

**La constitucionalidad de las medidas cautelares
dentro del procedimiento coactivo en Ecuador**

**The constitutionality of precautionary measures
within the coercive procedure in Ecuador**

Ana María Yáñez-Alcívar ¹
Universidad Bolivariana del Ecuador - Ecuador
anamaria_92@hotmail.es

Gabriela Paola Rivera-Vivar ²
Abogada en libre ejercicio- Ecuador
gabiriveravivar@hotmail.com

Holger Geovanny García-Segarra ³
Universidad Bolivariana del Ecuador - Ecuador
hggarcias@ube.edu.ec

Samuel Morales-Castro ⁴
Universidad Bolivariana de Ecuador - Ecuador
smoralesc@ube.edu.ec

doi.org/10.33386/593dp.2025.1.2856

V10-N1 (ene-feb) 2025, pp 956-972 | Recibido: 12 de noviembre del 2024 - Aceptado: 18 de diciembre del 2024 (2 ronda rev.)

1 ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-8662-7259>

2 Abogada en el sector público como privado, en la actualidad en libre ejercicio.

3 ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-2499-762X>

4 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1753-2516>

Descargar para Mendeley y Zotero

RESUMEN

Esta investigación, se enfoca en revisar la temática de la constitucionalidad de las medidas cautelares dentro del procedimiento coactivo. Para su desarrollo se ha formulado como objetivo general, analizar la aplicación y constitucionalidad de dichas medidas y el proceso referido dentro de la administración pública. Se realiza una revisión doctrinal acerca de las figuras mencionadas al igual que de la regulación jurídica de esta materia. Asimismo, se enfatiza en el respaldo constitucional que tienen estas medidas, a partir de los derechos fundamentales que deben protegerse en su aplicación como el derecho a la dignidad, a la vida, a la seguridad social. Del mismo modo, se estudia la salvaguarda que la norma constitucional brinda a las personas que pertenecen a los grupos de atención prioritaria, especialmente adultos mayores y personas con discapacidad. También, se desarrolla un estudio de casos resueltos por la Corte Constitucional del Ecuador que ilustran, en la práctica, el empleo inadecuado de estas medidas por instituciones públicas para realizar el cobro de deudas. Esta investigación se realiza mediante la aplicación de un enfoque cualitativo. Además, es de tipo descriptiva y se aplican métodos como el exegético jurídico, el estudio de casos, el analítico sintético, etcétera. Se concluye que las medidas cautelares aplicables dentro del proceso mencionado son constitucionales, lo que exige su aplicación según las particularidades de cada caso y bajo el respeto a los derechos fundamentales de los administrados para garantizar que exista la debida coherencia entre su puesta en práctica y el texto constitucional.

Palabras claves: constitucionalidad, deudas, inembargable, medidas cautelares, procedimiento coactivo.

ABSTRACT

This research focuses on reviewing the issue of the constitutionality of precautionary measures within the coercive procedure. For its development, the general objective has been formulated to analyze the application and constitutionality of said measures and the referred process within the public administration. A doctrinal review is carried out about the aforementioned figures as well as the legal regulation of this matter. Likewise, emphasis is placed on the constitutional support that these measures have, based on the fundamental rights that must be protected in their application such as the right to dignity, to life, to social security. Likewise, the safeguard that the constitutional norm provides to people who belong to priority care groups, especially older adults and people with disabilities, is studied. Also, a study of cases resolved by the Constitutional Court of Ecuador is developed that illustrate, in practice, the inadequate use of these measures by public institutions to collect debts. This research is carried out by applying a qualitative approach. Furthermore, it is descriptive in nature and methods such as legal exegesis, case studies, synthetic analysis, etc. are applied. It is concluded that the precautionary measures applicable within the aforementioned process are constitutional, which requires their application according to the particularities of each case and with respect for the fundamental rights of those administered to guarantee that there is due coherence between their implementation and the constitutional text.

Keywords: constitutionality, debts, unseizable, precautionary measures, coercive procedure.

Introducción

La Constitución de la República del Ecuador (2008) en el artículo 141 determina los órganos que componen la administración pública. Esta con base al artículo 227 de dicha norma, constituye un servicio de naturaleza pública que se le brinda a la sociedad en general y está dotada de varias potestades. Estas para Ferrada (2017) son poderes jurídicos que están consagradas en el ordenamiento jurídico y que le son atribuidos a la Administración como titular de ellas, dentro de estas se encuentra la autotutela, la que da lugar a la potestad coactiva enfocada en el cobro de deudas al administrado, mediante un proceso de esta naturaleza.

Por su lado, De La Quadra (2020) considera que la administración pública se integra por un conjunto de instituciones que cuentan con su propia estructura y personalidad jurídica. Estas llevan a cabo acciones y funciones públicas enfocadas en asegurar el bienestar general. Específicamente, desempeñan su actividad mediante procedimientos que se dirigen a resolver asuntos propios de la materia administrativa como el coactivo a través de la expedición de actos administrativos.

Esta investigación se enfoca en la constitucionalidad de las medidas cautelares dentro del procedimiento coactivo. Para su desarrollo se define como pregunta de investigación la siguiente: ¿Cómo se alinean las medidas cautelares aplicadas en los procedimientos coactivos con los derechos y garantías establecidos en la Constitución de Ecuador? También se determina como objetivo analizar la aplicación y constitucionalidad de las medidas cautelares y el proceso coactivo dentro de la administración pública ecuatoriana.

Para introducir el tema, se debe exponer que la acción coactiva, opera como resultado de la aplicación del principio de autotutela administrativa. Esta se define por Castaño y Pinilla (2022) como un privilegio que tiene la administración pública para protegerse a sí misma, sin la intervención de un tercero, ya que le permite imponer y ejecutar sus decisiones. Al

respecto, García de Enterría y Fernández (2022) analizan sus perspectivas al respecto. La primera, a partir de su carácter declarativo, ya que es una declaración de un acto sustentado en la legalidad que es obligatorio cumplirlo con un destinatario definido. La segunda, su naturaleza ejecutiva, que se enfoca al cumplimiento de un acto administrativo empleando la coacción, sobre los destinatarios que no lo cumplen. En esta última se encuentra ubicado el procedimiento coactivo.

En ese marco, para Pérez (2021) la acción coactiva opera basada en el principio de autotutela. Dicha acción constituye una prerrogativa administrativa que le permite realizar los cobros las deudas que estén pendientes de pago, a su favor, sin que medie sede jurisdiccional. En este caso, la administración puede desarrollar un proceso de este tipo, en virtud del interés general y sustentado en la necesidad estatal de tener los recursos suficientes que le permitan poner en práctica sus objetivos. Dicha potestad coactiva, permite cobrar deudas, multas e impuestos a través de un proceso de ejecución por cobro coactivo, lo que expone el poder de la administración en este tipo de asuntos.

Al respecto, De la Garza (2020) expone que, el procedimiento coactivo tiene una naturaleza de ejecución. Su finalidad, es aplicar la normativa para llevar a cabo una ejecución forzosa y de esta forma satisfacer al Estado, en su condición de acreedor. Además, como exponen García de Enterría y Fernández (2022), la administración es un sujeto de derecho y como tal, cuenta con la capacidad de tutelar sus propias decisiones, sin llegar a la sede judicial, lo que lo distingue de los restantes sujetos. Castillo (2020) afirma que la finalidad de dicho procedimiento es lograr el cobro de los créditos incumplidos para proveer al Estado y otras entidades del sector público de los medios necesarios para resolver las necesidades y satisfacer el bienestar general.

