

# Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo  
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)  
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

## INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

**TEMA: MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**RESUMEN:** El siguiente informe investigativo versa sobre está relacionado con las medidas cautelares. Se contemplan los aspectos básicos de las mismas, sus características y modo de solicitarlas. Al mismo tiempo se mencionan los artículos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que regulan dicha figura, y se incluyen algunos votos jurisprudenciales sobre el tema en cuestión.

### Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Funciones de la Medida Cautelar.....	2
b. Características.....	2
i. Provisionalidad.....	2
ii. Anticipación provisional de los beneficios de la resolución definitiva positiva para el administrado.....	3
iii. Urgencia.....	3
iv. Instrumentalidad.....	3
v. Sumaría Cognitio.....	4
c. Forma de Solicitar la Medida Cautelar.....	4
2. Normativa.....	4
a. Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa .....	4
3. Jurisprudencia.....	5
a. Concepto y Características de las Medidas Cautelares.....	5
b. Separación del Cargo con Goce de Salario, como Medida Cautelar.....	6
c. Carácter Excepcional de la Suspensión del Acto.....	7
d. Actos Susceptibles de ser Suspendidos.....	7

**DESARROLLO:**

**1. Doctrina**

**a. Funciones de la Medida Cautelar**

“Como efectos de la función general de la medida cautelar pueden citarse:

a. Mantenimiento íntegro del status quo anterior, conservando la materia del proceso principal al impedir la consumación del acto y sus efectos o anticipando provisionalmente ciertos beneficios mediante la orden de actos positivos para la Administración.

b. Suspensión del acto o disposición administrativa impugnada y sus efectos, evitando que situaciones jurídicas o fácticas contrarias al ordenamiento jurídico se consoliden irreversiblemente.

c. Dota de seriedad y confianza a la función jurisdiccional al evitar que la justicia sea una mera ilusión, "...una mera declaración platónica de principios o una tardía e inútil expresión verbal, una vana ostentación de lentos mecanismos destinados como los guardias de la ópera bufa, a llegar siempre demasiado tarde."

También se garantiza el buen nombre y funcionamiento de la administración de justicia, reconociéndosele una función pública, ya que "...salvaguardan el imperium iudicis..."

d. Posibilita la ejecución de la sentencia.

e. Conserva los bienes y cosas que deben ser apreciados posteriormente.

f. Facilita la actuación y observancia del derecho.

g. Crea la certeza necesaria para que mediante la sentencia definitiva se puedan reconocer efectivamente los derechos."<sup>1</sup>

**b. Características**

**i. Provisionalidad**

“La medida cautelar se adopta durante el tiempo que tarda el proceso principal, no en forma definitiva, extinguiéndose con el dictado del acto final. Su resolución es de duración provisional y no definitiva, carece de preclusividad, por lo que puede cesar en cualquier momento al adaptarse a las circunstancias.”<sup>2</sup>

**ii. Anticipación provisional de los beneficios de la resolución definitiva positiva para el administrado**

"Esta característica se presenta en las medidas cautelares aplicadas para proteger los derechos subjetivos defendidos mediante las pretensiones de plena jurisdicción para restablecer la situación jurídica. En este tipo de pretensiones, una sentencia favorable al administrado le restablecería su derecho subjetivo lesionado en forma definitiva.

En estas circunstancias, para que la tutela otorgada cumpla con su función general, de posibilitar la eficacia de una eventual sentencia favorable al administrado y específica con respecto a la satisfacción anticipada del derecho subjetivo, la regulación debe dotarle de contenido adecuado, del cual la normativa adolece."<sup>3</sup>

**iii. Urgencia**

"Esta característica también otorga efectividad a la tutela. El factor tiempo garantiza el acceso eficaz a la justicia máxime cuando la Administración con su privilegio de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos, aprovecha la lentitud del tiempo procesal para continuar ejecutándolos hasta su consumación y consecuente improcedencia de la suspensión.

Esta característica se debe al sentido precautorio de la medida tendiente a evitar la producción de más daños o perjuicios al administrado y la consumación de los efectos del acto impugnado."<sup>4</sup>

**iv. Instrumentalidad**

"Consiste en la dependencia entre la medida cautelar y el proceso principal. Se verifica mediante la accesoriedad de la medida, ya que para subsistir depende de la existencia de un proceso principal al cual facilita la eficacia de la resolución definitiva.

