectiva y en el derecho de defensa del administrado, valores esenciales en cualquier sistema procesal garantista.

El conflicto competencial que se deriva de esta laguna normativa no solo afecta la seguridad jurídica, sino que también desarticula la estructura procesal de los litigios en materia administrativa. La coexistencia de varias vías procesales—arbitral, contencioso-administrativa y constitucional—sin una delimitación clara sobre el rol de cada una en la adopción de medidas cautelares genera una dispersión procesal que socava la predictibilidad de las decisiones judiciales y arbitrales. En este contexto, la proliferación de solicitudes cautelares ante la justicia constitucional refleja la falta de un cauce procesal definido y pone en evidencia la necesidad de replantear el diseño del sistema de justicia en la materia.

La discusión sobre la posibilidad de que el árbitro pueda suspender actos administrativos en el marco del procedimiento arbitral es, por tanto, una cuestión procesalmente válida y necesaria en la actualidad. La falta de claridad sobre esta facultad genera efectos directos en el debido proceso, pues deja en un estado de indefensión a la parte que necesita una respuesta inmediata ante un acto administrativo de ejecución inminente.

A la luz de estos hallazgos, es imperativo que el debate sobre la competencia para la suspensión de actos administrativos en sede arbitral se aborde desde una perspectiva procesalista, garantizando la coherencia del sistema de justicia administrativa. Resulta necesario impulsar una reforma legislativa que clarifique el alcance de las medidas cautelares en procesos arbitrales administrativos, estableciendo si el árbitro puede adoptar la suspensión de actos administrativos como medida cautelar innominada o si esta competencia debe ser exclusiva del juez contencioso-administrativo.

Una regulación clara en esta materia fortalecería la seguridad jurídica y evitaría la actual dispersión de vías procesales, consolidando un marco normativo que permita la coexistencia armónica entre el arbitraje y el derecho procesal administrativo.

## Referencias bibliográficas

- Balseca, C. (2011). *Tutela cautelar en el proceso contencioso administrativo: Suspensión de efectos de los actos administrativos* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Ecuador]. <https://repositorio.puce.edu.ec/items/6cddf039-b30e-4ea2-9292-84715b546262>
- Barba Tamayo, E. P., Lluquin Valdiviezo, A. F., Castillo Yungan, L. A., & Guanolema Cabay, L. A. (2024). La invalidez del acto administrativo en el Ecuador. *Revista Científica y Académica*, 4(1), 304-320. <https://doi.org/10.61384/r.c.a..v4i1.101>
- Celly, A. F. (2009). *El acto administrativo desde la jurisprudencia tributaria en el Ecuador* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/694>
- Código Orgánico Administrativo. (2017). *Registro Oficial Suplemento* No. 31, 7 de julio de 2017.
- Código Orgánico General de Procesos. (2015). *Registro Oficial Suplemento* No. 506, 22 de mayo de 2015.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro Oficial* No. 449, 20 de octubre de 2008.
- García Villavicencio, S. (2023). Relatividad de la presunción de legitimidad de los actos administrativos en un escenario con vicios manifiestos. *USFQ Law Review*, 10(2), 249-272. <https://doi.org/10.18272/ulr.v10i2.2983>
- Laines Bravo, J. I., Macas Parrales, J. V., & Correa Calderón, J. E. (2020). Innovaciones del silencio administrativo en el Ecuador. *Revista Sarance*, 43, 51-68. <https://revistasarance.ioaotavallo>

- com.ec/index.php/revistasarance/article/view/783
- Landázuri, L. F. (2019). *Procedibilidad de la acción de protección frente al acto administrativo en el Ecuador* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6708>
- Ley de Arbitraje y Mediación. (1997). *Registro Oficial* No. 417, 4 de diciembre de 1997.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (2009). *Registro Oficial Suplemento* No. 52, 22 de octubre de 2009.
- Maldonado, D., & Castellanos, S. (2022). La falta de motivación de los actos administrativos en el Gobierno Autónomo Descentralizado en Ecuador. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 7(1), 158-173. <https://doi.org/10.35381/r.k.v7i1.1783>
- Molina Salgado, X. A. (2023). *Efecto de las causales de suspensión de actos administrativos en el proceso administrativo* [Trabajo de titulación, Universidad de Cuenca]. <https://dspace.ucuenca.edu.ec/items/87b5d2c6-297f-4d2e-a722-37b971194052>
- Montalvo, H. J. (2016). *Tutela efectiva de derechos en el procedimiento administrativo impugnatorio vigente en materia de propiedad intelectual en el Ecuador* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/5411>
- Naranjo Benítez, M. A. (2018). *Las medidas cautelares en el proceso arbitral: Eficacia estratégica en el sistema ecuatoriano*. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6104>
- Pérez, E. (2002). *Manual de derecho administrativo*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pérez, E. (2009). *La noción de acto administrativo en el derecho público ecuatoriano*.
- Reglamento a la Ley de Arbitraje y Mediación. (2003). *Registro Oficial* No. 249, 20 de febrero de 2003.
- Salazar Peralta, M. H. (2011). *Aplicación de medidas cautelares de acuerdo a la Ley de Arbitraje y Mediación* [Trabajo de titulación, Universidad SEK]. <https://repositorio.uisek.edu.ec/handle/123456789/216>
- Sánchez, M. E., Chamba, D. T., Moncayo, R. P., & Sarmiento, J. C. (2019). El acto administrativo en el Código Orgánico Administrativo. *SurAcademia*, 6(11), 66-75. <https://repositorio.puce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/593b3ace-67a3-4255-a681-4cd89baee7d9/content>
- Sánchez Solís, Á. E. (2023). *Eficacia de la suspensión del acto administrativo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano* [Trabajo de titulación, Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ambato]. <https://repositorio.puce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/593b3ace-67a3-4255-a681-4cd89baee7d9/content>
- Santamaría, R. Á. (Comp.). (2013). *Estado, derecho y justicia*. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/7190>
- Sentencia 126-14-SEP-CC. (2014). *Corte Constitucional del Ecuador. Caso N.º 0971-11-EP y 0972-11-EP acumulados*.
- Sentencia 43-23-JC/24. (2024). *Corte Constitucional del Ecuador. Caso N.º 43-23-JC*.
- Simone Lasso, C. A. (2005). *El control de constitucionalidad de los actos administrativos en el Ecuador* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. Repositorio Digital UASB. <http://hdl.handle.net/10644/2423>
- Vernaza, M., Mazzocca, G., Castro, S., & Rojas, M. (n.d.). *La capacidad de los tribunales arbitrales para dictar medidas cautelares y su efectividad práctica en el derecho comparado: Caso Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*. Arbanza. <https://arbanza.com/la-capacidad-de-los-tribunales-arbitrales->

para-dictar-medidas-cautelares-y-su-  
efectividad-practica-en-el-derecho-  
comparado-caso-colombia-ecuador-  
peru-y-venezuela/