Asimismo, Delgado y Coello (2023) identifican entre las características del proceso coactivo su impulso de oficio, porque como indica Toscano (2019) toda su tramitación es de oficio y su suspensión, solo procede, con base a las condiciones reguladas por la normativa.

Tiene como peculiaridad su carácter coercitivo mediante el que, la Administración, puede hacer efectivos sus cobros incidiendo sobre el patrimonio del deudor, a excepción de aquellos bienes que son inembargables (Delgado y Cuello, 2023).

Por otro lado, la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador (2020) afirma que la potestad coactiva permite la recaudación o ejecución de obligaciones ya establecidas previamente. También, indica Bayona (2017) que, en el proceso están presentes dos partes; el recaudador que es el sujeto activo y el sujeto pasivo que es el deudor, no obstante, pueden aparecer otros deudores. Dicha figura administrativa es un funcionario que tiene como función ejecutar la cobranza del monto pendiente de abono.

En el marco del ordenamiento jurídico nacional, el Código Orgánico Administrativo (COA) (2017) en el artículo 134 prevé lo concerniente al procedimiento administrativo, al que está sujeta la ejecución coactiva con una naturaleza especial. Igualmente, el artículo 261 establece que las entidades del sector público tienen autoridad para ejercer la potestad coactiva. Esto solo se puede aplicar cuando haya un título de crédito válido, que no esté caducado, ni prescrito.

Igualmente, en el artículo 262 del COA (2017) se dispone que los recaudadores son los responsables de llevar a cabo el procedimiento coactivo. Este inicia al cotejar el título de crédito con documentos que verifiquen la existencia de una deuda pendiente y procede, si se cuenta con los documentos de pago emitidos legalmente, registros contables u otros instrumentos que demuestren la deuda. A partir de estos elementos, se emite una orden de cobro, que sirve como fundamento para iniciar el procedimiento coactivo.

Del mismo modo, el procedimiento estudiado tiene dos etapas, la preliminar, donde se realizan acuerdos para facilitar los pagos de la deuda. En cambio, la otra es la de apremio que procede cuando se ha agotado la primera, sin

resultados. Esta conduce a la expedición de una orden de pago y se aplican medidas cautelares. Estas desde un sentido amplio, son para Martínez (2019) órdenes emitidas por una autoridad competente con el objetivo de asegurar el éxito y cumplimiento de un acto o sentencia dentro de un proceso legal. Con su aplicación se pretende garantizar “la continuidad de los bienes en el patrimonio del deudor y los derechos sobre los que, en su caso, recaerá la ejecución” (Guerrero, 2018,p.14).

Por lo que, en el contexto administrativo coactivo, las medidas cautelares son acciones preventivas implementadas por la autoridad con el propósito asegurar el cumplimiento efectivo de los créditos o deudas y evitar la demora en la resolución del caso o que impida la ejecución de la resolución final. En Ecuador, las medidas cautelares aplicables al proceso coactivo, de conformidad con el artículo 281 del COA (2017) se pueden ordenar en la orden de pago o posterior a ella. Estas son el Secuestro, la retención, la prohibición de enajenar bienes y la prohibición de salida del país, que se aplica bajo orden judicial.

También, en el artículo 189 del COA (2017) se, están previstas otras medidas cautelares que se pueden aplicar en el marco del proceso coactivo, entre ellas están la clausura de establecimientos. Establecimientos, la suspensión de las actividades, la retirada de productos al igual que de documentos u otros bienes y el desalojo, entre otros. No obstante, en la práctica se aplican otras, por parte de las entidades en el marco coactivo. Entre ellas la retención de fondos y congelamiento de cuentas mediante oficio a la Superintendencia de Bancos; la prohibición de transferencia de acciones y otros derechos económicos restricciones o prohibiciones de venta de bienes muebles, la inhabilitación para ser contratado como servidor público, entre otros.

En relación con lo anterior, se debe exponer que hay ciertas prohibiciones en relación con la aplicación de las medidas cautelares antes expuestas. Específicamente, el artículo 371 del texto constitucional (2008) ordena

que aquellos beneficios monetarios del seguro social no pueden ser cedidos, embargados o retenidos, excepto en situaciones de pensiones alimenticias requeridas por ley o deudas con la entidad aseguradora. Además, estos están libres de cualquier carga impositiva.

Sin embargo, en la práctica, en ocasiones se incumple, lo que conlleva a afectaciones de los derechos constitucionales de estas personas. Por ello, es necesario, referirse a la constitucionalidad de las medidas cautelares. a partir de que, en virtud de la primera disposición de la norma constitucional (2008), Ecuador, es un Estado de derechos y justicia, lo cual implica que toda acción o procedimiento, incluidos los de naturaleza coactiva, debe adherirse estrictamente al marco jurídico vigente. Cabe mencionar, que, aunque la Constitución no describe explícitamente el procedimiento coactivo, sí aborda varias disposiciones que impactan.

En ese orden, para la correcta ejecución de los procedimientos coactivos, es obligatorio que todos los órganos estatales a nivel global salvaguarden los derechos fundamentales, entre ellos al debido proceso. Aun cuando el procedimiento coactivo, no se reconoce, expresamente en instrumentos internacionales de derechos humanos, existen preceptos que deben aplicarse en este contexto en relación con los derechos humanos. En ese marco, la Declaración Universal de dichos derechos (1948), reconoce que toda persona posee el derecho, en condiciones de igualdad, a ser oída ante un órgano imparcial en la determinación de sus derechos y obligaciones. También, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) consagra el derecho al debido proceso y reconoce, que las partes deben contar con el tiempo y los medios para la preparación de su defensa. Igualmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) en sus artículos 8 y 25 prevén la aplicación del referido derecho.

En coherencia con lo expuesto, es necesario que, en el procedimiento coactivo se observen los preceptos constitucionales, especialmente, en lo que respecta a la protección y garantía de los derechos fundamentales, sin

discriminación alguna, como lo estipula el artículo 3 de la Constitución (2008). Asimismo, el artículo 11 amplía este mandato, al exigir que los derechos se ejerzan según los principios de igualdad y que resulten de aplicación directa e inmediata por parte de los servidores públicos. Igualmente, prohíbe cualquier disposición jurídica que limite de forma injustificada el contenido de los derechos y garantías establecidos en la norma suprema.

Se debe exponer que la norma suprema (2008) reconoce en el artículo 35, los derechos de las personas y de los grupos de atención prioritaria que engloba a personas con condiciones de vulnerabilidad, entre ellos, los adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, entre otras, los que deben recibir atención prioritaria en todos los ámbitos. En relación con los adultos mayores, el artículo 37, el Estado debe asegurarles, servicios de salud y medicamentos gratuitos, trabajo según sus capacidades, exenciones tributarias y la jubilación universal, entre otros.

