

## La Aplicación de Medidas Cautelares en la Ejecución de Procesos

**Tanya Gioconda Paredes Chiluisa<sup>1</sup>**

[tg.paredes@uta.edu.ec](mailto:tg.paredes@uta.edu.ec)

<https://orcid.org/0000-0003-1381-8699>

Universidad Técnica de Ambato

**Gonzalo Efraín López Paredes**

[glopez05@ucm.es](mailto:glopez05@ucm.es)

<https://orcid.org/0000-0002-8545-8090>

Universidad Complutense de Madrid

**Náthaly Angélica López Paredes**

[nlopez9@indoamerica.edu.ec](mailto:nlopez9@indoamerica.edu.ec)

<https://orcid.org/0009-0009-7470-3984>

Estudiante de la Carrera de Derecho

Universidad Tecnológica Indoamérica.

### RESUMEN

La administración pública ostenta el ejercicio de la potestad coactiva como una facultad de autotutela que le permite cobrar deudas a los sujetos pasivos de manera rápida y forzosa. Por tanto, el Estado cuenta con la capacidad de adoptar medidas cautelares de forma preventiva con el propósito de asegurar que no se enajenen ni destruyan los bienes del deudor, mismos que garantizaran así el pago de las deudas. En efecto, las medidas cautelares se caracterizan por ser preventivas y temporales, siendo reguladas por el Código Orgánico Administrativo, no obstante, en la práctica su aplicación en múltiples ocasiones llega a ser desproporcional debido a la discrecionalidad con la que se impone. Por lo expuesto, este trabajo se desarrolló desde un contexto crítico jurídico y un enfoque cualitativo, recurriendo a fuentes teórico-descriptivas, para analizar los derechos y principios probablemente vulnerados. En este contexto se elaboró un análisis crítico para examinar la afectación a la seguridad jurídica y a la tutela efectiva. Como resultado de este artículo de investigación se ofrece un aporte académico y social tendiente a disuadir interpretaciones contradictorias que perjudiquen al administrado, ofreciendo lineamientos para la aplicación de los procesos coactivos y salvaguardando la proporcionalidad en la aplicación de medidas cautelares.

**Palabras clave:** *medidas cautelares; proporcionalidad; seguridad jurídica; tutela efectiva.*

---

<sup>1</sup> Autor principal

Correspondencia: [tg.paredes@uta.edu.ec](mailto:tg.paredes@uta.edu.ec)

# The Application of Precautionary Measures in the Execution of Processes

## ABSTRACT

The public administration holds the exercise of coercive power as a power of self-protection that allows it to collect debts from taxpayers quickly and forcibly. Therefore, the State has the capacity to adopt precautionary measures preventively with the purpose of ensuring that the debtor's assets are not alienated or destroyed, thereby guaranteeing the payment of debts. Indeed, precautionary measures are characterized by being preventive and temporary, being regulated by the Organic Administrative Code, however, in practice their application on multiple occasions becomes disproportionate due to the discretion with which they are imposed. Therefore, this work was developed from a critical legal context and a qualitative approach, resorting to theoretical-descriptive sources, to analyze the rights and principles probably violated. In this context, a critical analysis was prepared to examine the impact on legal security and effective protection. As a result of this research article, an academic and social contribution is offered aimed at discouraging contradictory interpretations that harm the administrator, offering guidelines for the application of coercive processes and safeguarding proportionality in the application of precautionary measures.

**Keywords:** *precautionary measures; proportionality; legal certainty; effective protection.*

*Artículo recibido 16 agosto 2023*

*Aceptado para publicación: 26 setiembre 2023*

## INTRODUCCIÓN

El proceso de ejecución coactiva es un procedimiento legal que se utiliza para el cobro de deudas pendientes que las personas o entidades tienen con la administración pública. Este proceso se inicia debido a la competencia que el Estado otorga a las entidades de la administración pública central y seccional, lo que significa que las instituciones públicas tienen la autoridad y la capacidad legal para llevar a cabo este tipo de procedimientos.

Para comprender mejor el contexto, es importante mencionar que las entidades públicas tienen la capacidad de utilizar este mecanismo para recuperar deudas pendientes. Las deudas que se pueden cobrar a través de la ejecución coactiva pueden surgir por diversas razones, pero las más comunes son las infracciones administrativas que resultan en multas e intereses. Por ejemplo, si una persona o empresa comete una infracción administrativa, como no pagar impuestos o incumplir regulaciones gubernamentales, la administración pública puede imponer multas y generar intereses sobre la deuda resultante.

La recuperación de multas e intereses es similar al denominado cobro de cartera vencida de las instituciones bancarias, con la diferencia que su gestión la realizan los empleados recaudadores en base a la potestad conferida por el Código Orgánico Administrativo [en adelante COA] como norma general y sujetos a la normativa interna de cada institución que ostenta esta facultad. De manera general, desde la promulgación del COA se buscó articular el procedimiento a seguir ya que el mismo se encontraba disperso en algunos cuerpos normativos, como el derogado Código de Procedimiento Civil, y el Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva [ERJAFE] que se venía aplicando.

