



UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CUENCA

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

**La vulneración del principio de proporcionalidad en medidas
cautelares coactivas en el Ecuador**

**PROYECTO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADA**

AUTORA: SILVIA VALERIA ZHIMINAICELA LOJA

DIRECTOR: DR. JUAN JOSÉ CARRASCO LOYOLA

CUENCA - ECUADOR

2026

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

**La vulneración del principio de proporcionalidad en medidas cautelares
coactivas en el Ecuador**

**PROYECTO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADA**

AUTORA: SILVIA VALERIA ZHIMINAICELA LOJA

DIRECTOR: DR. JUAN JOSÉ CARRASCO LOYOLA

CUENCA - ECUADOR

2026

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO



Universidad
Católica
de Cuenca

DECLARATORIA DE AUTORÍA Y RESPONSABILIDAD

Declaratoria de Autoría y Responsabilidad

Silvia Valeria Zhiminaicela Loja portador(a) de la cédula de ciudadanía N° **0107103483**. Declaro ser el autora de la obra: **“La vulneración del principio de proporcionalidad en medidas cautelares coactivas en el Ecuador”**, sobre la cual me hago responsable sobre las opiniones, versiones e ideas expresadas. Declaro que la misma ha sido elaborada respetando los derechos de propiedad intelectual de terceros y eximo a la Universidad Católica de Cuenca sobre cualquier reclamación que pudiera existir al respecto. Declaro finalmente que mi obra ha sido realizada cumpliendo con todos los requisitos legales, éticos y bioéticos de investigación, que la misma no incumple con la normativa nacional e internacional en el área específica de investigación, sobre la que también me responsabilizo y eximo a la Universidad Católica de Cuenca de toda reclamación al respecto.

Cuenca, **8 de mayo de 2026**

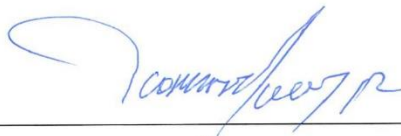
F:


Silvia Valeria Zhiminaicela Loja

C.I. 0107103483

CERTIFICO

Certifico que el presente Trabajo de Investigación fue desarrollado por: **Silvia Valeria Zhiminaicela Loja**, con el Tema: “**La vulneración del principio de proporcionalidad en medidas cautelares coactivas en el Ecuador**”, bajo mi supervisión.



DR. JUAN JOSÉ CARRASCO LOYOLA

Tutor

Dedicatoria

A mis papis, Elicia y Ariolfo, quienes con su esfuerzo y amor han sabido brindarme su apoyo incondicional todos los días de mi vida. Sin ustedes no lo hubiera logrado, los amo y espero se sientan orgullosos de su hija como yo me siento de ustedes.

A mis hermanos, Mercedes, Rosa, Lucía, Francisco y Juan, quienes de una u otra forma han estado siempre presentes en cada etapa y han sido una fuente de motivación en mi vida.

A mí misma, por mi perseverancia y por no rendirme ante las adversidades que se me han presentado, cada lágrima, cada esfuerzo y cada sacrificio valieron totalmente la pena.

Agradecimientos

A Dios, por darme la vida, la salud y la fuerza para poder lograr este sueño tan anhelado.

A la fuerza que me sostiene, mi familia, gracias por ser la razón de querer mejorar día con día y por creer en mí siempre, prometo siempre honrar su apoyo y sacrificio.

A mi tutor, el Dr. Juan José Carrasco, quien con su apoyo me ha sabido guiar durante todo este proceso, gracias por el tiempo dedicado y por impartirme su conocimiento, no solo en la etapa de titulación, sino desde las aulas de clase. Su vocación y pasión por la docencia inspiran a estudiantes como yo a convertirnos en profesionales con sentido humano.

"No sólo no habiéramos sido nada sin ustedes, sino con toda la gente que estuvo a nuestro alrededor desde el comienzo. Algunos siguen hasta hoy... ¡Gracias totales!"

Gustavo Cerati, 1997.

Resumen

Esta investigación analizó la vulneración del principio de proporcionalidad en la aplicación de medidas cautelares dentro de procesos coactivos en el Ecuador, partiendo de una revisión de los fundamentos del Derecho Administrativo que consolidan el marco jurídico que rige la actuación estatal. Este estudio identificó que, si bien el Código Orgánico Administrativo regula estas medidas de forma que su adopción no implica la vulneración de derechos de los deudores, en la práctica se evidencian falencias graves, ya que existe una tendencia de los órganos ejecutores de aplicar medidas de manera automática y simultánea, situación que conlleva a una desnaturalización de esta figura jurídica. Se examinó la manera en que la indebida aplicación de estas medidas afectó derechos fundamentales como la propiedad, la seguridad jurídica y el debido proceso de los deudores, así como la forma en que tales efectos perjudiciales pueden extenderse y repercutir en el núcleo familiar de los coactivados. Se llegó a la conclusión que es necesaria la incorporación del *test* de proporcionalidad como requisito obligatorio en la adopción de medidas cautelares y se debe promover una interpretación garantista del marco normativo vigente a fin de asegurar el respeto efectivo de los derechos constitucionales de los administrados.

Palabras clave: Principio de proporcionalidad, medidas cautelares, procedimiento coactivo, potestad coactiva, Código Orgánico Administrativo, propiedad, seguridad jurídica, debido proceso.

Abstract

This research analyzed the violation of the principle of proportionality in the application of precautionary measures within coercive enforcement proceedings in Ecuador, based on a review of the foundations of Administrative Law that constitute the legal framework governing state action. This study identified that, although the Organic Administrative Code regulates these measures in such a way that their adoption does not imply the violation of the rights of debtors, in practice, serious shortcomings are evident, since there is a tendency for enforcement bodies to apply measures automatically and simultaneously, a situation that leads to distortion of this legal figure. The manner in which the improper application of these measures affected fundamental rights such as property, legal certainty, and due process for debtors was examined, as well as the way in which such harmful effects may extend and impact the family unit of those subject to coercive proceedings. It was concluded that it is necessary to incorporate the proportionality test as a mandatory requirement for the adoption of precautionary measures, and to promote a rights-based interpretation of the current regulatory framework to ensure the effective respect for the constitutional rights of citizens subject to administrative action.

Keywords: *Proportionality, precautionary measures, coercive enforcement procedure, coercive power, fundamental rights.*

Índice

Declaratoria de autoría y responsabilidad	II
Certificado del tutor	III
Dedicatoria.....	IV
Agradecimientos.....	V
Resumen	VI
Abstract.....	VII
Índice	VIII
Introducción.....	1
Capítulo I: Los principios del Derecho Administrativo vinculados con la proporcionalidad	4
1.1. Principio de legalidad	4
1.2. Principio de juridicidad	6
1.3. Principio de seguridad jurídica.....	8
1.4. Principio de razonabilidad.....	10
1.5. Principio de interdicción de la arbitrariedad.....	11
1.6. Principio de motivación.....	12
1.7. Principio de debido proceso administrativo	14
1.8. Principio de igualdad.....	15

Capítulo II: Fundamentos teóricos y normativos del principio de proporcionalidad y las medidas cautelares en el procedimiento coactivo.....	17
2.1. Naturaleza jurídica de las medidas cautelares	18
2.1.1. Definición	18
2.1.2. Características de las medidas cautelares	18
2.1.3. Clases de medidas cautelares.....	20
2.2.1. Naturaleza jurídica del procedimiento coactivo	23
2.2.2. Partes intervinientes en el procedimiento coactivo	25
2.2.3. Facultad de ejecución forzosa y facultad de ejecución coactiva	26
2.3. Principio de proporcionalidad: naturaleza jurídica y elementos del test	27
2.3.1. Naturaleza jurídica del principio de proporcionalidad	27
2.3.3. Elementos del test de proporcionalidad.....	29
2.4. Regulación de procedimiento coactivo en el Código Orgánico Administrativo ..	32
2.4.1 Titularidad y ejercicio de la potestad coactiva	33
2.4.2. Presupuestos para el ejercicio de la potestad coactiva	33
2.4.3. Naturaleza y desarrollo del procedimiento coactivo	34
2.5. Derechos constitucionales susceptibles de vulneración	35
2.5.2. La propiedad	35
2.5.3. El debido proceso	37

2.5.4. La seguridad jurídica	38
Capítulo III: Problemas en la aplicación del principio de proporcionalidad en los procedimientos coactivos ecuatorianos	40
3.1. Falencias en la aplicación práctica	40
3.2. Medidas simultáneas y no motivadas	43
3.3. Jurisprudencia relevante	47
3.3.1. Levantamiento de medidas cautelares en la ejecución coactiva.....	47
3.3.2. Improcedencia del embargo y/o la retención de la pensión jubilar	50
3.4. Supuestos representativos de vulneración de derechos	51
3.4.1. Sentencia No. 889-20-JP/21	51
3.4.2. Caso del IESS	53
Capítulo IV: Impacto jurídico y social de la desproporcionalidad en medidas cautelares coactivas	54
4.1. Consecuencias para los administrados y sus familias	55
4.1.1. Desnaturalización de la finalidad de las medidas cautelares	55
4.1.2. Afectación directa a la subsistencia del administrado y su familia	56
4.1.3. Afectación a la confianza legítima	60
4.1.4. Responsabilidad estatal frente a los daños ocasionados	60
Conclusiones.....	65

Recomendaciones	66
Bibliografía.....	68
Anexos	79

Introducción

El Ecuador a partir de la Constitución del 2008 se rige por el modelo constitucional de derechos y justicia, lo que implica una evolución respecto a la antigua concepción de nuestro país como un Estado de derecho. Este cambio va más allá de una letra añadida al final de una palabra, pues implica una modificación en la organización estatal mediante la cual los derechos se convierten en el eje central de la protección estatal (Ávila Santamaría, 2008).