También, las personas con discapacidad son objeto de protección constitucional, específicamente, en el artículo 47 del texto constitucional (2008). En el se estipula que el Estado garantizará políticas para promover la integración social de estos individuos, los que tienen derecho a atención especializada en salud, incluyendo medicamentos gratuitos; rehabilitación integral y asistencia permanente; descuentos en servicios públicos y transporte; exenciones tributarias; igualdad de oportunidades laborales; vivienda adecuada y accesible; educación inclusiva y especializada; atención psicológica gratuita, entre otras.

En ese contexto, la aplicación inadecuada de las medidas cautelares dentro del procedimiento coactivo conduce a afectaciones de otros derechos fundamentales como a la salud, a la dignidad, a la vida digna, a la seguridad social, entre otros. Por ejemplo, cuando alguien depende de una pensión y se le retienen fondos, inobservando las normas, el individuo se ve limitado en el ejercicio de otros derechos. El derecho a la seguridad social se define por Porras

(2015) como un derecho humano, cuya finalidad es precautelar a los individuos ante contingencias que se presenten como la falta de ingresos por motivos de incapacidad, vejez, invalidez, muerte o desempleo.

Por otro lado, la Constitución de la República del Ecuador (2008), consagra el derecho a la seguridad social en el artículo 3 como un deber estatal al igual que en el artículo 34 se reconoce su carácter irrenunciable. Este incluye a los individuos que no tienen trabajo no remunerado, los que están en los hogares, ejecutan tareas para el auto sustento en el entorno rural, a los que trabajen de manera independiente y a las personas que están desempleadas. Además, en el artículo 49 se prevé que los individuos y familias que cuiden a personas que padezcan de alguna discapacidad serán cubiertas por la Seguridad Social.

De igual modo, la mala aplicación de las medidas cautelares menoscaba derechos como a la vida digna. Al respecto la dignidad para González (2018) constituye tanto un principio como un derecho, ya que, como el primero, se aplica al ordenamiento jurídico para prevenir comportamientos que la afecten. Como derecho, se relaciona con el respeto y el desarrollo de las personas y debe ser protegido como un derecho fundamental. Asimismo, la vida digna, la define la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1999) como el derecho a contar con las condiciones materiales básicas que permitan tener una existencia de manera digna.

En relación con lo anterior, el texto constitucional ecuatoriano (2008) consagra los derechos de libertad y el acceso equitativo a bienes y servicios de calidad en el artículo 66 al igual que el derecho a la vida digna. Esto implica que se les garantice a las personas alimentación, vivienda, salud, nutrición, agua potable, educación, seguridad social, entre otros. Además, reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en sus artículos 75 y 76, respectivamente. Estas regulaciones son fundamentales ya que aseguran que las autoridades administrativas observan las normas y derechos de los sujetos procesales en todo

procedimiento, respetando todas las garantías y los derechos de los administrados.

También, la norma Constitucional (2008) prevé la existencia de normas claras, previas y aplicadas por autoridades competentes, en relación el tema de estudio, a partir de que, el artículo 82 consagra el derecho a la seguridad jurídica. Del mismo modo, el artículo 85, regula que, en la ejecución de los servicios o políticas públicas, no se deben violar los derechos constitucionales y, de hacerlo, se deben reformular o aplicar medidas correctivas para resolver cualquier conflicto de derechos que pueda surgir. Además, los artículos del 167 al 170 se reconoce constitucionalmente a la Función Judicial, como la instancia adecuada para recurrir contra procedimientos coactivos y determina los principios que deben regir la administración de justicia, tales como la celeridad, la uniformidad, la economía, la eficacia, la intermediación, entre otros.

En ese sentido, los artículos 225 y 226 de la norma suprema (2008) definen la función pública y la potestad estatal, respectivamente, señalando a las entidades del sector público y sus competencias en el desarrollo de procedimientos coactivos. De igual forma, el artículo 227 manda a que la administración pública debe operar bajo principios de calidad, eficiencia, jerarquía, eficacia, transparencia, participación, evaluación y coordinación. Asimismo, el artículo 229 define que los servidores públicos, incluidos aquellos encargados de la recaudación y ejecución de procedimientos coactivos, deben actuar sin discriminación y en estricto cumplimiento de las leyes.

Cabe agregar que, las regulaciones constitucionales antes expuestas, en virtud del artículo 426 del texto constitucional (2008) ordena que se apliquen a cabalidad y son de inmediato observancia de manera que no exista vulneración algunas de estos derechos y garantías. Por ello, al aplicarse medidas cautelares en el proceso coactivo se debe garantizar que respondan a la norma constitucional y al ordenamiento jurídico en general.

Sin embargo, Reyes (2023) ha señalado que, a pesar de la importancia de la acción coactiva, en su aplicación se manifiestan arbitrariedades y abusos los que atentan contra los derechos fundamentales de las personas como al debido proceso, el derecho a la seguridad jurídica e igualdad, entre otros. Ello se manifiesta en los casos de estudio que se presentaran en los resultados de esta investigación. Ello exige la aplicación de las reglas jurisprudenciales definidas por la Corte Constitucional a los efectos de que sean legítimas y cumplan con su finalidad sin afectar los derechos fundamentales. En caso de vulneraciones de derechos dentro del proceso estudiado, la norma constitucional reconoce las garantías jurisdiccionales, a los efectos de repararlos y protegerlos adecuadamente. Al respecto, Arciniega (2021), las considera herramientas reactivas que las personas utilizar para exigir el restablecimiento de los derechos constitucionales que les se hayan sido violados.

En esa línea, las garantías jurisdiccionales, están previstas en la norma constitucional y son la acción de protección, el hábeas corpus, la acción de acceso a la información pública, el hábeas data, la acción por incumplimiento, la acción extraordinaria de protección. Estas permiten justiciar cualquier violación a los derechos fundamentales, entre ellos las vulneraciones que puedan tener lugar en la aplicación de medidas cautelares dentro del proceso coactivo, como se mostrará más adelante en los casos de estudios. Estas se rigen por condiciones específicas establecidas en el artículo 86 de la Constitución (2008).

Luego de vista la doctrina y la regulación jurídica en materia de proceso coactivo y medidas cautelares, se define como pregunta de investigación la siguiente: ¿Cómo se alinean las medidas cautelares aplicadas en los procedimientos coactivos en Ecuador con la protección de los derechos fundamentales? También se determina como objetivo de este trabajo, analizar la aplicación y constitucionalidad de las medidas cautelares y el proceso coactivo dentro de la administración pública ecuatoriana.

Materiales y métodos

La investigación se desarrolló mediante un enfoque de investigación de naturaleza cualitativa, de manera que responda a los objetivos formulados para este estudio. Para ponerlo en práctica se realizó una descripción exhaustiva y general de los temas que impactan en el trabajo a partir del estudio doctrinal de la figura de las medidas cautelares y el proceso coactivo. De esta manera, se buscó comprender de mejor manera el tema a tratar y permite evidenciar la situación actual que tienen, en el ámbito ecuatoriano las variables involucradas en este trabajo, mediante la revisión de sentencias relacionadas con ella.