Ciertamente, la ejecución coactiva permite a las entidades públicas cobrar estas deudas directamente, sin necesidad de recurrir a la vía judicial. Esto significa que no se requiere presentar una demanda ante un juzgado para obtener una orden de pago. En lugar de eso, la entidad pública puede aplicar medidas cautelares de manera directa para recuperar el dinero adeudado, como por ejemplo embargar bienes, retener dinero en cuentas bancarias o retener vehículos, entre otras medidas que se analiza en este artículo, mismas que en ocasiones pueden resultar ampliamente desproporcionales.

Este trabajo de investigación tiene como objetivo principal crear un documento crítico en el ámbito legal que destaque cómo la aplicación inadecuada de medidas cautelares en los procesos coactivos genera un

impacto negativo en los derechos de propiedad y violenta la seguridad jurídica establecida en la Constitución ecuatoriana.

La importancia de los procesos coactivos se refleja en los cambios frecuentes en las normativas destinados a facilitar su ejecución, lo que ahorra tiempo y recursos para las entidades administrativas. Sin embargo, esta investigación cuestiona si las medidas cautelares impuestas en estos procesos son adecuadas para lograr que el deudor cumpla con sus obligaciones. En algunos casos, se ha observado que se aplican medidas cautelares de manera excesiva, donde se imponen todas las medidas que la legislación contempla en una sola resolución. Esto incluye medidas como el secuestro de bienes, la prohibición de vender bienes, la prohibición de enajenar vehículos e incluso la prohibición de salir del país para los deudores.

Esta práctica plantea interrogantes sobre si estas medidas son proporcionales y si respetan los principios constitucionales de seguridad jurídica y tutela efectiva. En efecto, la situación descrita, además de generar retrasos en la ejecución de los juicios coactivos, afecta la seguridad jurídica de los deudores, ya que no se proporcionan pautas claras ni facilidades adecuadas para el pago voluntario de acuerdo con la normativa vigente. Esto se convierte en un asunto discrecional para cada entidad estatal.

En consecuencia, el principal problema identificado en este análisis radica en la aplicación desproporcionada de medidas cautelares en los procesos de ejecución coactiva, lo que evidencia la necesidad de regular este aspecto. La investigación busca proporcionar directrices que aseguren una tramitación eficiente y respetuosa de los derechos y principios constitucionales, beneficiando tanto a la colectividad como a la administración. En este contexto, la investigación aporta posibles soluciones para abordar la inadecuada aplicación de medidas cautelares y la violación de derechos por parte de la administración pública.

## **METODOLOGÍA**

La investigación se centró en el ámbito jurídico buscando contribuir al conocimiento de los profesionales del derecho en el contexto social y administrativo. El artículo aporta al conocimiento y genera información que beneficia a la población en general. Ayuda a fortalecer la comunidad de investigadores al desarrollar criterios que resaltan los derechos de las personas y su protección fundamental.

Este trabajo se desarrolló en un contexto crítico jurídico, esto sugiere que la investigación se clasifica como un estudio aplicado, de orden teórico y descriptivo. Se investigó y profundizó en el tema, exponiendo ideas y discutiendo cuestiones jurídicas fundamentadas en la teoría y en la descripción de los datos recopilados. Se emplearon métodos bibliográficos y documentales para recopilar información relevante. Además, se recurrió a un enfoque cualitativo para explorar las variables del estudio. Se utilizó tanto el método deductivo como el inductivo para analizar los aportes y criterios relacionados con los derechos vulnerados.

## **RESULTADOS**

### **Procedimiento administrativo de ejecución coactiva**

Previo adentrarnos en el tema que nos ocupa, es preciso comenzar estableciendo una explicación histórica y legal sobre la coactiva, este tipo de procesos que son utilizados para recuperar deudas, tiene sus raíces en la antigua Roma, específicamente en la Ley de las XII Tablas que se promulgó alrededor del año 450 A.C. En Roma, este proceso se conocía como “juicio sumario ejecutivo” y se originó en los municipios italianos debido a la necesidad del comercio de recuperar sus créditos de manera segura y rápida (Cabezas Ponce, 2019, p. 12).

En Ecuador, desde la entrada en vigor de su primera constitución en 1830, se establecieron principios importantes en el sistema tributario, como la igualdad y la prohibición de confiscación. Con el tiempo, estos principios se han ampliado para incluir otros, como la “generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). Estos principios tienen como objetivo proteger y garantizar los derechos de todos los ciudadanos en relación con los impuestos.