Con base en este nuevo paradigma las potestades administrativas, incluida la coactiva, deben ser ejercidas en función de la supremacía de los derechos de los ciudadanos; por lo que, esta facultad del Estado de exigir el cumplimiento forzoso de las obligaciones debe regirse en apego estricto a principios fundamentales tales como el de proporcionalidad.

En este escenario las medidas cautelares que se adoptan como parte de los procesos de ejecución coactiva constituyen herramientas jurídicas destinadas a garantizar la eficacia de la decisión administrativa (Pons Cánovas, 2001), las cuales deben ajustarse a la proporcionalidad a fin de evitar afectaciones desmedidas a los derechos de los coactivados.

En la práctica es posible advertir que la adopción de estas medidas no siempre se ajusta al principio de proporcionalidad. De esta forma surge la pregunta de investigación: ¿En qué proporción las medidas cautelares en los procedimientos coactivos afectan el respeto a la proporcionalidad en el Ecuador? Esta problemática adquiere relevancia al constatarse su reiteración aun cuando el Código Orgánico Administrativo consagra a este principio como rector de la actuación administrativa y en particular en la adopción de medidas cautelares, lo

que da como resultado medidas cautelares excesivas frente a la obligación exigida y potencialmente lesivas de los derechos de los coactivados.

En términos dogmáticos el principio de proporcionalidad se establece como una delimitación de la discrecionalidad con la que cuentan los órganos ejecutores, es por esta razón que cuando las restricciones producto de medidas cautelares afectan derechos fundamentales se produce un quebrantamiento entre el beneficio social y el bienestar individual. En este sentido, Robert Alexy (1985) concibe a la proporcionalidad a partir de la ponderación, en donde cuanto mayor es la afectación de un derecho fundamental, mayores deben ser los motivos que justifican este menoscabo.

El objeto de estudio se construye a partir de un análisis integrado de normativa aplicable, doctrina, principios constitucionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, con el fin de establecer criterios jurídicos que permitan evaluar la aplicación del principio de proporcionalidad e identificar posibles vulneraciones a los derechos de los administrados. A tales efectos, esta investigación propone: abordar los principios directamente vinculados con la proporcionalidad; constatar los fundamentos teóricos del principio de la proporcionalidad y las medidas cautelares; examinar el impacto de la aplicación desproporcionada de medidas cautelares; y, finalmente evidenciar la necesidad del establecimiento de criterios que limiten la discrecionalidad de los órganos ejecutores.

Respecto a la hipótesis de la presente investigación se plantea que la aplicación simultánea y desproporcionada de medidas cautelares en los procedimientos coactivos por parte de la administración pública vulnera el principio de proporcionalidad y afecta derechos constitucionales como la propiedad, la seguridad jurídica y el debido proceso.

Para demostrar esta hipótesis, la presente investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, orientado al análisis de la adopción de medidas cautelares y su incidencia en la vulneración del principio de proporcionalidad y de los derechos fundamentales. Es por ello que se emplean diversos métodos de investigación; en primer lugar se utiliza el método histórico-lógico, el cual permite analizar la evolución normativa y doctrinaria del objeto de estudio; en segundo lugar el método analítico-sintético que sirve para descomponer e interpretar los elementos normativos, doctrinarios y jurisprudenciales utilizados en este estudio; en tercer lugar el método hipotético-deductivo el cual facilita la verificación de la hipótesis planteada y la formulación de propuestas; y, finalmente el método inductivo-deductivo mediante el cual se parte del análisis de casos concretos para arribar conclusiones generales (Rodríguez Jiménez & Pérez Jacinto, 2017).

A partir de estos fundamentos, la presente investigación busca ofrecer un marco jurídico de análisis con el propósito de dilucidar la problemática identificada y proponer alternativas de solución frente a la adopción de medidas cautelares desproporcionadas.

Capítulo I: Los principios del Derecho Administrativo vinculados con la proporcionalidad

Este primer capítulo aborda los principales principios del Derecho Administrativo que se vinculan directamente con la proporcionalidad, es por ello que el desarrollo de este apartado se centra en el análisis de la legalidad, juridicidad, seguridad jurídica, razonabilidad, interdicción de la arbitrariedad, motivación, debido proceso administrativo, tipicidad e igualdad, que en conjunto configuran una estructura de orientación jurídica de la actuación administrativa.

Este estudio en conjunto nos permite comprender que la proporcionalidad no opera de forma individual, sino se interrelaciona con todos estos principios fundamentales que cumplen una finalidad específica en el ordenamiento jurídico e integran un sistema que permite legitimar el actuar del Estado ecuatoriano.

Es por ello, que este análisis conjunto es importante para poder justificar la aplicación del principio de proporcionalidad en el marco de la adopción de medidas cautelares en procedimientos coactivos.

1.1.Principio de legalidad

El principio de legalidad surge como una vinculación positiva de la Administración Pública al ordenamiento jurídico interno, que exige que toda actuación se sustente en una norma habilitante previa, lo que se denomina como “bloque de legalidad” (Gordillo, 1998). En tal virtud, la validez de los actos administrativos se halla supeditada a la existencia de una habilitación normativa previa.

Este principio conforme al artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador prevé que todas las instituciones del Estado, sus órganos, dependencias, servidores públicos y cualquier persona que actúe en ejercicio de una potestad estatal se encuentran plenamente sometidos al ordenamiento jurídico, de modo que únicamente pueden ejercer las competencias y facultades que les hayan sido expresa y previamente atribuidas por la Constitución y la ley (Asamblea Constituyente, 2008).

En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia Nro. 009-17-SIN-CC desarrolló el alcance de este principio manifestando que:

(...) el principio de legalidad opera como límite del poder de la Administración y técnica de control de la actuación administrativa que en la doctrina administrativa se conoce como la vinculación positiva a la legalidad, en virtud de la cual, la administración solo podrá hacer aquello que la ley le autorice; es decir, no puede atribuirse poderes de actuación, traduciéndose en la imposibilidad de auto atribución de poderes por la administración, sino que es preciso que cualquier poder de actuación le esté previamente atribuido por una ley del parlamento. (Sentencia N.º 009-17-SIN-CC, 2017, p. 17)

Bajo esta óptica de la Corte Constitucional del Ecuador, el principio de legalidad no se agota en ser una mera restricción administrativa, sino funciona primordialmente, como un estándar de validación. Este criterio anula toda pretensión de atribución indebida de facultades no previstas y condiciona la validez del acto a un respaldo jurídico antecedente.

De igual forma, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia 17-14-IN/20 ha precisado que:

Este principio exige un comportamiento restrictivo por parte de quienes ejercen potestades públicas: i) actuar con competencia y con las facultades otorgadas por la Constitución o la ley, ii) coordinar con otras entidades y órganos de la administración pública para lograr sus fines, y iii) lograr el efectivo goce y ejercicio de los derechos. (Sentencia No. 17-14-IN/20, 2020, p. 8)

Es así que el principio de legalidad es fundamental para el Derecho Administrativo, pues este se traduce como un límite para el ejercicio de la potestad pública, por lo que todas las actuaciones emanadas del poder público deben mantener un apego estricto a la norma desarrollada por la autoridad competente, asegurando que cada decisión sea resultado de un mandato legal y no de una voluntad discrecional desmedida.

En la adopción de medidas cautelares, la legalidad define “si se puede actuar”, mientras que la proporcionalidad determina el “cómo” debe hacerse. Es decir, solo cuando la actuación administrativa se fundamenta en una norma habilitante, es jurídicamente viable evaluar si se ajusta a una relación equilibrada entre los medios empleados y los fines perseguidos.

1.2.Principio de juridicidad

El principio de juridicidad es igualmente un principio fundamental en la administración pública que va de la mano con la legalidad, pero que no significa lo mismo, pues este se extiende hacia toda la actuación de la administración pública, es decir, abarca tanto su ámbito organizativo como funcional, de manera que, engloba no únicamente actuaciones propias de la gestión administrativa, sino va más allá, y contempla también

aquellas de carácter excepcional o imprevisto que puedan llegar a incidir en el desarrollo de sus actividades (Pantoja Bauzá, 2016).

Por su parte, Silva Conde et al. profundizan en esta vinculación técnica sosteniendo que:

El principio de legalidad se centra en la obligatoriedad de cumplir con lo que dispone la ley, mientras que, el de juridicidad busca dar un sentido interpretativo, descriptivo y más amplio de lo ya establecido, pues no se limita solo a la ley formal, sino a principios y valores implícitos en el sistema legal. (Silva Conde, Fuentes Gavilanez, Valencia Murillo, & Lluquin Valdiviezo, 2024, p. 328)

Este enfoque interpretativo más amplio implica que la juridicidad garantiza una actuación administrativa que trasciende el cumplimiento estrictamente formal de la ley, exigiendo una interpretación integral del ordenamiento jurídico, en la que se consideren principios, valores y derechos como criterios orientadores de la actuación estatal.