La instrumentalidad material se refleja en la conexión de la medida con la eficacia de la sentencia definitiva según la pretensión deducida en el proceso principal. Por ello debe establecerse un sistema de medidas cautelares cuyo contenido se adecúe a la clase de pretensión esgrimida en razón de esta característica."<sup>5</sup>

**v. Sumaría Cognitio**

"Esta característica consiste en la adopción de la medida cautelar previo conocimiento preliminar sumario por parte del juzgador: "...ya que no es posible establecer con exactitud ese buen derecho, pues para encontrar esa certeza, está cabalmente el proceso de cognición."

El conocimiento del juez se limita a la apreciación de las circunstancias y presupuestos indicados para la adopción de la medida cautelar, es decir, los requisitos de procedencia establecidos por la legislación y la jurisprudencia."<sup>6</sup>

**c. Forma de Solicitar la Medida Cautelar**

"Toda medida cautelar deber ser solicitada por la vía incidental lo cual presupone la existencia de un proceso principal. De forma contraria y a manera de excepción aplicativa, está la medida cautelar previa por la cual se posibilita el derecho al interesado para que pida al Tribunal la medida cautelar de suspensión del acto o de la ejecución del mismo, esto cuando tal acto haya sido objeto de suspensión previa por la administración demandada, ello antes de iniciarse el proceso y bajo la obligatoriedad de la interposición de la demanda en el plazo del mes a partir de la firmeza de la resolución que acogió parcial o totalmente la medida cautelar. En caso de incumplimiento por el interesado se archivará el expediente y se ordenará la restitución inmediata de la situación anterior."<sup>7</sup>

**2. Normativa**

**a. Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>8</sup>**

**Artículo 91.-**

1. La interposición de la demanda no impedirá a la Administración ejecutar el acto o la disposición impugnada, salvo que el Tribunal acordare, a instancia del demandante, la suspensión.

2. Procederá ésta cuando la ejecución hubiere de ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil.

**Artículo 92.-**

1. La suspensión podrá pedirse en cualquier estado del proceso y

Centro de Información Jurídica en Línea  
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

se sustanciará en legajo separado.

2. De la solicitud, el Tribunal dará audiencia por tres días a la Administración demandada.

3. Transcurrido el plazo, con contestación o sin ella, el Tribunal resolverá lo procedente.

4. En casos especialísimos, podrá el Tribunal, desde el escrito de interposición y prima facie, ordenar la suspensión, siempre a petición del demandante.

**Artículo 93.-**

1. Cuando el Tribunal ordenare la suspensión de plano o cuando se lo solicitare la parte demandada en el otro supuesto, exigirá, si pudiere resultar algún daño o perjuicio a los intereses públicos o de tercero, la caución suficiente para responder de ellos.

2. La caución habrá de constituirse en depósito de dinero efectivo, valores públicos o aval bancario.

3. La orden de suspensión no se llevará a efecto mientras la caución no está constituida y acreditada en autos.

4. Levantada la suspensión, al término del proceso o por cualquier otra causa que no sea el acuerdo de las partes, la Administración o persona que pretendiere tener derecho a indemnización de los daños y perjuicios causados por la suspensión, deberá solicitarlo ante el Tribunal por los trámites de los incidentes, dentro de los dos meses siguientes a la fecha del levantamiento; y si no se formulare la solicitud dentro de dicho plazo, o no acreditare el derecho, se cancelará seguidamente la garantía constituida y se devolverá, en su caso, el depósito a quien corresponda.

5. Cuando la parte demandante no gestionare los autos principales con la diligencia del caso, el Tribunal podrá levantar la suspensión a gestión de parte.

6. El Tribunal comunicará la suspensión a la Administración respectiva, siendo aplicable a la efectividad de la misma lo dispuesto en el Capítulo Tercero de este Título.