Se debe exponer que, en este tipo de enfoque, como exponen. Hernández et al. (2017), no se utilizan datos numéricos, su revisión se sustenta en la lógica y se entrelaza con varios campos, en este caso con el Derecho Constitucional. Además, este enfoque, permite adquirir conocimientos y construye nuevos en relación con el tema. Asimismo, la información empleada es de calidad y enriquecedora, lo que permitió alcanzar el rigor científico necesario y llegar a conclusiones certeras.

También en esta investigación se aplicaron un grupo de métodos como el método analítico sintético mediante la conjunción del análisis y la síntesis. Este contribuyó a obtener información útil y veraz al igual que a evitar repeticiones. Igualmente conllevó a nuevos conocimientos sobre el tema de estudio (Hernández et al., 2017). En esta investigación con base a los criterios de Pastrana (2021), se desintegró mediante un estudio doctrinal y jurídico la figura de las medidas cautelares y el proceso coactivo en sus partes fundamentales, las que se examinaron integralmente para determinar los nexos que existen entre ellas.

Igualmente, se aplicó el método exegético jurídico que está enfocado, según Vanegas (2020) en la revisión y análisis de las normas jurídicas de forma exhaustiva, artículo por artículo para lograr la comprensión completa de la regulación ya que se sustenta en la meticulosidad al llegar

a cada detalle. Del mismo modo permite identificar el espíritu del legislador al reconocer cada institución jurídica dentro de una norma específica. En este caso, se aplicó para examinar normativas como la Constitución de la República y el Código Orgánico Administrativo, entre otras.

Asimismo, se puso en práctica el método de estudio de casos que como expone Limpías (2022) tiene un carácter empírico e ilustra los conocimientos teóricos. Este se aplicó a través del examen de dos resoluciones judiciales de rango constitucional que fueron seleccionadas por ser representativas del objeto de investigación. Asimismo, porque son sentencias de revisión expedidas por la Corte Constitucional. Estas como expone Pazmiño (2020) son de gran importancia a partir de que surgen de un proceso enfocado en detectar irregularidades, aun cuando no tiene el carácter de apelación. Además, estas establecen parámetros jurisprudenciales constitucionales, para prevenir la superposición entre las garantías jurisdiccionales y aclarar ciertos particulares para evitar que se generen afectaciones a los derechos fundamentales de las personas.

En ese orden, la aplicación del método de estudio de casos permitió ilustrar desde la praxis judicial constitucional la manera en que se vulneran los derechos fundamentales de las personas, al aplicar las medidas cautelares en el procedimiento coactivo. Su empleo permitió revisar los antecedentes de cada caso, los principales análisis de los jueces y la decisión judicial. De ahí que como expone Martínez (2023) este método es de gran importancia ya que permite visualizar las dimensiones del objeto de investigación en la práctica, examinarlo e interconectarlo con los fenómenos jurídicos desde un contexto real. Además, sirve de complemento a la revisión de la doctrina, las normativas jurídicas y la jurisprudencia.

También se pusieron en práctica los métodos deductivo e inductivo. El primero, permitió en el análisis del proceso coactivo y las medidas cautelares, pasar de conceptos generales a aspectos más específicos como por ejemplo su aplicación práctica para determinar

su constitucionalidad. Esto permitió contrastar la doctrina con las normas en materia de Derecho Administrativo y Constitucional y arribar a conclusiones sobre el tema. Además, el método inductivo implicó, como exponen Rodríguez y Pérez (2019), la recolección de datos e información a partir de los estudios doctrinales sobre las categorías de estudio antes referidas, su regulación jurídica y la necesidad de que se respeten los preceptos constitucionales en la materia de análisis.

Con respecto al alcance de investigación, es descriptivo y se desarrolló el estudio sujeto a la revisión de la doctrina mediante una descripción detallada de lo concerniente a las medidas cautelares, a partir de su definición, tipos al igual que del proceso coactivo. Este trabajo responde a esta clase de estudios, que se sustenta en la recopilación de información y definición de las características y propiedades de las variables las que se revisaron de forma independiente (Hernández et al., 2017).

Resultados y análisis

Para presentar los resultados y analizarlos, se ha tomado como base el estudio de dos sentencias expedidas por la Corte Constitucional que sacan a la luz las violaciones que suelen presentarse en la práctica en relación con la aplicación de las medidas cautelares, específicamente la retención y el embargo, en el proceso de coactivas y a la vez, exponen el respaldo constitucional que tiene el tratamiento de estas, lo que debe ser objeto de observancia en el marco de dichos procesos.

Estudio de la sentencia No. 889-20-JP/21

La sentencia No. 889-20-JP/21 (2021) de la Corte Constitucional del Ecuador se sustenta en el derecho a la protección social, la dignidad humana y el acceso a una justicia en el contexto de personas adultos mayores y con discapacidad. Sus antecedentes nacen de que, la accionante Zoila Lainez, es una persona adulta mayor con una discapacidad física del 61%, que vive y depende económicamente de una pensión de

montepío por orfandad, ascendente a 200 dólares mensuales, que es su única fuente de ingreso.

En ese orden, en 2017, la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT) emitió un título de crédito por USD 157.93, derivado de una deuda de servicio de telecomunicaciones. Ante el impago, se advirtió a la accionante, que, de no cancelarse en ocho días, procedería al cobro por la vía coactiva. En un intento de resolverlo, la deudora pretendió realizar un pago parcial de USD 100, lo cual fue rechazado por la entidad y exigió el pago total de lo adeudado. En 2018, el accionado, inició el proceso coactivo y emitió una medida cautelar de retención de los fondos en la cuenta bancaria de la accionante, lo que le impidió retirar su pensión y con ello, afectó su capacidad para satisfacer sus necesidades básicas (Sentencia No. 889-20-JP/21, 2021).

Principales razonamientos de jueces:

La Corte Constitucional (2021) examinó varios aspectos relacionados con la protección de los derechos humanos y constitucionales. Igualmente, consignaron en la sentencia (2021) la necesidad de asegurar un trato diferenciado y prioritario a las personas en situaciones de vulnerabilidad. Este enfoque está respaldado en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos, que estipulan que los adultos mayores y las personas con discapacidad deben recibir un trato preferencial y ajustado a sus necesidades particulares. Los jueces señalaron que la responsabilidad de demostrar la vulnerabilidad de la accionante no debió recaer sobre ella, sino sobre CNT, que debió ajustar sus procedimientos a las circunstancias particulares de Zoila y aplicar la norma apegado a derecho, en cuanto a la inembargabilidad de las pensiones (Sentencia No. 889-20-JP/21, 2021).

Por otro lado, los jueces fundamentaron sus razonamientos, como obra en la sentencia (2021), en el principio de atención prioritaria, el cual establece que, en situaciones de igual demanda, aquellas personas que se encuentren en mayor vulnerabilidad deben recibir un trato preferencial. Esto incluye ajustes de procedimientos para garantizar el acceso

adecuado a servicios públicos y privados. En este caso, la accionante presentaba una doble vulnerabilidad debido a su edad y discapacidad, lo que requería una protección especial por parte del sistema jurídico. La Corte (2021) apunta que CNT no proporcionó la información adecuada, ni ajustó sus procedimientos para facilitar el pago de la deuda o desbloquear los fondos retenidos, lo que constituyó una violación al deber constitucional de atención prioritaria.