En el marco de la proyección de la juridicidad, Arvizu Galván, Bello Gallardo, y Vázquez Avedillo (2017) sostienen que este principio supone una aplicación racional de la justicia y la equidad, cuya implementación se proyecta a nivel supraconstitucional, que exige la armonía entre instrumentos internacionales y el derecho interno. En esta misma línea, y profundizando en las implicaciones prácticas dentro de la actuación administrativa, Andrade Ureña (2022) afirma que: “(...) no basta con respetar la CRE sino también las actuaciones administrativas estipuladas por la CIDH y las diferentes convenciones de las cuales Ecuador es suscriptor. Por lo tanto, la juridicidad es un principio que refleja la verdadera esencia de

la necesidad de los particulares al concurrir a la Administración pública con el fin de hacer valer sus derechos”.

En virtud de lo expuesto, el principio de juridicidad se entiende como un referente normativo que orienta el ejercicio de la potestad administrativa más allá de la mera observancia de la ley, al requerir la integración de todo el marco jurídico como base de orientación. En consecuencia, su relación con la proporcionalidad resulta evidente, en tanto ambos imponen que el ejercicio del poder público se concrete mediante medidas debidamente justificadas y equilibradas respecto de los fines que se persiguen.

1.3.Principio de seguridad jurídica

La seguridad jurídica se reconoce y garantiza en la Constitución de la República del Ecuador de la siguiente manera: “Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (Asamblea Constituyente , 2008).

En el Código Orgánico Administrativo este principio se encuentra plasmado en el artículo 22 como aquel mediante el cual se exige que la administración pública actúe con certeza y previsibilidad respetado las expectativas legítimas que haya generado en los administrados (Asamblea Nacional, 2017).

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia 100-16-SEP-CC ha manifestado que:

A través de este derecho, se crea un ámbito de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues se garantiza a las personas que toda actuación se realizará acorde a la Constitución y a una normativa previamente establecida, que será

aplicada adecuadamente por parte de las autoridades competentes para el efecto (Sentencia N.º 100-16-SEP-CC, 2016, p. 14).

El autor Pablo Manili por su parte sostiene que la seguridad jurídica es:

La garantía que el Estado debe brindar a las personas sujetas a su jurisdicción de que el sistema jurídico vigente protege y protegerá con leyes ciertas, escritas, estables, justas y razonables y con actos de aplicación de esas leyes también razonables y estables, los derechos humanos fundamentales, tal como están consagrados en las normas que integran el bloque de constitucionalidad, ante cualquier lesión o violación proveniente del Estado o de particulares (Manili, 2019, p. 286).

Desde el punto de vista doctrinario, este principio es entendido desde dos perspectivas, la primera objetiva, que exige una coherencia normativa y eficacia en su aplicación y la segunda subjetiva, que se traduce como la certeza jurídica que le garantiza al individuo la previsibilidad de las consecuencias legales de sus actos (Pérez Luño, 2000).

Al hablar de la administración pública indudablemente debemos referirnos a la seguridad jurídica, un principio que es la base de cualquier ordenamiento jurídico y que adquiere el rango de derecho en el contexto ecuatoriano. Este que asegura a los ciudadanos que el ejercicio del poder coercitivo que tiene el Estado se lleve a cabo conforme a las normas y condiciones previamente establecidas en la norma (Villacres López & Pazmay Pazmay, Derecho constitucional a la seguridad jurídica de los ciudadanos en el Ecuador, 2021).

La certeza y previsibilidad que dota la seguridad jurídica respecto de la actuación estatal es indispensable para poder entender la proporcionalidad, esto debido a que sin un marco normativo claro que delimite tanto las facultades como los límites del poder público,

resulta imposible evaluar si las medidas adoptadas por el Estado mantienen un equilibrio adecuado.

1.4. Principio de razonabilidad

Los principios generales del Derecho Administrativo son esenciales en la protección de los derechos de los particulares frente a posibles abusos derivados de las normas o de la actividad administrativa (Cassange, 2015). Partiendo de esta premisa, la razonabilidad se encuentra en esta categoría y según Indacochea Prevost (2008, p. 294) “(...) supone que toda medida o decisión que limite o restrinja un derecho fundamental u otro bien constitucional, persiga alguna finalidad, y que, además, esta finalidad sea legítima desde el punto de vista constitucional”.

Alfieri Lucchetti por su parte, sostiene que para verificar el contenido del principio de razonabilidad son necesarios tres requisitos: el primero, que sea aplicado a decisiones que creen obligaciones, sanciones o restricciones a los administrados; segundo, que estas decisiones se ajusten a los límites de la competencia legal; y, tercero, que exista un debido equilibrio entre los medios utilizados y los fines públicos perseguidos (Lucchetti Rodríguez, 2009).

La razonabilidad no es un concepto aislado, sino que se encuentra estrechamente vinculada con el principio de proporcionalidad. Indacochea Prevost la analiza bajo una perspectiva constitucional que otorga especial relevancia a la ponderación, mediante la cual una actuación administrativa se considera válida únicamente cuando las ventajas de su aplicación compensan de manera razonable las restricciones que sufren los administrados (2008).

La estrecha vinculación entre estos dos principios permite determinar si una medida estatal guarda un equilibrio justificado entre sus fines y sus consecuencias. En esta línea, la prenombrada autora afirma que una actuación administrativa se torna desproporcionada cuando el sacrificio de los particulares es superior a los beneficios obtenidos para el interés general (Indacochea Prevost, 2008). Es fundamental precisar que esta ponderación de beneficios y sacrificios no es una mera formalidad, sino constituye la esencia del control sobre la discrecionalidad administrativa.

1.5.Principio de interdicción de la arbitrariedad

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano la interdicción de la arbitrariedad se encuentra plasmada en el artículo 6 del Reglamento para el Control de la Discrecionalidad en los Actos de la Administración Pública como aquel principio que se ejerce a través de la razonabilidad, mediante la cual la actividad estatal no solo debe ser lógica, sino que su motivación debe sustentarse en premisas veraces (Presidencia de la República del Ecuador, 2002). Esta norma establece un límite importante a la discrecionalidad administrativa al momento en que exige que los actos de la administración estén sustentados en fundamentos fácticos y objetivos.

De acuerdo a Mejía Salazar (2020), el ejercicio de la potestad estatal fuera de los fines previstos por la norma constituye una transgresión al ordenamiento jurídico denominada “desviación de poder”. Desde esta perspectiva, la interdicción de la arbitrariedad se materializa al sancionar dicha ruptura, pues el control no debe enfocarse en la intención del funcionario, sino en la contradicción objetiva entre el fin legal y el acto ejecutado. En

consecuencia, cualquier uso de la potestad pública que se aleje del objetivo normativo deviene en arbitrario, vulnerando la legalidad y la racionalidad administrativa.

La interdicción de la arbitrariedad y la proporcionalidad son conceptos inseparables, pues cualquier exceso administrativo constituye una manifestación de poder arbitrario que el derecho debe limitar. En el sistema ecuatoriano, este control exige que la actividad estatal halle fundamento en hechos reales y en apego a los fines previstos en la norma, por lo que, sin un examen de razonabilidad que verifique el equilibrio entre estos dos presupuestos, la actuación administrativa pierde su sustento objetivo.

1.6. Principio de motivación

El principio de motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República del Ecuador, constituye una garantía esencial del debido proceso, que condiciona la validez de toda actuación pública a su fundamentación fáctica y normativa. Bajo esta norma, no se admite como válida aquella resolución carente de una base jurídica clara o que omita explicar la relevancia de las normas citadas frente a los antecedentes del caso, dando como consecuencia la nulidad absoluta del acto administrativo, resolución o fallo que incumpla con este estándar, estableciendo además responsabilidad para los servidores que incurran en dicha omisión (Asamblea Constituyente, 2008).

A partir de este reconocimiento constitucional, la motivación se consolida como una barrera al autoritarismo, cuya importancia es vital en el sector público, pues previene la indefensión del administrado y asegura que todo acto estatal sea susceptible de control. En este sentido, la actuación administrativa desarrollada mediante procedimientos formales

asegura su orientación hacia el interés público y respalda su adecuado comportamiento (Navarro Gonzáles, 2025).

Según Guzmán (2004), la motivación cumple con una función multidimensional que garantiza la transparencia y la legalidad en la gestión pública, ya que, es una herramienta de defensa para el administrado, quien, al reconocer los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión, puede decidir si acatar el acto o impugnarlo, a la vez que, facilita la eficiencia operativa de la propia administración, permitiéndole ejecutar sus resoluciones con claridad y revisarlas de oficio de ser necesario, por lo que un acto carente de motivación es intrínsecamente inválido y arbitrario.

Así también la jurisprudencia ha desarrollado de manera progresiva el contenido y el alcance de este principio, en el contexto ecuatoriano la Corte Constitucional del Ecuador emitió la sentencia 1158-17-EP/21 en la cual se desarrollan aspectos y parámetros importantes de carácter vinculante respecto a la motivación, exigiendo que toda decisión estatal se sustente en una fundamentación suficiente, dejando atrás el *test* de motivación, dando paso a una estructura más completa que permite ejercer un control efectivo frente a posibles arbitrariedades (Sentencia No. 1158-17-EP/21, 2021).