**3. Jurisprudencia**

**a. Concepto y Características de las Medidas Cautelares**

“VI.- Tal y como lo ha referido nuestra jurisprudencia nacional

en repetidas ocasiones, la nota de advertencia e inmovilización, es de carácter concreto y afecta a propietarios identificados en los asientos registrales cuestionados. La finalidad jurídica de este acto no es la de "limitar" sino "cautelar" y de duración temporal. Tal medida cautelar es una técnica para proteger la propiedad, evitando la "publicidad" Registral de un asiento que por sus antecedentes sería eventualmente declarado nulo en la jurisdicción respectiva. Por intermedio del acto de advertencia e inmovilización, el asiento registral se sustrae del tráfico comercial de forma temporal mientras no se cancele la nota de advertencia o se efectúe la rectificación pertinente. La Sala Constitucional mediante Voto N° 7190-94 estableció:

"...Las medidas asegurativas o cautelares, según la más calificada doctrina, surgen en el proceso como una necesidad que permita garantizar una tutela jurisdiccional efectiva y por ello se pueden conceptualizar como " un conjunto de potestades procesales del juez -sea justicia jurisdiccional o administrativa - para resolver antes del fallo, con el específico fin de conservar las condiciones reales indispensables para la emisión y ejecución del acto final." En el mismo orden de ideas, mediante el Voto N° 6663-95, la misma Sala estableció: "...La doctrina entiende que la instrumentalidad y la provisionalidad son dos características fundamentales de las medidas cautelares y que sus principales elementos configurativos, exigen que deban ser: a) lícitas y jurídicamente posibles; b) provisionales, puesto que se extinguen con el dictado del acto final; c) fundamentadas, es decir, tener sustento fáctico real con relación al caso particular; d) modificables, en el sentido que son susceptibles de aumentarse o disminuirse para adaptarlas a nuevas necesidades; e) accesorias, puesto que se justifican dentro de un proceso principal; f) de naturaleza preventiva, ya que tienen como objeto evitar inconvenientes a los intereses y derechos representados en el proceso principal; g) de efectos asegurativos, al pretender mantener un estado de hecho o de derecho durante el desarrollo del proceso, previniendo situaciones que puedan perjudicar la efectividad de la sentencia o acto final; h) ser homogéneas y no responder a características de identidad respecto del derecho sustantivo tutelado, con el fin de que sean medidas preventivas efectivas y no actos anticipados de ejecución." (la negrita y subrayado no son del texto original)."<sup>9</sup>

#### **b. Separación del Cargo con Goce de Salario, como Medida Cautelar**

"V. La ampliación de la separación del cargo del recurrente con goce de salario, es una medida cautelar, que tiene como objeto preservar los hechos y documentos que puedan influir en el

procedimiento y facilitar las investigaciones. Las medidas cautelares pueden ser aplicadas por la autoridad administrativa o por los juzgadores gozando de discrecionalidad para su dictado y mantenimiento, teniendo siempre como límites los principios de razonabilidad y proporcionalidad, es decir cuidando que aquéllas no constituyan medidas que supongan una carga excepcional o injusta para quien deba soportarla. (Artículos 242 del Código Procesal Civil, 15, 16 y 17 de la Ley General de la Administración Pública). En el caso presente estima el Tribunal que la prórroga de la suspensión con goce de salario, acordada por el Concejo Municipal de Mora, es razonable, ya que no es un lapso exagerado, teniendo en cuenta las múltiples incidencias que ha sufrido el procedimiento y en atención a las labores del recurrente, auditor del municipio, con acceso prácticamente a toda la documentación de aquel órgano, por lo que lejos de constituir un acto espúreo, estima el Tribunal, es una medida lógica y razonable para que se logre el esclarecimiento de los hechos investigados. Por lo expresado, ha de confirmarse también lo resuelto en el inciso 2 del artículo 19 de la sesión 200-2005 del Concejo de Mora. Las restantes peticiones del recurrente no pueden ser estimadas esta Sección, cuya competencia se limita a las alegaciones deducidas en contra de los acuerdos apelados."<sup>10</sup>

#### **c. Carácter Excepcional de la Suspensión del Acto**

"Que tal como lo ha manifestado este Tribunal en ocasiones anteriores, por principio y en especial conforme a los artículos 146 a 151 de nuestra Ley General de la Administración Pública, la ejecutividad constituye una característica fundamental de los actos administrativos y disposiciones generales, por lo que se afirma que los mismos están revestidos de fuerza obligatoria y ejecutiva, -constituyendo una excepción a dicha prerrogativa la suspensión que el Tribunal pudiera acordar a instancia del demandante en los casos en que la ejecución hubiera de producir daños o perjuicios de reparación imposible o difícil conforme a lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa-...".<sup>11</sup>