Los principios constitucionales que rigen el sistema tributario en Ecuador han evolucionado y se han perfeccionado con el tiempo para proporcionar un mayor nivel de garantías a los contribuyentes. Por ejemplo, el Código Tributario, en su artículo 5, establece que el régimen tributario se basa en principios como “la legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad” (Asamblea Nacional, 2018). Estos principios son fundamentales en la administración de impuestos, desde la determinación hasta la recaudación.

Por su parte, las obligaciones tributarias se originan en las relaciones jurídicas entre dos elementos clave: el “hecho generador” y el “pago del tributo” (Campaña Muñoz et al., 2022). En otras palabras, estas obligaciones surgen cuando se produce un evento o situación que la ley considera como sujeto a impuestos, y es entonces cuando los contribuyentes están legalmente obligados a realizar un pago. Resulta importante destacar que esta obligación no depende de acuerdos contractuales ni de la voluntad de las partes involucradas, sino que proviene exclusivamente de lo que establece la ley.

De acuerdo con lo previsto en el Código Tributario, una obligación tributaria se define como un “vínculo jurídico personal” entre el Estado o las entidades que cobran impuestos y los contribuyentes o responsables de esos impuestos (Asamblea Nacional, 2018). Este vínculo implica que los contribuyentes deben realizar un pago en dinero, bienes o servicios que puedan valorarse, una vez que se haya producido el evento o hecho generador especificado por la ley.

En efecto, las obligaciones tributarias pueden ser exigidas incluso a través de lo que se llaman “procedimientos coactivos”. Estos procedimientos son medidas que las autoridades pueden tomar para forzar el cumplimiento de las obligaciones tributarias cuando los contribuyentes no las cumplen voluntariamente (Cabezas Ponce, 2019). En la actualidad, estos procedimientos están vinculados a la capacidad recaudatoria del gobierno central y los gobiernos seccionales.

En este sentido, instituciones como los Ministerios, el Consejo de la Judicatura, la Contraloría, el SRI, el IESS, las Universidades, entre otras instituciones cuentan con facultad Coactiva. Así también, de acuerdo con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización [en adelante COOTAD] los Gobiernos autónomos descentralizados [en adelante GADS] como entidades locales con autonomía financiera tienen la facultad de establecer tarifas para cobrar tasas y contribuciones a los ciudadanos en sus respectivas áreas geográficas llegando también a ejercer la potestad coactiva (Asamblea Nacional, 2019).

Como se mencionó a inicios de este artículo, El COA unificó varios aspectos relacionados con la administración pública, incluyendo la tramitación de procedimientos administrativos, como el procedimiento coactivo. Esto indica que el COA ha simplificado y establecido normas claras para la realización de estos procedimientos en el ámbito público. Cuando las obligaciones fiscales, es decir, los

impuestos o deudas con el Estado no se pagan, este tiene la opción de recurrir a los “procesos coactivos”. Estos procedimientos proporcionan un sistema rápido y eficaz para recuperar los créditos fiscales.

Los fondos recaudados mediante estos procedimientos se consideran fondos públicos y se destinan a proyectos y obras de beneficio público gestionados por las autoridades municipales u otras entidades gubernamentales. En el contexto de estos procedimientos, surgen dos conceptos importantes: jurisdicción y competencia. La jurisdicción se refiere a la autoridad legal para administrar justicia (Escobar, 2022). En el ámbito administrativo tributario, la jurisdicción corresponde a los funcionarios de la entidad pública encargada de recaudar impuestos, mientras que la competencia se establece de acuerdo con la ley.

En caso de desacuerdo o disputa durante el proceso coactivo, se puede recurrir al Tribunal Contencioso Tributario, que tiene la competencia para resolver conflictos relacionados con impugnaciones o excepciones en asuntos fiscales. La administración tributaria tiene una serie de facultades y responsabilidades, que incluyen la aplicación de la ley tributaria, la determinación de las obligaciones fiscales, la resolución de reclamos y recursos de los contribuyentes, la capacidad para imponer sanciones por infracciones a las leyes fiscales, y la recaudación de impuestos.

En caso de que no se realice el pago de la deuda fiscal después de un período determinado, la normativa legal permite que se tomen medidas cautelares, como el embargo de bienes, como una forma de garantizar el pago de la deuda. Esto está regulado en el COA y se analizará en líneas posteriores.

### **Reglas generales y solemnidades sustanciales para el ejercicio de la potestad coactiva**

Conforme se ha venido explicando, el ejercicio de la jurisdicción coactiva en el contexto de la recaudación de deudas por parte de entidades del sector público es un poder otorgado por la ley a las entidades del sector público para cobrar deudas pendientes. Esta herramienta legal permite tomar medidas para asegurarse de que las personas o entidades cumplan con sus obligaciones financieras en favor de la administración. Por tanto, todas las entidades del sector público tienen la facultad de ejercer jurisdicción coactiva, de acuerdo con lo establecido en la ley, esto respecto de la titularidad (Asamblea Nacional, 2017, art. 261).