Es así que tanto la Constitución, la doctrina y la jurisprudencia le han otorgado especial relevancia a la motivación al configurarla como una garantía esencial del debido proceso, que resulta fundamental en la aplicación del principio de proporcionalidad, en cuanto permite constatar que las medidas adoptadas a partir de la motivación en la que se sustenten, sean adecuadas y otorguen una protección efectiva de los derechos de los ciudadanos.

1.7. Principio de debido proceso administrativo

El debido proceso es un principio fundamental en cualquier estructura jurídica, cuyo desarrollo ha alcanzado a todas las ramas del derecho y el cual se garantiza de manera integral; sin embargo, en el ámbito administrativo es en donde adquiere una relevancia particular, esto debido a que la administración pública posee amplias facultades para ejercer potestades unilaterales y discrecionales, en donde el debido proceso evita actuaciones abusivas y desproporcionadas que lleguen a afectar al administrado. Para Ortiz (1981) el proceso administrativo es un conjunto de actos ordenados orientados a un objetivo garantista y técnico, que permite constatar la realidad de los hechos y la urgencia de la necesidad pública que se pretende atender.

El debido proceso administrativo, por tanto, se consolida como “(...) aquel que se adecua plenamente a la idea lógica del proceso: dos sujetos que actúan como antagonistas en pie de perfecta igualdad en el instar ante una autoridad que es un tercero en la relación litigiosa” (Alvarado Velloso, 2009, p. 179). Es decir, este principio no es una mera secuencia de trámites, sino una estructura de justicia que garantiza la paridad de condiciones entre el Estado y los ciudadanos.

En el contexto ecuatoriano, el debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador como un conjunto de garantías que se deben observar en todo momento y que deben cumplirse a cabalidad por parte del Estado, quien es el garante de la protección de los derechos fundamentales de sus ciudadanos (Asamblea Constituyente, 2008).

En razón de aquello se evidencia la intención del legislador de incorporar el debido proceso como un conjunto de garantías obligatorias, las cuales, por su relevancia, guardan relación directa con la proporcionalidad. Este vínculo se explica porque ambos principios persiguen un mismo fin: la protección de los derechos frente a la actuación pública. Mientras el primero orienta la actuación administrativa hacia decisiones justas y respetuosas de derechos, el segundo exige que dichas decisiones sean equilibradas y no generen afectaciones innecesarias. De este modo, ambos convergen como pilares esenciales del orden jurídico

1.8.Principio de igualdad

La igualdad se encuentra plasmada desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en el artículo 1 como: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común” (Asamblea Nacional Constituyente de Francia, 1789). Esta concepción clásica, que busca desarticular los privilegios estatales del pasado, ha evolucionado hacia una dimensión protectora, que se puede evidenciar en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, norma mediante la cual se obliga al Estado a garantizar a todas las personas los mismos derechos y deberes en total uniformidad de condiciones, prohibiendo de forma expresa la discriminación (Asamblea Constituyente, 2008).

En este mismo cuerpo normativo, la igualdad se presenta como un derecho de libertad, consagrado en el artículo 66 numeral 4 en los siguientes términos: “Se reconoce y garantizará a las personas: (...) Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación” (Asamblea Constituyente, 2008). De esta manera, la norma constitucional trasciende la mera enunciación teórica para exigir una protección efectiva, proyectada a partir

de tres dimensiones fundamentales: formal, material y la prohibición de discriminación, cada una con un rol específico dentro del ordenamiento jurídico.

En su primera dimensión, la igualdad formal implica el tratamiento uniforme ante la ley, cuya función es impedir privilegios injustificados o exclusiones sistemáticas. Al respecto, Saba (2010) precisa que esta categoría no debe confundirse con un trato idéntico, pues la administración pública y los legisladores conservan la potestad de implementar distinciones entre los individuos, siempre que estas diferencias se fundamenten en una justificación objetiva que las legitime.

Ahora bien, la igualdad material, como segunda dimensión se fundamenta en el reconocimiento de las disparidades fácticas que impiden el ejercicio equitativo de los derechos. Al respecto, Muñoz Cabrera sostiene que su esencia radica en el que Estado debe “(...) deshacer los nudos que mantienen atados a algunos miembros de nuestra sociedad, y no les permiten situarse en la misma barrera de salida” (2010, p. 406). Es decir, se le impone al poder público la responsabilidad de nivelar las condiciones de los ciudadanos, asegurando que la equidad sea una realidad tangible mediante la eliminación de obstáculos que limitan el goce de sus derechos.

Y como tercera dimensión, la no discriminación actúa como salvaguarda esencial que restringe cualquier trato arbitrario por parte del poder público. En este sentido, Nogueira Alcalá (2006) sostiene que la discriminación ocurre tanto al otorgar un trato desigual sin justificación objetiva, como al tratar de forma idéntica a quienes se hallan en situaciones jurídicas distintas que exigirían una diferenciación. Es así que esta prohibición protege el

núcleo esencial de los derechos fundamentales, validando únicamente distinciones que resulten estrictamente necesarias.

En el ámbito administrativo, la igualdad es un eje transversal que estructura la totalidad del régimen jurídico público. Al respecto, Sosa (1980) sostiene que la relación entre la administración y los ciudadanos, debe regirse por este principio en sus diferentes áreas. Consecuentemente, este principio se articula con el de proporcionalidad, pues en conjunto garantizan un equilibrio justo entre las facultades de la administración y la protección de los derechos de los administrados.

Capítulo II: Fundamentos teóricos y normativos del principio de proporcionalidad y las medidas cautelares en el procedimiento coactivo

El presente capítulo busca desarrollar de manera sistemática los fundamentos tanto teóricos como normativos del principio de proporcionalidad y su relación con las medidas cautelares adoptadas al margen de un procedimiento de carácter coactivo en el contexto ecuatoriano.

En primer lugar, se parte del análisis de las medidas cautelares dentro del ámbito administrativo, apartado cuyo desarrollo consiste en explicar su naturaleza jurídica, características, tipología y la función que cumplen al adoptarse por parte de la administración pública.

Como segundo punto, se prosigue con el análisis del procedimiento coactivo, mediante la identificación de sus elementos, sujetos intervinientes y características esenciales, así como su regulación.

Y, para finalizar, se aborda el principio de proporcionalidad, su naturaleza jurídica, su regulación normativa, los elementos que integran el *test* de proporcionalidad y la vinculación de este con derechos fundamentales susceptibles de vulneración.

2.1. Naturaleza jurídica de las medidas cautelares

2.1.1. Definición

Las medidas cautelares revisten especial importancia en el ámbito administrativo, por lo que resulta necesaria su delimitación conceptual; por ello, corresponde acudir hacia la doctrina con el fin de precisar su alcance y contenido. Palacios Pareja (2004) sostiene que estas tienen como fin salvaguardar el derecho en disputa para garantizar que la decisión final sea ejecutable.

Por su parte, Pons Cánovas sostiene que las medidas cautelares son decisiones administrativas provisionales y excepcionales que, bajo garantías legales, buscan salvaguardar el interés general y garantizar que la resolución final sea plenamente eficaz (2001). No obstante, más allá de su naturaleza adjetiva, estas cumplen un rol sustancial en la protección de la esfera jurídica del ciudadano. Al respecto, Jinesta (2018, p. 287) ha precisado que su función radica en: “(...) reestablecer el difícil pero necesario equilibrio entre las potestades o privilegios de la Administración y los derechos fundamentales de los administrados”. En tal virtud, las medidas cautelares adoptadas por los entes administrativos son herramientas que buscan mantener un equilibrio entre el ejercicio del poder público y los derechos de los administrados.

2.1.2. Características de las medidas cautelares

Sentadas las bases conceptuales, resulta necesario también comprender las características de las medidas cautelares. La primera de ellas, la provisionalidad, misma que se justifica a partir de su finalidad, que es garantizar la efectividad de una decisión ulterior, por ello, su vigencia necesariamente debe ser limitada extendiéndose única y exclusivamente hasta la emisión de la resolución definitiva (Rodríguez Arana, 2005). Sin embargo, Andrea Proto discrepa con aquello, pues sostiene que “(...) si la medida a cognición plena afirma la existencia del derecho sobre el cual se había concedido la medida cautelar, los efectos de dicha medida se adquieren definitivamente” (2009, p. 492). Es decir que, si el fallo definitivo es favorable, la medida otorgada de manera preventiva pierde su carácter provisional y llega a consolidarse como una situación jurídica permanente.

En segundo lugar, otra característica importante es la instrumentalidad de las medidas cautelares, pues estas se hallan subordinadas al resultado; es decir, cesan si se niega la existencia del derecho invocado o bien quedan integradas por la decisión que lo reconoce (Proto Pisani, 2009). Bajo este criterio, se destaca la naturaleza accesoria de estas herramientas cuya validez depende de la suerte que corra la acción principal.

Así también, otra característica propia de las medidas cautelares es la discrecionalidad, misma que se puede evidenciar en el artículo 281 del Código Orgánico Administrativo en los siguientes términos: “El ejecutor puede disponer, en la misma orden de pago o posteriormente, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes (...)”(Asamblea Nacional, 2017). Es así como la determinación de la pertinencia o no de las medidas cautelares adoptadas recae directamente en el ejecutor, en apego al ordenamiento jurídico.