Por otro lado, sale a colación en la sentencia (2021) el análisis del derecho a la seguridad social, específicamente en relación con la pensión de montepío que recibía la accionante. Los jueces destacaron en la resolución, que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar este derecho, ya que la pensión de montepío está protegida por la Constitución y tiene un carácter irrenunciable al igual que está protegida contra la cesión, embargo o retención, salvo en casos excepcionales como obligaciones alimenticias o deudas con la institución aseguradora (IESS o BIESS).

En esa línea, la Corte (2021) subrayó que las prestaciones de seguridad social, como la pensión de montepío, son fundamentales para garantizar la subsistencia de las personas que dependen de ellas. La retención de dichos fondos en un proceso coactivo, por una deuda menor, afecta gravemente el derecho a la subsistencia de las personas vulnerables y, en consecuencia, vulnera otros derechos constitucionales como a la salud, alimentación y otros. Los jueces enfatizaron que la prohibición de embargar o retener las pensiones responde a la necesidad de asegurar que los titulares de estas puedan sobrevivir dignamente. Las únicas excepciones a esta prohibición son las obligaciones alimenticias y las deudas con el IESS, lo que refuerza la naturaleza protectora de estos derechos.

Por otra parte, en la sentencia (2021) se reconoce la ineficacia de la intervención de la Defensoría del Pueblo en este caso. Aunque la accionante acudió a esta entidad para presentar una acción de protección por la vulneración de sus derechos, fue denegada. Los jueces criticaron el hecho de que dicho órgano, no facilitara la

presentación de los documentos necesarios para desbloquear la cuenta de Zoila, lo que prolongó innecesariamente el proceso. Ello contribuyó a la violación de los derechos de la accionante y puso en evidencia la necesidad de un mayor compromiso institucional para asegurar la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, en la resolución judicial examinada (2021) los juzgadores razonan acerca del derecho a la tutela judicial efectiva, que incluye el acceso a la justicia, el derecho a un debido proceso y la ejecutoriedad de las decisiones judiciales. Se expone que este derecho tiene una naturaleza autónoma y guarda vínculos con otros derechos, como el derecho de petición y el derecho a la defensa. En el caso de la accionante, la Corte observó que el proceso coactivo que afectó su única fuente de ingresos no respetó adecuadamente estos principios, lo que resultó en una violación de su derecho a una protección judicial efectiva.

De igual modo, el derecho al debido proceso, con base a lo expuesto por los jueces en la sentencia (2021), es un componente primordial de la tutela judicial efectiva. Este derecho garantiza que, desde la presentación de una acción judicial hasta la ejecución de una sentencia, se respeten todas las garantías necesarias para asegurar una resolución apegada a derecho. En el caso de Zoila, el proceso no respetó estas garantías, ya que la retención de su pensión fue desproporcionada en relación con la deuda que debía pagar, lo que generó una afectación a su subsistencia y la violación del precepto constitucional que reconoce a las pensiones como inembargables.

Ahora bien, uno de los aspectos fundamentales dentro del análisis realizados por los jueces en la sentencia (2021) es el impacto negativo que generó la retención de la pensión de montepío en la vida de la accionante. Aunque la deuda era exigible legalmente, su valor era insignificante en comparación con los ingresos generales de CNT, mientras que la retención de su pensión le impidió cubrir necesidades básicas como la alimentación y la medicación. Esto

resalta la necesidad de que las medidas cautelares en los procesos coactivos se apliquen de manera proporcional, especialmente cuando afectan los ingresos de personas vulnerables.

Los jueces resaltan en la sentencia (2021), que, si bien es necesario que las entidades públicas recauden deudas para el financiamiento de servicios, esta no puede prevalecer sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos. El equilibrio entre la eficacia en dicha recaudación y la protección de los derechos de las personas, especialmente de aquellas en situaciones de vulnerabilidad, debe ser una prioridad en el diseño y la aplicación de las normas de cobro coactivo. Esto permite respetar las necesidades fiscales del Estado y los derechos constitucionales de los individuos.

Por lo anterior, en el caso (2021), se consideró que la violación de los derechos de la accionante resultó de la deficiencia en la prestación de servicios públicos por parte de CNT. Como resultado, se impusieron medidas de reparación que incluyen compensaciones económicas por los daños materiales e inmateriales sufridos por la accionante, disculpas formales por parte de CNT, y la implementación de protocolos para prevenir la repetición de estos hechos. Además, dicha entidad, deben compensar a Zoila por los ingresos que no pudo usar mientras su cuenta estuvo bloqueada, y por los daños emocionales sufridos debido a la retención de sus ingresos. Además, se deben tomar medidas para mejorar los procedimientos por dicha empresa, para asegurar que no se repitan errores similares, en cuanto a la retención indebida de fondos de seguro social, entre otros.

Decisión:

En esa línea, en el fallo la resolución judicial examinada (2021), se declaró que la sentencia expedida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia que resolvió una acción de protección presentada por la accionante, violó su derecho a la tutela judicial efectiva y por tanto se ordena la revocación de la decisión. Igualmente realizar una llamado de atención a la jueza que conoció la referida

garantía constitucional, por no resolver que la pensión de Zoila tiene carácter inembargable al igual que a la Defensoría del Pueblo por la gestión deficiente de este asunto.

Asimismo, en la sentencia (2021), se declaró que CNT vulneró los “derechos a la atención prioritaria, a la pensión de montepío, al no embargo de las prestaciones económicas del IESS y a prestar servicios públicos de calidad” (p.32). Unido a ello la aplicación de las medidas de reparación integral a la accionante, antes expuestas.

Revisión de la sentencia No. 105-10-JP/21.

La Sentencia No. No. 105-10-JP/21 (2021) expedida por la Corte Constitucional del Ecuador en 2021, se basa en un conjunto de litigios relacionados con la retención indebida de pensiones jubilares, en ella se involucran varias personas afectadas e instituciones públicas y privadas. Estos procesos surgieron en el contexto de procesos coactivos y afectó a jubilados que dependían de sus pensiones para su sustento. La Corte, al acumular estos casos, buscó establecer una jurisprudencia clara sobre la constitucionalidad de embargar o retener pensiones jubilares y dictar reglas específicas que sirvan de guía en este tipo de procesos.

Principales razonamientos de la Corte:

La Corte en esta sentencia (2021) se enfocó en determinar el problema jurídico consistente en, si es constitucional el embargo o la retención de la pensión jubilar de aquellas personas que están siendo procesados por concepto de coactiva en instituciones del sector público. Al respecto la resolución plasma que el embargo o la retención de la pensión jubilar en contextos de procesos coactivos de entidades públicas es una cuestión compleja a en términos de su constitucionalidad. Esto a partir de que, las pensiones jubilares son consideradas como prestaciones del derecho a la seguridad social, cuyo fundamento es la dignidad humana y la garantía del derecho a una vida digna. Estas están protegidas por la Constitución ecuatoriana como parte de los derechos del buen vivir. Las

mismas ofrecen cobertura frente a diversas contingencias como enfermedad, maternidad, invalidez, desempleo.