Los empleados encargados de llevar a cabo el proceso de jurisdicción coactiva son los funcionarios designados por las instituciones correspondientes. Estos empleados son responsables de aplicar las

medidas necesarias para recuperar las deudas pendientes. El proceso de jurisdicción coactiva comienza con la presentación de un “título de crédito” (Cabezas Ponce, 2019). Este título de crédito es un documento que demuestra la existencia de una obligación pendiente. Es una prueba legal que permite a la entidad pública tomar medidas para recuperar la deuda.

De acuerdo con lo estatuido en el COA, la administración pública goza de titularidad sobre aquellos derechos de crédito que se han originado en:

1. Acto administrativo cuya eficacia no se encuentra suspendida de conformidad con este Código.
2. Títulos ejecutivos.
3. Determinaciones o liquidaciones practicadas por la administración pública o por su orden.
4. Catastros, asientos contables y cualquier otro registro de similar naturaleza.
5. Cualquier otro instrumento público del que conste la prestación dineraria a su favor (Asamblea Nacional, 2017, art. 266).

Con base en el título de crédito, la entidad pública emite una orden de cobro misma que se notifica al deudor haciéndole conocer la obligación de pagar la deuda pendiente. En el proceso de jurisdicción coactiva, hay una clara separación entre el órgano que emite la orden de cobro (generalmente una entidad gubernamental) y el órgano que la ejecuta (los empleados recaudadores). Esto se hace para garantizar imparcialidad y transparencia en el proceso.

El proceso de jurisdicción coactiva puede llevarse a cabo en todos los días hábiles, excepto feriados y aquellos días que la ley determine como no hábiles. Si el deudor no paga la deuda después de recibir la orden de cobro, el funcionario recaudador emite un “auto de pago”, en este documento solicita que cancele la obligación en un plazo de tres días. El COA establece la posibilidad de otorgar facilidades de pago a los deudores. Esto significa que se pueden acordar convenios que permitan a los deudores cumplir con sus obligaciones de manera más gradual. Estas facilidades pueden extenderse hasta veinticuatro meses y pueden ser concedidas hasta antes de que se realice el remate de bienes destinados a pagar la deuda.

Una de las solemnidades sustanciales dentro de este tipo de trámites es la notificación, este procedimiento permite dar a conocer a la persona o personas interesadas el contenido de un acto administrativo relacionado con la jurisdicción coactiva. Esto se hace para que las personas afectadas

estén informadas y puedan ejercer sus derechos garantizando así el debido proceso (Asamblea Nacional, 2018, art. 157).

Las medidas cautelares impuestas son acciones legales que se toman para garantizar el cobro de una obligación financiera. Pueden ser de carácter real (afectando bienes) o personal (afectando a la persona misma). El Código Tributario al respecto determina que en las medidas precautelatorias “el ejecutor podrá ordenar, en el mismo auto de pago o posteriormente, el arraigo o la prohibición de ausentarse, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes” (Asamblea Nacional, 2018, art. 164).

El arraigo impide que la persona deudora se ausente del país, el secuestro implica tomar posesión temporal de bienes o activos para asegurar el pago. Por su parte, la retención consiste en mantener bienes o activos bajo custodia hasta que se cumpla la obligación. La prohibición de enajenar impide la venta o transferencia de bienes o vehículos del deudor.

La ley establece que los requerimientos de información, certificaciones e inscripciones relacionados con las medidas cautelares emitidos por el ejecutor de la Administración Tributaria están exentos de impuestos, tasas, aranceles y precios. Esto significa que no se cobran cargos adicionales por llevar a cabo estas acciones y deben ser atendidos en un plazo de diez días (Reyes, 2019).

Si la obligación no se satisface en los términos y plazos previstos, se puede ordenar el embargo de los bienes del deudor. Esto puede aplicarse a bienes muebles o inmuebles, derechos reales, créditos, dinero, valores y otros activos. Para llevar a cabo el embargo, se requiere la asistencia de la fuerza pública, lo que implica la intervención de las autoridades para garantizar que se cumpla la orden.

Una de las preocupaciones comunes en el proceso de cobro es cómo se calculan los intereses, especialmente en el contexto financiero. En Ecuador, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera tiene la autoridad para establecer las tasas máximas de interés que se aplican a las operaciones financieras, tanto activas (préstamos) como pasivas (depósitos) en el sistema financiero nacional. Esto se hace para regular las tasas de interés y proteger a los consumidores y el sistema financiero en general. La Resolución 603-2020-F de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera establece las tasas de interés activo efectivo vigentes para diferentes sectores financieros, como el sector financiero privado, público y popular y solidario. Estas tasas son utilizadas como referencia para calcular los intereses en las operaciones financieras.