Y, es también importante mencionar a la variabilidad, aspecto fundamental al momento de la adopción de medidas cautelares. En este sentido, la variabilidad busca, según Rodríguez Arana (2005, p. 140): “(...) indicar que la permanencia o modificación de la medida cautelar está siempre condicionada al mantenimiento de los presupuestos que justificaron su adopción”. Es decir, que no son inmutables, sino que su vigencia y alcance dependen del mantenimiento de las circunstancias que les dieron origen.

2.1.3. Clases de medidas cautelares

Las medidas cautelares a adoptarse en el marco de un procedimiento coactivo en Ecuador se encuentran plasmadas en el artículo 281 del Código Orgánico Administrativo, norma que contempla: el secuestro, la retención, la prohibición de enajenar bienes y la prohibición de ausentarse (Asamblea Nacional, 2017).

En primer lugar, tenemos al secuestro, medida cautelar que en el Derecho romano consistía en el depósito de un bien que se hallare en disputa, mismo que se ponía a disposición de un tercero denominado *sequester*, con el único objetivo de procurar su conservación, con la condición de que, concluido el litigio, este sea entregado a quien venciera a su oponente (Cabrera Bueno , Lucero Suco, & Carpio Flores, 2023). Desde una concepción contemporánea Kielmanovich (2000, citado en Peralta, 2019, p. 105) sostiene que “(...) es la medida cautelar, que tiene por finalidad la captura material y jurídica del bien vehicular del deudor, y enviarlo al depósito”. Esta visión se materializa en la práctica, cuando según Cabrera Bueno et al. (2023), se faculta el apoderamiento de los bienes muebles sujetos a registro previa justificación de propiedad.

Como segunda medida cautelar se presenta la retención de fondos, misma que consiste en la “Retención de los valores que el coactivado mantenga en el sistema financiero nacional” (Cortez Chamorro, 2023, p. 29). La relevancia de esta herramienta destaca por su alto nivel de recuperación de deudas, pues en conjunto con el bloqueo de cuentas, constituye el mecanismo más efectivo para compeler al deudor a pagar o a llegar a acuerdos de pago (Aguirre Ramírez & Ambrocio Camacho, 2023).

En esta línea, la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido una regla jurisprudencial respecto a la exclusión de retención de valores provenientes de pensiones jubilares en un procedimiento de carácter coactivo, determinando que, está impedida su retención o embargo, salvo que la obligación sea a favor del IEES o BIESS y siempre que no comprometa la satisfacción de necesidades básicas del deudor (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021). Así, la administración queda obligada a verificar la capacidad económica real del deudor, evitando que la recuperación de valores comprometa derechos fundamentales.

En tercer lugar, encontramos a la prohibición de enajenar bienes, cuyo alcance se halla en el artículo 126 del Código Orgánico General de Procesos COGEP, norma supletoria que prevé que mientras se mantenga vigente esta medida cautelar, los bienes del deudor no podrán ser transferidos, hipotecados ni gravados y para que surta efecto es necesaria una notificación al Registrador de la Propiedad correspondiente quien deberá inscribir la prohibición sin costo alguno (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015). Se podría inferir entonces, que de conformidad al artículo 281 del Código Orgánico Administrativo, dicha restricción no se limita a bienes inmuebles, por lo que se podría inferir que contempla de igual forma a los bienes muebles.

Finalmente, la norma contempla como medida cautelar la prohibición de ausentarse, misma que es susceptible de vulnerar la libertad de tránsito, derecho consagrado en el artículo 66 numeral 14 de la Constitución de la República del Ecuador como aquel mediante el cual se garantiza la libertad para circular por el territorio nacional, elegir residencia y entrar o salir del país, y su restricción solo será posible mediante una orden emitida por juez competente (Asamblea Constituyente, 2008). Respecto a aquello, Baquerizo afirma que: “La disposición de la medida cautelar, consistente en la prohibición de salida del país, ordenada por cualquier funcionario ejecutor de coactivas, es radicalmente nula y debe ser revocada por quien la dictó, de oficio o a petición de parte” (2003, p. 79).

En este escenario, la Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición en el año 2012 determinó que a los funcionarios ejecutores en procedimientos coactivos sí se les permite ejercer una forma de jurisdicción facultada por la norma que no es igual a la potestad jurisdiccional que es exclusiva de los juzgadores (Sentencia N.º 009-12-SIN-CC, 2012). Sin embargo, diez años después, la Corte Constitucional del Ecuador estableció que no es así, pues la prohibición de salida del país puede ser ordenada única y exclusivamente por un juez, determinando además que es de última *ratio* (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022). Es así que se configuró un *overruling*, es decir, un alejamiento total del precedente, por cuanto la Corte se apartó del criterio anterior, reafirmando de esta manera los principios de supremacía constitucional y seguridad jurídica, al asegurar que las actuaciones estatales se sometan estrictamente a los límites y competencias que prevé la norma constitucional.

Es así que, a partir de la última reforma del artículo 281 del Código Orgánico Administrativo -en el año 2026- esta medida cautelar de carácter personal dejó de ser de adopción directa en sede administrativa, ya que actualmente debe ser solicitada ante el juez

mediante un procedimiento sumario (Asamblea Nacional, 2017), lo cual constituye un avance significativo en la protección del debido proceso y la seguridad jurídica, al someter esta restricción de libertad al control jurisdiccional, impidiendo facultades excesivas de los funcionarios ejecutores.

En conjunto, todas estas medidas cautelares cumplen una función determinante dentro del procedimiento coactivo; sin embargo, su validez no reside únicamente en la eficacia recaudatoria, sino en su aplicación armónica con principios constitucionales como el de proporcionalidad, lo que implica que ya sea el órgano ejecutor o el juzgador deben evitar excesos que puedan llegar a vulnerar derechos de los administrados.

2.2. Procedimiento coactivo y facultad de ejecución forzosa

2.2.1. Naturaleza jurídica del procedimiento coactivo

Desde una perspectiva doctrinaria, Estela Huamán (2012, p. 239) sostiene que este mecanismo surge como “(...) una manifestación de la autotutela de la Administración, en el sentido que es el procedimiento que utilizan las entidades de la Administración Pública para hacer efectivo el acto administrativo que éstas emiten a los administrados”. En plena concordancia con este criterio, Danós Ordóñez, afirma que constituye “(...) un trámite de carácter administrativo que las leyes ponen a disposición de las entidades estatales para ejecutar por sí mismas sus acreencias de naturaleza pública” (1995, p. 45). Ambos autores coinciden en determinar que este procedimiento constituye un mecanismo propio de la administración pública que opera bajo el principio de autotutela administrativa y le permite al Estado exigir de forma directa el cumplimiento de las obligaciones contraídas con este.

En el Código Orgánico Administrativo, este procedimiento se encuentra plasmado en el artículo 262 como aquel que se ejerce de forma exclusiva por los funcionarios recaudadores que se encuentren debidamente autorizados por la ley, sobre la base de una orden de cobro válida y un título que acredite la existencia de la obligación pendiente, trámite que incluso, puede ser iniciado por un contratista en el caso de cesión de rentas, con el sustento de documentos suficientes para probar la deuda (Asamblea Nacional, 2017).

El procedimiento coactivo, según Carlos Moreano, se caracteriza en primer lugar, por su impulso de oficio, lo que implica que el ejecutor inicia y mantiene su continuidad sin posibilidad de suspenderlo, salvo por disposición legal expresa. En segundo lugar, se sustenta en el principio de celeridad, al ser un trámite expedito y de ejecución inmediata. En tercer lugar, prima en él el interés público sobre el particular. Como cuarto punto, se establece un régimen de responsabilidad integral para los funcionarios intervinientes, ya sea civil, penal o administrativa. En quinto lugar, posee una naturaleza compulsiva, ya que se adoptan medidas cautelares ante la renuencia del deudor. Y, finalmente, se caracteriza por su inimpugnabilidad directa, pues los recursos legales solo son procedentes una vez agotada la vía administrativa (2016).

En virtud de lo anterior, se puede afirmar que el procedimiento coactivo es la cristalización de la soberanía estatal aplicada a la eficacia administrativa, la cual se caracteriza por ser: abstracta, ya que se debe concretar en un sujeto determinado; permanente, ya que es inherente al Estado; irrenunciable, pues el Estado no se puede desprender de esta potestad al resultar esencial para el cumplimiento de sus fines; e indelegable, debido a que no puede transferirla a otro órgano o tercero ajeno (Terán Suárez, 2014, citado en Fiallos Flores, 2018). Por lo tanto, esta configuración doctrinaria y legal ratifica que este

procedimiento a más de buscar la solvencia del erario público debe ejercerse bajo un estricto cumplimiento de los límites legales y la observancia de las garantías fundamentales del administrado.

2.2.2. Partes intervinientes en el procedimiento coactivo

En el procedimiento coactivo se identifica la participación de dos sujetos procesales, el activo y el pasivo, mismos, que en el Código Orgánico Administrativo, es posible diferenciarlos en función de su competencia y sus roles. En primer lugar, al sujeto activo lo podemos identificar en el artículo 261 ibidem, el cual prevé que: “(...) Las entidades del sector público son titulares de la potestad de ejecución coactiva cuando esté previsto en la ley” (Asamblea Nacional, 2017). Es decir, la norma deja claro que las entidades del sector público son titulares de la potestad de ejecución coactiva; por lo tanto, recae sobre ellas la calidad de sujeto activo. Sin embargo, es necesario hacer una distinción para identificar claramente la diferenciación entre la titularidad de la potestad y el ejercicio de la misma.