Por otro lado, los jueces (2021) analizan que, la Constitución establece que las prestaciones del seguro social, como las pensiones jubilares, no pueden ser objeto de cesión, embargo o retención, excepto en casos como deudas por alimentos. Por tanto, cualquier acción que contravenga estas disposiciones será inconstitucional, vulnerando el derecho a la seguridad social y lo dispuesto en el inciso final del artículo 371 de la norma referida. Además, se consigna, que el artículo 369 de la Constitución, regula el seguro universal obligatorio, extendiéndose a toda la población independientemente de su situación laboral, y está financiada adecuadamente conforme a lo establecido por la normativa. Ello se sustenta en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, los que son esenciales para la gestión y el mantenimiento de las prestaciones de seguridad.

Igualmente, los jueces apuntan en la resolución (2021) que existen instrumentos internacionales de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador que consagran el derecho a la seguridad social, incluyendo protecciones contra restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social. Estas disposiciones unido a las normas nacionales tienen como finalidad proteger las prestaciones destinadas a asegurar una vida digna y decorosa, especialmente en el contexto de la vejez y de la incapacidad, donde los individuos se vuelven más vulnerables y dependientes de estos beneficios para su subsistencia.

En esa línea, la sentencia (2021) ratifica que el derecho a la seguridad social, reconocido en la legislación nacional y en instrumentos internacionales, enfocado en crear un sistema de apoyo que garantice, que las adversidades naturales de la vejez o de la discapacidad, no desemboquen en la pobreza y el desamparo. Ello se refleja en las disposiciones que protegen las

pensiones jubilares de embargos y otras formas de interferencia financiera, lo que permite a los beneficiarios, contar con una fuente de ingreso segura y estable.

Por lo tanto, cualquier medida que contravenga estas protecciones es inconstitucional y resulta contraria a los principios éticos y morales que fundamentan los derechos humanos. Ello conduce a que, las excepciones a la inembargabilidad de las pensiones deben interpretarse de manera restrictiva para asegurar que se mantenga el propósito protector de estas normativas para permitir que las personas mayores y discapacitadas puedan vivir dignamente (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021).

Asimismo, entre los principales análisis de la Corte (2021), están que la Constitución garantiza el derecho a una vida digna, que incluye el acceso a servicios como la salud, alimentación, vivienda y seguridad social, entre otros. Este derecho es relevante en el marco de personas que dependen de pensiones jubilares para su subsistencia, ya que estas prestaciones les permite asegurar un nivel de básico de vida. Unido a ello, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, obligan a los Estados a adoptar medidas que garanticen a estos grupos poblacionales una vida digna, incluyendo el acceso a mecanismos de protección social como las pensiones.

Por otra parte, en los razonamientos de los jueces en la sentencia (2021), se destaca que, si bien el embargo de bienes es un mecanismo legal para asegurar el pago de deudas, este no puede afectar los derechos fundamentales de los jubilados, como su derecho a una vida digna. En este sentido, las autoridades encargadas de los procesos coactivos deben buscar formas alternativas de ejecutar las deudas que no impliquen la afectación de las pensiones, como la identificación de otros bienes o derechos susceptibles de embargo.

Del mismo modo, en la sentencia (2021) se establece una distinción clara entre dos tipos

de obligaciones que se cobran a través de los procesos coactivos: aquellas que son frente a instituciones del Estado que prestan servicios básicos o créditos, y aquellas que se deben al IESS o al BIESS. En el primer caso, no es procedente el embargo de pensiones jubilares, mientras que, en el segundo caso, el embargo es permitido solo en la medida en que se trate de deudas contraídas con dichas instituciones de seguridad social. En resumen, los jueces explican que el artículo 371 del texto constitucional se aplica de la siguiente forma:

a. Por regla general, para el cobro de deudas bancarias, comerciales, entre otras, cuyo acreedor no sea la entidad aseguradora, es decir, el IESS y/o el BIESS, no procede el embargo y/o retención de la pensión jubilar.

b. Por excepción, sí procede el embargo y/o la retención de la pensión jubilar cuando el acreedor de la deuda cuyo pago se persigue es la entidad aseguradora, es decir, el IESS y/o el BIESS, siempre que se pruebe que el deudor o los deudores puedan satisfacer sus necesidades básicas, caso contrario, se suscribirán convenios de facilidades de pago para cancelar la deuda u otro tipo medidas o de embargo, a fin de que no se afecte el derecho constitucional a una vida digna del jubilado (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021,p.21).

También, los jueces se pronunciaron en la sentencia (2021) sobre la tutela de derechos contenidos en la norma constitucional de personas coactivadas vía acción de protección. En primer lugar, reconocen, el derecho a la tutela judicial efectiva y a la garantía jurisdiccional de la acción de protección. Con base a ello, se considera que dicha acción, es fundamental para salvaguardar sus derechos, en especial cuando se pueda afectar la pensión con un embargo o retención, por lo que, esta clase de prestaciones son inembargables.

Decisión:

Ahora bien, en la decisión los jueces en la sentencia ordenaron la siguiente regla jurisprudencial con efectos *erga omnes* sustentada

en que, el embargo o retención de pensiones jubilares no es procedente en procesos coactivos, según lo dispuesto en el artículo 371 de la Constitución. Sin embargo, existe una excepción cuando la deuda proviene del IESS o BIESS, siempre que se demuestre que el deudor puede cubrir sus necesidades básicas. Si el deudor no puede garantizar su subsistencia, se deben ofrecer facilidades de pago u otras alternativas. Aunque los jubilados deben cumplir sus obligaciones, el cobro de deudas no debe comprometer su capacidad para subsistir, y las autoridades deben proteger sus derechos constitucionales al aplicar estas medidas. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021).

En ese sentido, se ordena en el fallo de la sentencia (2021), al IESS, BIESS y a las instituciones con potestad coactiva que ajusten sus reglamentos para implementar la prohibición de embargar pensiones jubilares, de acuerdo con las normas establecidas en la sentencia. Estas instituciones deben crear procedimientos internos para verificar si la pensión es el único ingreso del deudor. Además, se requiere que organicen capacitaciones periódicas para los encargados de los procesos coactivos sobre las reglas jurisprudenciales. Finalmente, se dispone la difusión inmediata de esta decisión a través de sus páginas web y correos institucionales, así como su divulgación por el Consejo de la Judicatura, especialmente a los jueces que gestionen garantías jurisdiccionales.

Análisis de los resultados

En el análisis de las sentencias, se evidencia la constitucionalidad de las medidas cautelares en los procesos coactivos, destacando la importancia de la protección de los derechos fundamentales, especialmente cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad, como jubilados o personas con discapacidad. Estas recalcan que las pensiones, como prestaciones, de seguridad social, están protegidas por la Constitución y no pueden ser embargadas ni retenidas, salvo en casos excepcionales, como deudas alimenticias o con instituciones de seguridad social como el IESS o el BIESS.

Uno de los puntos a destacar de ambas sentencias, es la obligación de las autoridades de garantizar que las medidas cautelares no comprometan los derechos fundamentales de los deudores, en particular su derecho a una vida digna. Las pensiones, al ser el principal sustento de muchos beneficiarios, no pueden ser objeto de retención indiscriminada en un proceso coactivo. Si bien las entidades estatales tienen la facultad de cobrar deudas, deben priorizar los derechos humanos y asegurar que las personas puedan seguir satisfaciendo sus necesidades básicas para con ello asegurar una vida digna.