# Septiembre 2023

## 1. TASAS DE INTERÉS ACTIVAS MÁXIMAS VIGENTES PARA EL SECTOR FINANCIERO PRIVADO, PÚBLICO Y, POPULAR Y SOLIDARIO ESTABLECIDAS POR LA JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN FINANCIERA

Tasas de Interés Activas Referenciales <sup>1</sup>	
Tasa Activa Efectiva Máxima para el segmento <sup>2</sup>	% anual
Productivo Corporativo	9,90
Productivo Empresarial	10,60
Productivo PYMES	11,26
Consumo	16,77
Educativo	9,50
Educativo Social	7,50
Vivienda de Interés Público	4,99
Vivienda de Interés Social	4,99
Inmobiliario	10,40
Microcrédito Minorista	28,23
Microcrédito de Acumulación Simple	24,89
Microcrédito de Acumulación Ampliada	22,05
Inversión Pública	9,33

1. De acuerdo a la Resolución No. JPRF-F-2023-070 de 22 de junio 2023, de la Junta de Política y Regulación Financiera

2. Según la Resolución 603-2020-F, de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

## 2. MARCO LEGAL

[RESOLUCIÓN No. JPRF-F-2023-070](#)

[RESOLUCIÓN No. JPRF-F-2022-053](#)

[RESOLUCIÓN NO JPRF-F-2022-031](#)

[RESOLUCIÓN No. JPRF-F-2021-004](#)

Para mayor información: [https://jprf.gob.ec/wp-content/uploads/2023/08/Tasas\\_Septiembre\\_2023.pdf](https://jprf.gob.ec/wp-content/uploads/2023/08/Tasas_Septiembre_2023.pdf)

Fuente: Banco Central del Ecuador

Los segmentos son establecidos en referencia a categorías o grupos específicos que determinan la tasa de interés a aplicar en el proceso de juicios coactivos. En este caso, se hace se aplica el “segmento productivo corporativo”, que se utiliza para establecer la tasa máxima de interés aplicable.

Para calcular los intereses devengados en favor del Estado en juicios coactivos, se requiere la designación de un “perito liquidador” que es un experto que se encarga de calcular y determinar la cantidad exacta de intereses a pagar. En algunos casos, este perito puede ser un funcionario de la misma entidad para evitar costos procesales adicionales.

Haciendo referencia al artículo 1575 numeral 1 del Código Civil ecuatoriano (Congreso Nacional, 2005) observamos que el texto establece las reglas para el cobro de interés por mora en el contexto de obligaciones de pago de dinero. El artículo citado establece que no se ha especificado un interés superior

al legal, entonces comienzan a aplicarse los intereses legales. Sin embargo, pueden existir disposiciones especiales que permitan el cobro de intereses corrientes en ciertos casos.

### **Medidas cautelares y discrecionalidad administrativa**

Las medidas cautelares como institución jurídica hacen su aparición en la antigua Roma bajo la denominación de “*manus iniectio o la signoris capio*”. La *manus iniectio* era una aprehensión material que “el acreedor o ejecutor hacían de su deudor o ejecutado, esto es sobre la persona del deudor cuando ha sido condenado al pago de una cantidad determinada de dinero que no podía cubrirse con los bienes del deudor” (Villacis, 2019, p. 16). En cuanto a *la signoris capio* “es la aprehensión material que va ya no contra la persona del deudor sino contra sus bienes, esto es tomar del deudor en garantía del propio crédito” (Villacis, 2019, p. 16).

En la actualidad, las medidas cautelares son acciones tomadas por un órgano administrativo o jurisdiccional durante el curso de un proceso legal o incluso antes de que comience el mismo. Estas medidas se adoptan a petición de las partes involucradas o por iniciativa propia del tribunal. El propósito principal de las medidas cautelares es asegurar bienes o pruebas que pueden ser relevantes para el caso en cuestión o para satisfacer necesidades urgentes. Estas medidas son provisionales y pueden no ser definitivas, en otras palabras, se utilizan para garantizar que, en caso de que una de las partes resulte favorecida al final del proceso, se pueda hacer cumplir la sentencia o la decisión del tribunal (Coloma, 2020).

En los procesos coactivos, a diferencia de los procesos judiciales tradicionales en el que un juez decide sobre la existencia del derecho en base a pruebas y argumentos presentados, la existencia de la deuda se basa en un título de crédito. Por tanto, la entidad gubernamental utiliza mecanismos legales para asegurar el pago de la deuda, en los que precisamente aparecen las medidas cautelares señaladas en el COA.

Las medidas cautelares desempeñan un papel fundamental en el sistema judicial, ya que son los instrumentos legales que garantizan la protección de los derechos e intereses de las partes involucradas en un litigio. En ausencia de estas medidas, el proceso legal podría convertirse en un medio para obstruir la justicia, eludir obligaciones y deberes, y reducir o anular los derechos en juego, como señala García (2017).