En esta misma norma, en el artículo 262 podemos identificar que: “El procedimiento coactivo se ejerce privativamente por las o los respectivos empleados recaudadores de las instituciones a las que la ley confiera acción coactiva (...)” (Asamblea Nacional, 2017). En este contexto, se puede dilucidar que, mientras la titularidad de la potestad de ejecución coactiva implica la configuración de la institución acreedora como sujeto activo, el ejercicio de esta misma potestad se encuentra delegada a los funcionarios recaudadores o también denominados ejecutores, para que, sustancien el proceso administrativo de cobro y garanticen la recuperación de las acreencias. En este sentido el ejecutor coactivo es “(...) el funcionario de la administración que, con la colaboración de los auxiliares coactivos, ejerce las acciones

de coerción para el cobro de las deudas exigibles; es el responsable y titular de la facultad coactiva” (Huamaní Cueva, 2007, p. 700).

Ahora bien, el sujeto pasivo, según Fiallos Flores es: “El ejecutado que, en calidad de contribuyente o responsable, tiene la carga de soportar y hacer frente al proceso de cobranza o ejecución coactiva con la habilitación del pleno uso de sus derechos y garantías” (2018, p. 43). En este sentido, lo podemos identificar en el Código Orgánico Administrativo como deudor y es la persona ya sea natural o jurídica contra quien el Estado ejerce su facultad de cobro de obligaciones determinadas y exigibles, sujeto interviniente cuya identificación, de conformidad al artículo 267 ibidem, es indispensable para dar inicio al procedimiento coactivo (Asamblea Nacional, 2017).

2.2.3. Facultad de ejecución forzosa y facultad de ejecución coactiva

La facultad de ejecución forzosa es aquel privilegio estatal que rompe con la regla de “nadie puede hacer justicia por mano propia”, sobre ello, Danós Ordóñez sostiene que: “(...) el procedimiento de cobranza coactiva no es sino una modalidad específica de los mecanismos de que disponen los entes públicos para la ejecución forzosa de sus actos administrativos” (1995, p. 46). Es decir, a partir de la facultad de ejecución forzosa el Estado pasa de ser un simple acreedor para convertirse directamente en un ejecutor, sin la necesidad de acudir ante un juez para obtener la satisfacción de las obligaciones pendientes con la administración pública.

Por su parte, Estela Huamán (2012) manifiesta que la ejecución forzosa es la herramienta mediante la cual el Estado exige el cumplimiento de obligaciones cuando el administrado se niega a acatarlos voluntariamente. Es a partir de esta facultad que es posible

entender a la ejecución coactiva, concebida como “(...) uno de los mecanismos válidos para realizar la ejecución forzosa de los actos administrativos” (Pedreschi Garcés, 2006, p. 340). Entonces, podríamos entender que la relación entre la ejecución forzosa y la ejecución coactiva es de género – especie ya que, mientras la primera constituye la potestad más genérica de la administración pública para dotar de eficacia a sus decisiones, la segunda se especializa exclusivamente en la recuperación de acreencias de naturaleza dineraria.

2.3. Principio de proporcionalidad: naturaleza jurídica y elementos del test

2.3.1. Naturaleza jurídica del principio de proporcionalidad

La proporcionalidad según Barnes Vásquez (1994) es el precepto constitucional que exige que toda intervención administrativa sea susceptible de alcanzar el fin propuesto, bajo la ley del mínimo intervencionismo y mediante un ejercicio de ponderación, en donde los beneficios generales sean superiores a los perjuicios ocasionados. Es decir, el autor no aborda la proporcionalidad como un concepto unitario, sino destaca su naturaleza compuesta.

En este contexto, la proporcionalidad se divide en tres subprincipios que funcionan de forma sucesiva y secuencial: la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto. La idoneidad, es por decirlo un primer filtro, mismo que exige que la medida utilizada realmente sea la más apta para la consecución del fin propuesto; la necesidad, que determina si la medida es la menos dañina y que no se cuente con otra medida que logre lo mismo pero que restrinja en menor grado los derechos; y, la proporcionalidad en sentido estricto, que es el filtro final, mediante el cual se constatan los beneficios conseguidos para el interés general frente a las restricciones de libertades individuales (Sapag, 2009).

Este principio se encuentra recogido en el artículo 16 del Código Orgánico Administrativo, norma que prevé que las decisiones administrativas deben ajustarse estrictamente a los fines legales y guardar un equilibrio entre los intereses en juego, prohibiendo la imposición de cargas o restricciones de derechos desproporcionadas (Asamblea Nacional, 2017). En tal sentido, el legislador busca establecer parámetros claros a la actuación estatal, mismos que adquieren especial relevancia en el procedimiento coactivo, específicamente en lo que respecta a las medidas cautelares.

En este contexto, Vallejo Barahona sostiene que la proporcionalidad se presenta como el equilibrio necesario entre: “(...) la medida cautelar impuesta por el funcionario ejecutor y a la falta que ha cometido el sujeto pasivo en el procedimiento coactivo” (2021, p. 11). Esta exigencia cobra importancia ante la progresiva distribución del ejercicio de la facultad de cobro, tal como sostienen Tapia Tapia et al., quienes argumentan que este principio debe ser la columna vertebral de la ejecución coactiva, en donde la expansión de administraciones con facultad de cobro obliga a que cada una se adhiera de forma uniforme y rigurosa a criterios de razonabilidad (2024).

En consecuencia, la proporcionalidad se consolida como un principio estructural del ordenamiento jurídico ecuatoriano que debe observarse en todas las fases del procedimiento administrativo, aún más al tratarse de la adopción de medidas cautelares, en donde está en juego por una parte la eficacia recaudatoria del Estado y por otra los derechos fundamentales de los coactivados.

2.3.2. El test de proporcionalidad

El examen de los límites al poder estatal encuentra su máxima expresión técnica en la aplicación del *test* de proporcionalidad, una herramienta cuya función principal, según Mariscal Rivera (2019) es evaluar las restricciones impuestas a los derechos fundamentales, permitiendo verificar que toda intervención por parte del Estado sea idónea, necesaria y proporcional. Bajo este rigor analítico, se impide que la discrecionalidad administrativa se traduzca en una afectación desmedida.

Por su parte, Córdoba Azcárate y Martín Villalba lo definen como:

(...) aquel análisis o valoración de que una regulación determinada que pueda suponer una barrera a la libertad de acceso o ejercicio de una actividad de servicios, cumple con los siguientes requisitos: que sea aplicada de manera no discriminatoria, que esté justificada por objetivos de interés público, que sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. (2019, p. 51)

A la luz de los criterios expuestos, se colige que este examen se estructura como una metodología compuesta por segmentos con funciones específicas y vinculantes. En esta línea Sapag (2009) coincide al definir al *test* de proporcionalidad como un juicio de ponderación, bajo el cual una restricción de derechos es legítima solo si el Estado justifica que la medida aplicada es razonable respecto al fin perseguido.

2.3.3. Elementos del test de proporcionalidad

Tras delimitar conceptualmente el *test* de proporcionalidad, resulta imperativo desglosar sus componentes estructurales para comprender cómo operan en el control de la discrecionalidad administrativa. Al respecto, Robert Alexy, define este examen como un

método de ponderación de derechos fundamentales contrapuestos entre sí, bajo el cual se determina el alcance de la aplicación de cada uno en el ordenamiento jurídico, teniendo en consideración todas las posibilidades tanto jurídicas como fácticas de protección posibles (Zezza, 2018). A partir de este constructo teórico se derivan los siguientes subprincipios:

Idoneidad: Este primer componente, también denominado adecuación, constituye el análisis preliminar sobre la aptitud técnica de la medida estatal. Doctrinariamente es entendido como la constatación, fundamentada en criterios empíricos y valoraciones subjetivas, de que un mecanismo específico que restringe una garantía básica es, en efecto, capaz de salvaguardar otro derecho constitucional (Zezza, 2018).

Este enfoque ha sido ratificado por la Corte Constitucional del Ecuador, la cual ha señalado que: “Sirve para verificar si toda intervención en los derechos fundamentales es adecuada para contribuir a un fin constitucionalmente legítimo” (Sentencia N.o 024-10-SCN-CC, 2010), lo que implica que toda medida estatal debe demostrar una relación real y efectiva entre el medio empleado y el objetivo perseguido.

En el contexto de un procedimiento coactivo, el subprincipio de idoneidad exige que toda medida cuartelar sea realmente apta para garantizar la eficacia recaudatoria del Estado ecuatoriano. Así, por ejemplo, la retención de fondos en cuentas bancarias del coactivado puede considerarse idónea, por cuanto permite asegurar el cumplimiento de la obligación; no obstante, si dicha medida se aplica de manera indiscriminada, afectando la totalidad de los ingresos necesarios para la subsistencia del administrado, puede incidir directamente en derechos fundamentales como la propiedad. En consecuencia, la aplicación de este primer

elemento evita que las medidas adoptadas por los órganos ejecutores sean arbitrarias y perjudiciales para los coactivados.

Necesidad: Este segundo subprincipio implica que, una vez verificada la idoneidad de la medida, la administración pública debe optar por aquella que resulte menos lesiva para los derechos del administrado, mediante “la verificación de que la satisfacción del derecho concurrente no puede lograrse con modalidades alternativas menos gravosas” (Zezza, 2018, p. 20).