Ambas decisiones subrayan que las medidas cautelares deben ser proporcionales y ajustarse a las circunstancias del deudor o sea a sus condiciones y características individuales. En casos en los que la retención de una pensión pueda poner en peligro la subsistencia del deudor, se deben buscar alternativas, como la implementación de convenios de pago o la identificación de otros bienes susceptibles de embargo. Esto asegura un balance entre la necesidad de cobrar deudas que tienen las instituciones y el respeto a los derechos constitucionales.

Además, las sentencias destacan la responsabilidad del Estado y de las instituciones públicas de adecuar sus procedimientos para evitar violaciones a los derechos de los jubilados. Las entidades con potestad coactiva deben ajustar sus reglamentos y capacitar a su personal para asegurar que se cumpla con las normas constitucionales, específicamente en cuanto a la inembargabilidad de las pensiones.

Por otro lado, se debe apuntar que el fallo de las sentencias revisadas establece la necesidad de difundir adecuadamente las decisiones judiciales para garantizar que los derechos de los deudores sean respetados en futuros procesos. Ello conduce a que cualquier medida cautelar en un proceso coactivo debe alinearse con los principios constitucionales, especialmente en lo que respecta a la protección de los derechos de las personas más vulnerables, al no embargo de las pensiones, para de esta forma garantizar

el ejercicio pleno y efectivo de los derechos constitucionales de los individuos.

Discusión

Con base al estudio de los casos, en los que intervienen instituciones públicas como CNT, IESS, SRI y otros, se ratifican los criterios doctrinales de Pérez (2021) y De la Garza (2020) en cuanto a que el proceso coactivo es un beneficio exclusivo de la administración para cobrar las deudas pendientes multas, impuestos, entre otros, sin acudir ante un juez, por lo que es meramente administrativo y ejecutivo. Asimismo, los casos resaltan la aplicación del principio de autotutela administrativa que implica que la propia administración hace uso de la potestad coactiva sin tener que recurrir a la vía judicial lo que se alinea con los criterios de Castaño y Pinilla (2022).

Asimismo, los casos estudiados, destacan la posición de la administración como sujeto de derechos y el ejercicio de su autotutela, lo que se alinea con los análisis teóricos de García de Enterría y Fernández (2022). También, las sentencias concuerdan con las afirmaciones de Delgado y Coello (2019) y Toscano (2019) en que, dicho ente es quien impulsa de oficio la tramitación del proceso. Además, destaca la naturaleza coercitiva administrativa para cobrar los adeudos de los administrados, excepto los inembargables, cuestión que ratifican los jueces y fijan como regla jurisprudencial, ante la aplicación de medidas cautelares como la retención, a los efectos de proteger a las personas, en especial a los adultos mayores y con discapacidad. Lo que a su vez conduce a la observancia de la Constitución de la República en materia de la protección de los grupos de atención prioritaria como adultos mayores y personas con discapacidad.

Otra de las cuestiones que es posible contrastar con las sentencias objeto de revisión son los criterios de Bayona (2017) y la Corte Constitucional (2020) enfocados en que las partes de este proceso son el recaudador que es un funcionario, al que se hace alusión en las sentencias, que representa a la institución

objeto de estudio, quien ejecuta la cobranza correspondiente. También que este tipo de procedimientos ratifica la autotutela administrativa para recaudar o ejecutar obligaciones establecidas con anterioridad.

En este contexto, las resoluciones judiciales examinadas, protegen en sus decisiones derechos fundamentales como a la vida digna, lo que concuerda con los criterios doctrinales de González (2018) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1999) que lo considera un derecho y un principio, sustentado en respetar y asegurar que los individuos dispongan de las condiciones mínimas para vivir dignamente. Lo anterior concuerda con la manera en que está regulado este derecho en la norma constitucional ecuatoriana, en el artículo 66, numeral 2 que lo interconecta con otros derechos fundamentales. Lo mismo ocurre con el derecho a la seguridad social que se protege por la justicia constitucional alineado con los análisis de Porras (2015) que lo define como un derecho humano, que protege a las personas ante ciertas contingencias relacionadas con la salud, el empleo y otras.

De manera general, las sentencias analizadas son acciones de protección que reconocieron la vulneración de derechos al aplicarse las medidas cautelares en el marco del procedimiento coactivo y en consecuencia en el fallo se buscó reparar los derechos afectados. Lo que se alinea con los criterios de Arciniega (2021) de qué las garantías jurisdiccionales, operan para restablecer los derechos constitucionales violados. Además, las decisiones de los casos están alineadas con las regulaciones constitucionales en materia de protección de derechos como a la dignidad, a la vida digna, a la seguridad social. Igualmente, se dirigen a precautar los derechos de personas que son parte de los grupos de atención prioritaria como los adultos mayores y quienes padecen de discapacidad. Unido a ello, responden a la necesidad de aplicar el mando constitucional en relación con la inembargabilidad de las pensiones, previsto en el artículo 371 de la Constitución al momento de imponer medidas cautelares. Esto demuestra que siempre que se

cumpla con la normativa, dichas medidas gozan de constitucionalidad.

En virtud de lo analizado en las sentencias, salen a la luz, particularidades del procedimiento coactivo ecuatoriano, lo que conduce a exponer que en los sistemas legales de otros países como Colombia y Perú se reconoce, también, la acción coactiva y el respeto a los derechos constitucionales como al debido proceso en el ámbito administrativo, con iguales fines que en la legislación ecuatoriana. En el caso colombiano, la Ley 1437 (2011) en su artículo 98, prevé el procedimiento coactivo de forma similar a partir de la notificación al deudor sobre la deuda pendiente, se da oportunidad para el pago voluntario. También contempla la aplicación de medidas cautelares en este marco. Específicamente el artículo 230 de la referida norma dispone medidas cautelares de naturaleza preventiva, conservativa y dirigidas a la suspensión. Además, dicho ordenamiento jurídico al igual que el ecuatoriano, contempla acciones constitucionales como el amparo en caso de violarse derechos constitucionales en el marco de este procedimiento.

Igualmente, en Perú (1999) el Código Tributario regula el procedimiento de cobranza coactiva en el artículo 114 que es similar procesalmente al regulado en Ecuador. En cuanto a las medidas cautelares su aplicación tiene un carácter discrecional y excepcional, de acuerdo a lo previsto en el artículo 56 de dicha norma, ya que dispone un grupo de causales que sustentan su imposición. Entre ellas está el embargo en forma de retención y de manera que afecte bienes que estén registrados como vehículos, patentes, marcas, viviendas, entre otros. Cabe mencionar que en Perú al igual que en Ecuador se cuenta con mecanismos constitucionales como el amparo que se puede presentar cuando se ha vulnerado algún derecho constitucional en el contexto del procedimiento coactivo.