A nivel constitucional, las medidas cautelares presentan una doble dimensión, ya que pueden operar de manera independiente o en conjunto con una garantía constitucional específica. En el ámbito del derecho administrativo, es importante destacar que las medidas cautelares pueden ser otorgadas por el recaudador sin necesidad de la intervención de una parte interesada, lo cual puede parecer algo irreal, dado que el interés primordial suele ser exigir el pago a la entidad pública acreedora.

El COA estatuye que cuando la ley así lo determine es potestad del órgano competente ordenar y adoptar medidas cautelares ya sea de oficio o a petición de parte. Entre las medidas que este cuerpo normativo prevé se encuentran: “1. Secuestro. 2. Retención. 3. Prohibición de enajenar. 4. Clausura de establecimientos. 5. Suspensión de actividades. 6. Retiro de productos, documentos u otros bienes. 7. Desalojo de personas. 8. Limitaciones o restricciones de acceso. 9. Otras previstas en la ley” (Asamblea Nacional, 2017, art. 189).

Existen otro tipo de medidas entre los que resalta la prohibición de salida del país, que afectan al derecho de movilidad estatuido en el numeral 14 del artículo 66 de la constitución (2008) y cuya solicitud se deberá realizar ante un juez de contravenciones quien es la autoridad competente para autorizar su aplicabilidad previo un análisis de legalidad de la petición. Respecto de las medidas cautelares el COA señala que:

El ejecutor puede disponer, en la misma orden de pago o posteriormente, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes. Asimismo, puede solicitar a la o al juzgador competente, mediante procedimiento sumario, se disponga la prohibición de ausentarse para los casos en que dicha medida se aplica en el régimen común (COA, 2017, art. 281).

Sobre este contexto surgen dos conceptos fundamentales, por una parte, la ejecutoriedad de un acto administrativo, lo que significa que una entidad gubernamental puede tomar medidas para hacer cumplir sus decisiones. Por otra parte, surge la autotutela de la administración que implica que ciertas instituciones estatales pueden tomar acciones para proteger sus intereses sin necesidad de recurrir a un proceso judicial. Ambos enfoques se centran en garantizar que las obligaciones sean cumplidas, generalmente relacionadas con el pago de deudas hacia el Estado, no obstante, más allá de la autotutela del Estado es preciso garantizar también los derechos de los ciudadanos.

Este contexto sugiere que las acciones administrativas mal realizadas pueden resultar en la vulneración de los derechos de los administrados. Esto se debe a que, frente a la norma, estas actuaciones se consideran legales y justas. En otras palabras, la administración tiene un poder extralimitado respaldado por el principio de autotutela, lo que significa que sus acciones se presumen legales y no están sujetas a una revisión independiente.

El proceso de ejecución coactiva se menciona como un proceso en el cual los empleados encargados de la recaudación de deudas se convierten en jueces y parte. Esto se debe a que su papel se limita a aplicar la normativa sin que intervenga un tercero imparcial para revisar sus acciones. Esto puede plantear preocupaciones sobre la equidad y la protección de los derechos de los ciudadanos.

Mientras tanto, las medidas cautelares son componentes procesales autorizados por las leyes y se utilizan para asegurar el cumplimiento de un derecho de crédito u obligación impaga, como las deudas tributarias. Sin embargo, antes de su aplicación, es necesario garantizar la existencia de un debido proceso que permita al accionado conocer la causa y defenderse.

Si bien, las medidas cautelares solo pueden suspenderse mediante excepciones a la coactiva, según lo establecido en el artículo 317 del Código Orgánico General de Procesos [en adelante COGEP]. Sin embargo, para suspender la ejecución del proceso y cesar las medidas cautelares, se requiere la posibilidad de rendir una caución ante el Tribunal Contencioso Tributario (Asamblea Nacional, 2015). Esta exigencia genera un debate debido a que la imposición de medidas cautelares no requiere un trámite previo similar y su levantamiento puede ser más sencillo.

### **Proporcionalidad como principio fundamental de las actuaciones administrativas**

La Constitución de la República del Ecuador, en el numeral 6 del artículo 76 dispone que:

(...), en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden se asegurará el cumplimiento de las siguientes garantías básicas del debido proceso (...)",  
“La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza (Asamblea Nacional, 2008)

Por lo tanto, para ciertos autores, la proporcionalidad debe entenderse como una garantía básica del debido proceso. Sin embargo, ello no significa que la proporcionalidad solo sea una garantía básica del debido proceso (Coello, 2019). Constitucionalmente, se le ha otorgado esta connotación. Lo cierto es

que, dentro de las leyes infraconstitucionales del sistema jurídico ecuatoriano y en general, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos comparados, la proporcionalidad se concibe como un principio.