Bajo la necesidad, una intervención en la esfera de los derechos fundamentales solo es legítima si no existe una medida alternativa que, siendo igualmente apta para alcanzar el objetivo, sea más benigna para el titular del derecho. De acuerdo con la Corte Constitucional del Ecuador, este estándar obliga a preferir la opción que asegure la menor restricción posible (Sentencia N.o 024-10-SCN-CC , 2010).

En el ámbito de la adopción de medidas cautelares, un ejemplo de la aplicación del este subprincipio se observa cuando el ejecutor, por ejemplo, debe optar por una retención de fondos o una prohibición de enajenar. Si bien ambas opciones permiten asegurar el cumplimiento de la obligación, el estándar de necesidad obliga al funcionario a adoptar la prohibición de enajenar antes que la retención de fondos, debido a que solo limitaría la facultad de disposición del bien del deudor sin privarlo de su liquidez inmediata, que podría afectar su subsistencia. En este sentido, el Estado cuenta con un mecanismo que, siendo igualmente eficaz, respeta en mayor medida los derechos de los coactivados.

Proporcionalidad en sentido estricto: Este tercer nivel de examen consiste en la aplicación de la “máxima ponderación”, la cual determina que “cuanto mayor es el grado de

no satisfacción o interferencia con un derecho, tanto mayor es la importancia de la satisfacción del otro” (Zezza, 2018), es decir, es una etapa en la que se realiza un juicio de balance entre los derechos e intereses involucrados. Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador ha determinado que: “(...) la importancia de la intervención en el derecho fundamental debe ser justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa” (Sentencia N.o 024-10-SCN-CC , 2010).

En la práctica de la ejecución coactiva, un supuesto ilustrativo de este análisis se presenta cuando el ejecutor solicita al juez, a través de un proceso sumario, la adopción de la prohibición de ausentarse. En este caso, el juzgador debe ponderar si el fin de recaudar la obligación justifica restringir la libertad de tránsito del coactivado, pues si la obligación es de cuantía mínima, la afectación al derecho fundamental es muy alta en comparación al beneficio para el Estado.

En el contexto de ejecución coactiva, donde la administración pública actúa como juez y parte, es necesaria la incorporación el *test* de proporcionalidad, ya que constituye una herramienta de control indispensable para garantizar que la actuación estatal no atropelle garantías básicas de los coactivados. De esta forma la observancia de los subprincipios que componen este examen obliga a que toda restricción sea sometida a un análisis riguroso, en el que se verifique una adecuación con el fin perseguido, la inexistencia de alternativas menos gravosas y la debida ponderación entre la intensidad de la afectación de derechos y la importancia del objeto público que se pretende alcanzar.

2.4. Regulación de procedimiento coactivo en el Código Orgánico Administrativo

El Código Orgánico Administrativo constituye el cuerpo legal que unifica y sistematiza el procedimiento coactivo en el Ecuador, en tanto regula de manera integral las distintas etapas que lo conforman, las cuales deben ser observadas y cumplidas a cabalidad por la administración pública, sin omisiones ni alteraciones, a fin de garantizar la debida protección de los derechos de los administrados.

2.4.1 Titularidad y ejercicio de la potestad coactiva

El artículo 261 regula la titularidad de la potestad de ejecución coactiva, que poseen las entidades del sector público cuando así se les atribuya mediante habilitación legal expresa. De igual forma, se encuentra contemplada la caducidad del procedimiento y como consecuencia, la baja del título de crédito (Asamblea Nacional, 2017).

A la par, el artículo 262 del mismo cuerpo normativo se refiere en cambio del ejercicio de la potestad coactiva, que le corresponde al recaudador o ejecutor competente. Para activar esta, se requiere una orden de cobro legalmente emitida, así como el respaldo en un título de crédito o instrumento público que acredite la existencia de la obligación (Asamblea Nacional, 2017).

2.4.2. Presupuestos para el ejercicio de la potestad coactiva

El artículo 267, en cambio, aborda los presupuestos necesarios para ejercer esta potestad. En primer lugar, se delimita que solo pueden ser objeto de cobro obligaciones determinadas y actualmente exigibles. Es determinada cuando se puede identificar el deudor y se ha fijado su cuantía antes de la emisión de la orden de cobro, y, por otro lado, es exigible cuando ha sido debidamente notificada, ha vencido el plazo o se ha cumplido la condición. Asimismo, la norma precisa que el ejercicio de la potestad coactiva no se afecta por

eventuales incumplimientos de la administración y reconoce que el deudor puede solicitar la extinción total o parcial de la obligación exigida (Asamblea Nacional, 2017).

2.4.3. Naturaleza y desarrollo del procedimiento coactivo

El proceso de ejecución coactiva, en el Código Orgánico Administrativo se estructura de manera progresiva. En este sentido, el artículo 263 instituye como regla la imposibilidad de impugnación en sede administrativa de aquellos actos que se deriven del procedimiento coactivo, por lo que, debe ejercerse a través de la vía contencioso-administrativa (Asamblea Nacional, 2017).

Por su parte, el artículo 264 hace una distinción importante respecto al órgano encargado de emitir la orden de cobro y aquel encargado de la ejecución coactiva, estableciendo así una adecuada organización funcional. En concordancia, el artículo 265 prevé las competencias para la liquidación de intereses y multas, haciendo una distinción respecto al momento previo a la emisión de la orden de cobro, en donde le corresponde al emisor y posterior a esta, al ejecutor (Asamblea Nacional, 2017).

Respecto a la base de la obligación, el artículo 266 prevé claramente las fuentes y títulos que la legitiman, mientras que, el artículo 267 fija parámetros de exigibilidad, que ya se mencionaron con anterioridad. Complementariamente, el artículo 268 refiere los requisitos necesarios de los títulos de crédito, mismos que de no observarse acarrearían su nulidad, y, por su parte el artículo 269 garantiza que el deudor pueda formular aclaraciones respecto de estos títulos, y, consecutivamente el artículo 270 faculta la aplicación supletoria de las normas que regulan el apremio (Asamblea Nacional, 2017).

Es así que el procedimiento inicia con la fase preliminar, la cual de conformidad al artículo 271 inicia con el requerimiento de pago voluntario, que debe realizarse en un plazo de diez días para poder saldar la obligación. A su vez, el artículo 272 determina la orden de cobro como acto habilitante para que el órgano ejecutor despliegue sus facultades coercitivas (Asamblea Nacional, 2017).

Ahora bien, en lo concerniente a las facilidades de pago, el artículo 273 define la competencia para conocerlas, el artículo 274 determina la oportunidad para solicitar las mismas, y, el artículo 275 regula los requisitos formales para la petición. Por su parte, el artículo 276 establece restricciones para su otorgamiento, el artículo 277 regula los plazos y condiciones de pago, mientras que, el artículo 278 determina los efectos de la solicitud, destacando sobre todo la suspensión del proceso en caso de aceptación (Asamblea Nacional, 2017).

Una vez concluida esta fase, se da paso a la etapa de apremio, la cual de conformidad al artículo 279 requiere la emisión de la orden de pago inmediato como consecuencia del vencimiento del plazo para el pago voluntario, otorgando al deudor el término de tres días para cumplir con la obligación, bajo prevención de embargo. Posteriormente, de conformidad al artículo 280 debe darse la notificación de la orden de pago, para luego sí proceder con las medidas cautelares que son objeto de este estudio (Asamblea Nacional, 2017).

2.5. Derechos constitucionales susceptibles de vulneración

2.5.2. La propiedad

La propiedad según Cabanellas, es: “El dominio que un individuo tiene sobre una cosa determinada, con la que puede hacer lo que desee su voluntad” (1993, p. 456), noción

que se complementa con la visión de Alessandri (1983, p. 35) quien la concibe como: “(...) el derecho que confiere al sujeto el poder más amplio sobre una cosa; en principio, la facultad para apropiarse en forma exclusiva, de todas las utilidades que el bien es capaz de proporcionar”. A la luz de estas definiciones, se desprende que la propiedad es un derecho fundamental que garantiza la autonomía patrimonial de los ciudadanos frente a injerencias externas.

Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 66 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, norma que garantiza la propiedad en todas sus formas, así como el despliegue de políticas públicas que hagan efectivo su acceso (Asamblea Constituyente, 2008). Dicho reconocimiento le brinda a los ciudadanos protección frente a cualquier intento de vulneración o intervención arbitraria, incluso si esta proviene del propio Estado ecuatoriano.

De igual forma, este derecho se garantiza por parte de instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 17 prevé que: “1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad” (Organización de las Naciones Unidas, 1948). Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 21 desarrolla este derecho fundamental, determinando que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes, los cuales solo pueden ser limitados por el interés social o restringidos mediante una justa indemnización y bajo las causas previstas en la ley (Organización de los Estados Americanos, 1969).

Este sólido reconocimiento tanto nacional como internacional ratifica que el derecho a la propiedad reviste una jerarquía fundamental, cuya tutela resulta indispensable para la protección del patrimonio de las personas frente a excesos en ejercicio del poder público. En este contexto, si bien las medidas cautelares adoptadas como parte de un procedimiento coactivo permiten legítimamente asegurar el cumplimiento de obligaciones, su imposición debe observar estrictamente principios como el de proporcionalidad, de lo contrario, podría traducirse en una restricción indebida del derecho de dominio.