#### **d. Actos Susceptibles de ser Suspendidos**

"I. Que si la Administración Pública se encuentra sometida a todo el bloque de legalidad, tal sometimiento le impone la obligación de perseguir en todas sus actuaciones el interés público, lo que constituye una de las reglas técnicas más importantes dentro del Derecho Administrativo. En los casos en que la Administración infrinja esa regla o principio, el acto por el que se cometa la infracción resultará viciado en grado de nulidad o anulabilidad,

Centro de Información Jurídica en Línea  
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

tanto cuando actúe en ejercicio de potestades regladas como cuando lo haga en ejercicio de potestades discrecionales, artículo 1º, párrafos 1º, 2º, 3º, y 4º inciso a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Consecuentes con el criterio expuesto, debe afirmarse que todo acto o disposición de la Administración Pública, con la salvedad prevista en el párrafo 9º del artículo 83 de la Ley ibídem, y en el inciso b), in fine, del artículo 30 de la Ley 2825 de 14 de octubre de 1961, resulta posible de ser suspendida en sus efectos cuando se le considere incluida en los supuestos que establece el párrafo 2º del artículo 91 de la indicada Ley Reguladora, ya sea que se le designe acuerdo, decreto, resolución, disposición o acto pura y simple; de tal manera que no escapen al control jurisdiccional los decretos ejecutivos dictados en el ejercicio de potestades discrecionales, excepto los señalados por el artículo 4º de la Ley de la materia, quedo dicho lo anterior para satisfacer la gestión expresa del señor Procurador Civil y Contencioso Administrativo Licenciado don F.... quien alegó que por ser tales decretos disposiciones modificables o revocables por esencia, dando que se dictan por razones de conveniencia, necesidad u oportunidad, no pueden ser suspendidos en sus efectos".<sup>12</sup>



**FUENTES CITADAS:**

- 1 MATAMOROS Villalobos, María Eugenia. Alcances de la suspensión como medida tutelar de los derechos subjetivos en los recursos de amparo y procesos contencioso administrativos. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2005. pp. 83-84.
- 2 MATAMOROS Villalobos, María Eugenia. Alcances de la suspensión como medida tutelar de los derechos subjetivos en los recursos de amparo y procesos contencioso administrativos. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2005. pp. 92.
- 3 MATAMOROS Villalobos, María Eugenia. Alcances de la suspensión como medida tutelar de los derechos subjetivos en los recursos de amparo y procesos contencioso administrativos. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2005. pp. 95.
- 4 MATAMOROS Villalobos, María Eugenia. Alcances de la suspensión como medida tutelar de los derechos subjetivos en los recursos de amparo y procesos contencioso administrativos. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2005. pp. 97.
- 5 MATAMOROS Villalobos, María Eugenia. Alcances de la suspensión como medida tutelar de los derechos subjetivos en los recursos de amparo y procesos contencioso administrativos. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2005. pp. 98.
- 6 MATAMOROS Villalobos, María Eugenia. Alcances de la suspensión como medida tutelar de los derechos subjetivos en los recursos de amparo y procesos contencioso administrativos. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2005. pp. 100.
- 7 JIMÉNEZ Meza, Manrique. Reformas a la Justicia Contenciosa Administrativa. *Revista Ivstitia*, (No. 118-119): pp. 49, octubre-noviembre, 1996.
- 8 Ley Número 3667. Costa Rica, 12 de marzo de 1966.
- 9 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Resolución No. 41-2003, de las nueve horas con cuarenta y cinco minutos del veintiuno de febrero de dos mil tres.
- 10 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Resolución No. 131-2006, de las diez horas con cinco minutos del diecisiete de marzo de dos mil seis.
- 11 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Resolución No. 7419-1984, de las diez horas con quince minutos del veinticinco de setiembre de mil novecientos ochenta y cuatro.
- 12 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Resolución No. 1816-1976, de las diez horas con treinta y cuatro minutos del cinco de mayo de mil

novecientos setenta y seis.