Entonces, en el sistema jurídico ecuatoriano, la proporcionalidad es tanto una garantía básica del debido proceso como un principio. Los efectos que esto conlleva son que tanto la garantía básica como el principio de la proporcionalidad deben ser de obligatorio cumplimiento por cualquier juez, autoridad administrativa o servidor público, ya que tienen rango de supremacía constitucional.

La norma constitucional establece que la proporcionalidad debe ser un principio respetado en la imposición de regímenes sancionatorios. Sin embargo, surge una pregunta relevante cuando consideramos que el procedimiento de ejecución coactiva y las medidas cautelares aplicadas en procesos tributarios no son consideradas sanciones en sí mismas. Entonces, la cuestión que se plantea es si es necesario respetar el principio constitucional de proporcionalidad al aplicar medidas cautelares en el procedimiento de ejecución coactiva tributario.

Petir & Milkes (2019) hacen particular énfasis en el principio de proporcionalidad y su influencia en la práctica de potestades sancionatorias de autoridades administrativas. Por su parte, afirman que el principio de proporcionalidad impone que toda disposición normativa debe observar tal principio cuando tengan por objeto establecer sanciones administrativas.

Es interesante destacar que, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, se plantea un análisis del principio constitucional de proporcionalidad. A diferencia del derecho penal, no existe una norma que establezca los parámetros generales de esta rama del derecho en primer lugar; en su lugar, son normas sectoriales las que tratan, o no, los principios que guían esta actividad, como el Código Orgánico Administrativo (2017).

En los casos en que las normas sectoriales contienen criterios para graduar y determinar las infracciones y las sanciones, aplicando así el principio de proporcionalidad, a menudo optan por crear clasificaciones generales en las que puedan incluirse diferentes tipos de infracciones. Esto deja a la autoridad administrativa la facultad de calificar la infracción y la sanción según su propio criterio (Ramírez, 2018).

El principio de proporcionalidad establece límites a la facultad sancionadora de la Administración, ya que exige que los mecanismos utilizados se adecuen a los objetivos perseguidos. Este principio adquiere una importancia fundamental en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador, dado que suele

regular las sanciones de manera flexible, otorgando cierto margen de apreciación a la Administración para graduar la sanción en función de la gravedad de la infracción y sus consecuencias (Galarza, 2016). La doctrina ha señalado que el principio de proporcionalidad opera en dos niveles: en el normativo, donde las disposiciones generales deben garantizar que las sanciones asignadas a las infracciones sean proporcionales a estas; y en la aplicación concreta, donde las sanciones individuales impuestas deben ser igualmente proporcionales a las infracciones específicas atribuidas (Navarro, 2018). Es importante destacar que este principio se manifiesta en todas las etapas del proceso sancionador.

## **DISCUSIÓN**

El análisis de la evolución del derecho administrativo es esencial para comprender cómo las normativas y las prácticas han cambiado con el tiempo. En base a las ideas expuestas, el presente trabajo de investigación pone de relieve la importancia de abordar las preocupaciones legítimas sobre la aplicación de medidas cautelares en el derecho administrativo ecuatoriano y garantizar que se respeten los principios fundamentales del Estado de Derecho y los derechos humanos.

En el texto se resalta que la discrecionalidad en la aplicación de medidas cautelares y la falta de normas claras y objetivas puede dar lugar a decisiones arbitrarias. Al no contar con pautas claras pueden generarse situaciones donde las autoridades administrativas tengan un amplio margen de maniobra para determinar cuándo y cómo aplicar medidas cautelares, lo que podría ser injusto y perjudicial para los derechos de los ciudadanos.

Así también, el abuso en la aplicación de medidas cautelares personales que afectan derechos individuales como la dignidad, honor y libertad personal, es crítico porque muestra cómo las medidas cautelares pueden utilizarse de manera inapropiada para ejercer presión sobre los ciudadanos o incluso como herramientas sancionatorias. Esto plantea preocupaciones fundamentales sobre el abuso de poder por parte de las autoridades administrativas.

Respecto de la proporcionalidad y el equilibrio entre el interés público y los derechos individuales el tema es crucial. La aplicación desproporcionada de medidas cautelares puede resultar en la violación de derechos fundamentales, lo que es inaceptable en un Estado de Derecho. Es fundamental que las medidas cautelares sean proporcionadas y necesarias para lograr sus objetivos sin imponer un sacrificio excesivo a los derechos individuales.

La garantía de un debido proceso y el acceso a una justicia efectiva son principios fundamentales en cualquier sistema legal. Cualquier debilidad en la aplicación de medidas cautelares que obstaculice estas garantías debe ser objeto de una crítica constructiva. Es esencial que las medidas cautelares no se conviertan en barreras para la búsqueda de justicia y el ejercicio de los derechos individuales.