Como se aprecia, los procedimientos coactivos en otros países de la región están regulados de forma similar e igualmente responden a la doctrina plasmada en este estudio. Sin embargo, son reflejo de las particularidades

de cada país. En ese contexto, se manifiestan varios desafíos prácticos que exigen toda la atención por parte de la administración pública. Entre ellos están que se debe asegurar un equilibrio entre la recaudación de estas deudas y el respeto a los derechos fundamentales del deudor, especialmente, aplicar en el procedimiento, el derecho al debido proceso y a la defensa. También, se deben resolver los problemas que puedan presentarse en cuanto a la morosidad estructural y a las limitaciones que se manifiestan en el ámbito administrativo. Especialmente el déficit de infraestructura tecnológica y personal capacitado para llevar a cabo el procedimiento estudiado para evitar su lentitud, errores administrativos y cualquier dificultad que conduzca a afectar el fin de este proceso su eficiencia y los derechos de los administrados.

Como conclusiones se recomienda que en la práctica se fortalezca el respeto a los derechos fundamentales de los deudores como al debido proceso, especialmente que se aplique el principio de proporcionalidad lo que permitirá aplicar las medidas cautelares desde criterios objetivos sustentados en el monto adeudado y en las características y circunstancias económicas del deudor para evitar retenciones o embargo sobre bienes o ingresos que comprometan la subsistencia del deudor y su círculo familiar. Ello puede aplicarse mediante una reforma al Código Orgánico Administrativo (COA) que determine ciertas causales, excepciones y riesgos como se prevé en Perú, que definan la aplicación o no de dichas medidas.

Asimismo, se debe trabajar en el fomento de acuerdos de pago, lo que permitirá darle al procedimiento un carácter conciliador, al igual que, en las normas de la materia, deben preverse reducciones de intereses o facilidades de pago como incentivos para el cumplimiento voluntario. Ello contribuiría a disminuir la carga administrativa del sistema y conduciría a una mayor recaudación. Además, se deben establecer mecanismos que permitan evaluar periódicamente la eficacia y eficiencia del procedimiento coactivo. Esto dará lugar a mejoras continuas del sistema, a identificar las

necesidades de cambios en la normativa vigente que permitan lograr el fin de esta acción y evitaría vulneraciones a los derechos fundamentales de los administrados.

Referencias bibliográficas

- Arciniega, H. (2021). *Garantías Constitucionales. Segunda edición*. Quito: Corte Constitucional.
- Asamblea Constituyente . (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial No 449 de 220 de octubre de 2008.
- Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. ONU.
- Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.
- Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo* . Quito: Registro Oficial N° 31 7 de julio de 2017.
- Bayona, M. (2017). *El proceso coactivo en el Ecuador y su jurisprudencia. Segunda edición*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala , 11.383 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 19 de noviembre de 1999).
- Castaño, O., y Pinilla, A. (2022). *La Autotutela Administrativa*. Ariel.
- Castillo, F. (2020). *La cobranza coactiva en la administración tributaria. Facultad, oportunidad y eficiencia. Segunda edición* . Centro Interamericano de administraciones tributarias.
- Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos . (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. OEA.
- Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1437* . Diario Oficial 47.956 de enero 18 de 2011.
- De La Cuadra, T. (2020). *El Derecho Administrativo. Edición 12*. Madrid: Iustel.
- Delgado, A. M., y Cuello, R. (2023). *Los procedimientos en el ámbito tributario*. Madrid: Ariel.
- Ferrada, J. C. (2017). Las Potestades y Privilegios de la Administración Pública en el Régimen Administrativo Chileno. *Revista de Derecho*, XX(2), 25-41. Retrieved 13 de septiembre de 2024.
- García de Enterría & Tomás Fernández. (2022). *Curso de Derecho Administrativo. Tercera edición* . Madrid: Civitas.
- Garza, F. d. (2020). *Procedimiento Administrativo de Ejecución, Artículos de Derecho Tributario. Segunda edición*. México D.F: UNAM.
- González, J. (2018). *La dignidad de la persona y el Derecho Administrativo*. Curitíba: Juruá.
- Guerrero, D. (2018,p.14). *La potestad coactiva de la administración en el ordenamiento jurídico ecuatoriano*. Universidad del Espíritu Santo.
- Hernández, R., Carlos, F., y Baptista, M. d. (2017). *Metodología de la Investigación 7ma Edición*. México D.F: McGraw-Hill / Interamericana Editores, S.A. DE C.V.
- Limpías, J. (2022). El método del estudio de casos como estrategia metodológica para desarrollar habilidades investigativas en la formación del jurista. *Revista Boliviana de Derecho*, I(13), 60-100. Retrieved 10 de septiembre de 2024, from <https://www.redalyc.org/pdf/4275/427539910005.pdf>
- Martínez, I. (2023). Sobre los métodos de la investigación jurídica. *Revista chilena de derecho y ciencia política*, 14, 25-41. <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.7770/rchdcp-v14n1-art312>
- Martínez, R. (2019). *Medidas Cautelares. tercera edición* . Universidad de Buenos Aires.
- Pastrana, E. (2021). *Apuntes tomados del Seminario sobre Epistemología y Postmodernidad en las Ciencias Sociales*. Retrieved 12 de septiembre de 2024, from Universidad de San Buenaventura Cali: <https://usbcali>.

edu.co/sites/default/files/guia_para_la_elaboracion_del_proyecto_de_investigacion.pdf

- Pazmiño, C. (2020). Selección y revisión de la Corte Constitucional: ¿desnaturalización de la facultad? *USFQ Law Review*, 8(1), 89-116. <https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.18272/ulr.v8i1.2171>
- Pérez, F. (2021). *Derecho Financiero y Tributario, Parte General. Segunda edición*. Navarra: Lex Nova.
- Porras, A. (2015). La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas. *Foro. Revista de Derecho*(24), 89-92. Retrieved 15 de septiembre de 2024, from <https://vlex.ec/vid/seguridad-social-ecuador-necesario-679983073>
- Presidente de la República de Perú. (1999). *Código Tributario*. Presidencia Perú.
- Reyes, M. Á. (2023). *El debido proceso en los procedimientos de ejecución coactiva tributario*. UASB.
- Rodríguez, A., y Pérez, A. (Enero-junio de 2019). Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento. *Revista EAN, Escuela de Administración de Negocios*(82), 175-195. Retrieved 19 de Julio de 2024, from <https://journal.universidadean.edu.co/index.php/Revista/article/view/1647/1661>
- Sentencia No. 105-10-JP/21, Caso No. 105-10-JP (Corte Constitucional del Ecuador 10 de marzo de 2021).
- Sentencia No. 105-10-JP/21, Caso No. 105-10-JP (Corte Constitucional del Ecuador 10 de marzo de 2021,p.21).
- Sentencia No. 22-13-IN/20, No. 22-13-IN (Corte Constitucional del Ecuador 9 de junio de 2020).
- Sentencia No. 889-20-JP/21, 889-20-JP (Corte Constitucional del Ecuador 10 de marzo de 2021).
- Toscano Soria, L. (2019). *Procedimientos administrativos y contenciosos en materia tributaria. Segunda edición*. Quito: Pudelco.
- Vanegas, H. G. (2020). Dicotomía entre el derecho penal del enemigo y los derechos humanos en la sociedad del riesgo. *Revista Carácter*, 8(1), 3-22. <https://doi.org/https://doi.org/10.35936/caracter.v7.xx>