## **CONCLUSIONES**

El proceso de ejecución coactiva es una herramienta legal que otorga a las entidades de la administración pública la autoridad para recuperar deudas pendientes, especialmente aquellas relacionadas con multas e intereses por infracciones administrativas, sin necesidad de recurrir a la vía judicial dentro de la tramitación del proceso. Esto agiliza el cobro de deudas y permite al Estado recuperar los fondos que le son debidos de manera más eficiente.

La jurisdicción coactiva se tramita siguiendo un procedimiento específico que incluye la emisión de títulos de crédito, órdenes de cobro, autos de pago y la posibilidad de conceder facilidades de pago a los deudores. La notificación es un componente importante para garantizar la transparencia y el ejercicio de los derechos de las personas involucradas y para garantizar el debido proceso.

Para garantizar los derechos del coactivado, es esencial que se apliquen correctamente los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como los axiomas inherentes al derecho, especialmente en el ámbito del derecho administrativo. La correcta aplicación de la normativa debe asegurar que las medidas cautelares impuestas al coactivado estén en adecuada proporción con la obligación en disputa en el litigio.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Asamblea Nacional. (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Registro Oficial Suplemento 506 de 22-may.-2015.

Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31, 7 de Julio 2017.  
[http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2017/07julio/A2/ANEXOS/PROC\\_U\\_CODIGO\\_ORGANICO\\_ADMINISTRATIVO.pdf](http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2017/07julio/A2/ANEXOS/PROC_U_CODIGO_ORGANICO_ADMINISTRATIVO.pdf)

- Asamblea Nacional. (2018). *Código Orgánico Tributario*. Registro Oficial Suplemento 38 de 14-jun.-2005. <https://www.ces.gob.ec/lotaip/2018/Agosto/Anexos-literal-a2/CODIGO%20TRIBUTARIO.pdf>
- Asamblea Nacional. (2019). *Código Orgánico de Organización Territorial. COOTAD*. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010. <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Banco Central del Ecuador (2023) tasas de interés activas efectivas referenciales. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/TasasInteres/Indice.htm>
- Cabezas Ponce, C. (2019). Análisis jurídico de la coactiva en Ecuador ¿Juicio o trámite administrativo? *Universidad Católica Santiago de Guayaquil*. <http://201.159.223.180/bitstream/3317/7103/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-75.pdf>
- Campaña Muñoz, L. C., Prado Calderón, E. B., Bósquez Remache, J. D., & Vega Castillo, C. F. (2022). Modos de ejecución en los actos administrativos. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(6), 397-403.
- Coloma, A. S. (2020). Cuestionamiento a la discrecionalidad en el régimen de medidas cautelares constitucionales en Ecuador. *USFQ Law Review*, 7(1), Article 1. <https://doi.org/10.18272/ulr.v7i1.1699>
- Coello, C. (2019). Las medidas cautelares dentro del proceso contencioso administrativo. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar
- Congreso Nacional. (2005). *Código Civil* (Codificación 2005-010). Registro Oficial 10 de mayo de 2005. <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec055es.pdf>
- Escobar, J. C. M. (2022). Las diligencias preparatorias COGEP y su aplicación en el órgano jurisdiccional de la ciudad de Loja. *MQRInvestigar*, 6(4), Article 4. <https://doi.org/10.56048/MQR20225.6.4.2022.455-473>
- Galarza, J. (2016). Aplicación de la mediación para el tratamiento derivado de las infracciones administrativas en el Distrito Metropolitano de Quito. Tesis de postgrado. Universidad Andina

- Simón Bolívar, Quito, Ecuador. García, E. (2017). *La Batalla por las medidas cautelares*, quinta edición. Madrid: Civitas
- Navarro, E. (2018). Notas sobre el Principio de Proporcionalidad. *Revista de Derecho Público*, 309-322.  
Obtenido de: doi:<https://revistas.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/51264>
- Petir, J., & Milkes, I. (2019). La proporcionalidad de las sanciones administrativas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. (22), 367-397 Obtenido de:  
doi:<http://dx.doi.org/10.18601/21452946.n22.14>
- Ramírez, L. (2018). Reflexiones acerca del principio de proporcionalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador colombiano. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*(1), 155-172.  
Obtenido de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1188/1122>
- Reyes, M. (2019). *El debido proceso en el procedimiento de ejecución coactiva* [Universidad Católica Santiago de Guayaquil].  
<https://repositorio.pucesa.edu.ec/bitstream/123456789/2936/1/77102.pdf>
- Villacis, L. (2019). *Análisis de la Jurisdicción Coactiva de una Entidad Administrativa respecto a su capacidad sancionadora de disponer medidas cautelares*. [Universidad Católica Santiago de Guayaquil]. <http://201.159.223.180/bitstream/3317/13800/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-MD-249.pdf>