2.5.3. El debido proceso

El debido proceso se encuentra garantizado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador y es un derecho que igualmente puede verse vulnerado por parte de la administración pública al margen de un procedimiento coactivo (Asamblea Constituyente, 2008). Este es concebido por Prieto Monroy (2003, p. 817) como “la actividad judicial ordenada a resolver pretensiones, la cual se desarrolla con arreglo y observancia a unos principios, reunidos en el concepto de justicia, y particularizados en las normas de procedimiento y las propias de cada proceso”, enfoque que se destaca su naturaleza compuesta y expansiva.

Por su parte, Agudelo Ramírez (2005, p. 90) define al debido proceso como: “(...) un derecho fundamental complejo de carácter instrumental, continente de numerosas garantías de las personas, y constituido en la mayor expresión del derecho procesal”. Esta relevancia sustancia encuentra un complemento necesario en la perspectiva de Bustamante (2001, citado en Landa, 2002), quien destaca su doble dimensión jurídica: subjetiva, ya que es inherente a la persona y objetiva, que lo convierte en un estándar de cumplimiento obligatorio para las

entidades del Estado. En consecuencia, esta protección exige la observancia integral y estricta de cada uno de los componentes que conforman este derecho, de forma que su ausencia o cumplimiento defectuoso implica una vulneración constitucional que invalida cualquier ejercicio de la potestad estatal frente al administrado.

Este derecho debe garantizarse plenamente en el procedimiento coactivo, así lo sostiene Bechara Llanos al señalar que: “El debido proceso en la actuación administrativa debe pregonarse como el máximo principio fundante de toda la actividad pública, ya que este ejerce especial control sobre el principio de legalidad y de la observancia de los demás derechos fundamentales” (2015, p. 91).

Conforme a lo expuesto por el autor, se colige que el debido proceso posee una naturaleza transversal, proyectándose sobre todas las esferas del ordenamiento jurídico como un sistema de garantías de obligatorio cumplimiento, sin embargo, es en la adopción de medidas cautelares, en donde su observancia resulta imperativa para el Estado, toda vez que la restricción de derechos solo es legítima si se ajusta estrictamente al principio de proporcionalidad, mismo que es parte fundamental de este derecho.

2.5.4. La seguridad jurídica

La seguridad jurídica también es susceptible de vulneración en la adopción desproporcionada de medidas cautelares en un procedimiento coactivo, misma que es concebida por Pino (2023, p. 264) como:

(...) la posibilidad de identificar, de manera razonablemente confiable, las consecuencias jurídicas o la calificación jurídica de determinados actos o hechos. La misma definición puede ser reformulada útilmente recurriendo a la concepción de la

norma jurídica como proposición condicional, es decir, conectando un antecedente (un presupuesto de hecho o un «caso genérico») a una o más consecuencias jurídicas. (2023, p. 264)

A partir de esta definición, se comprende a la seguridad jurídica como una estructura de predictibilidad que permite al administrado anticipar con certeza las consecuencias de sus actos frente a la norma. Por su parte, Mayer la entiende como: “la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si estos llegan a producirse le serán aseguradas protección y reparación” (1937, p. 198).

En Ecuador, la seguridad jurídica goza de reconocimiento en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, constituyéndose como un derecho fundamental basado en la aplicación de normas previas, claras y públicas. Según Rincón Salcedo es un “(...) fundamento esencial de la construcción del Estado y del adecuado funcionamiento de la Administración Pública, lo que implica que su consolidación y garantía constituyan uno de los imperativos de actuación para la administración pública de cualquier Estado” (2011, p. 33).

El ordenamiento jurídico interno exige que la adopción de medidas cautelares en un procedimiento coactivo se realice en estricto apego al principio de proporcionalidad, en tanto constituye un parámetro esencial de control de la actuación administrativa. En consecuencia, su inobservancia implica una vulneración directa a la seguridad jurídica, al generar actuaciones imprevisibles, excesivas y contrarias a la norma, que afectan la estabilidad del orden jurídico interno.

Capítulo III: Problemas en la aplicación del principio de proporcionalidad en los procedimientos coactivos ecuatorianos

En este capítulo, se busca examinar las principales problemáticas que se derivan de la errónea aplicación del principio de proporcionalidad en el marco de procedimientos de ejecución coactiva, con especial énfasis en la adopción de medida cautelares por parte de los órganos ejecutores.

En este contexto, se analiza la aplicación automática, simultánea y sin una debida motivación, lo que conlleva a no solamente una contravención del ordenamiento jurídico sino generan afectaciones desmedidas a los derechos de los ciudadanos.

Así también, se analiza la ausencia de una valoración individualizada de las circunstancias de cada caso en concreto, situación que refleja una actuación administrativa que conduce a una privilegiada eficacia recaudatoria por sobre la protección de garantías constitucionales.

Y, finalmente, en este capítulo se incorporan criterios tanto doctrinales como jurisprudenciales que dilucidan la existencia de situaciones reales de vulneración de derechos constitucionales de los coactivados.

3.1. Falencias en la aplicación práctica

Las medidas cautelares que se adoptan en procedimientos coactivos por parte de los órganos ejecutores se encuentran previstas en el artículo 281 del Código Orgánico Administrativo, el cual las estructura sobre la base de principios constitucionales, entre los que destaca la proporcionalidad como eje rector de su aplicación. No obstante, es

precisamente en esta fase del procedimiento coactivo en donde se evidencian falencias significativas que pueden derivar en afectaciones a los derechos de los ciudadanos.

En efecto, la intención del legislador mediante esta regulación ha sido orientar la adopción de las medidas cautelares hacia una protección efectiva de los derechos de los deudores, estableciendo límites claros a su imposición. Respecto a aquello, Córdova y Zambrano han manifestado que:

Los estudios sobre la proporcionalidad en los procesos coactivos sugieren que existe una tendencia a implementar medidas excesivamente gravosas en relación con las deudas reclamadas. Las investigaciones recientes demuestran que la falta de criterios estandarizados para la imposición de medidas cautelares puede resultar en afectaciones desproporcionadas al patrimonio de los deudores. (2021, p. 163)

Los autores evidencian que efectivamente, existe una aplicación desproporcionada de medidas cautelares derivada de la ausencia de parámetros uniformes para su adopción, que trae consigo afectaciones a los derechos de los coactivados. Por su parte, Delgado Casanoca profundiza en aquello, en concreto sobre la medida cautelar de prohibición de ausentarse, al señalar que:

(...) los funcionarios ejecutores excluyen cualquier análisis sobre la necesidad de la medida personal, sino que más bien, emiten de forma simultánea medidas que afectan derechos reales como personales, no habiendo mediado para ello la exclusión de alternativas igual de eficaces, pero menos lesivas. (2017, p. 25)

Esta situación evidencia la imperatividad de incorporar de manera efectiva el *test* de proporcionalidad en la actuación administrativa, particularmente en la adopción de medidas

cautelares, pues la necesidad como ya se ha analizado, se constituye como un subprincipio indispensable de este examen, que, en conjunto con la idoneidad y la proporcionalidad en sentido estricto, articulan un blindaje jurídico que impide la arbitrariedad.

Por su parte, Villacís de la Cueva (2021) analiza específicamente el inciso cuarto del artículo 281 del Código Orgánico Administrativo y pone de relieve una contradicción estructural: al exigir garantías bancarias o pólizas incondicionales por el valor de la deuda e intereses para el cese de medidas cautelares, la norma impone requisitos que resultan excesivos e inalcanzables para el administrado, situación cuestionada por el autor quien sostiene que:

Estos valores son excesivos, desproporcionales e incluso tan complicados de cumplir que en muchas ocasiones no se pensaría ni siquiera solicitar a la entidad pública reconsidere y levante las medidas preventivas adoptadas, y por lo tanto permitir que sigan activas las medidas cautelares a un plazo extenso, desnaturalizándose de esa forma también su esencia. (2021, p. 37)

Esta exigencia, perpetúa restricciones patrimoniales de forma indebida, lo que, en palabras del autor, desvirtúa la esencia instrumental de la medida cautelar para transformarla en un mecanismo de coacción ilegítima. Bajo este enfoque, dicha rigurosidad constituye una barrera económica casi insuperable, que anula la posibilidad real de cesar las restricciones, situación que pone en evidencia la desproporcionalidad de un sistema en el que se prioriza la eficacia recaudatoria sobre los derechos fundamentales.

Ahora bien, la cooperación administrativa consagrada en el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador implica el deber de los órganos del sector público

de coordinar acciones en conjunto para así alcanzar los fines del Estado (Asamblea Constituyente, 2008) entre ellos, la recuperación de obligaciones mediante la ejecución coactiva, sin que ello signifique la exoneración del cumplimiento de requisitos legales.

Sin embargo, los organismos municipales, han sido beneficiados con exoneraciones respecto a la obligación de acreditación de la titularidad de los bienes de los coactivados por parte de los Registros de Propiedad, entidades bajo su dependencia, situación igualmente desnaturaliza la esencia de las medidas cautelares, pues ninguna entidad con potestad coactiva debería quedar desvirtuada del cumplimiento de exigencias indispensables como esta para garantizar la proporcionalidad, a fin de prevenir abusos o restricciones indebidas del derecho de dominio.

3.2. Medidas simultáneas y no motivadas

Bajo esta misma línea de análisis, otra forma en la que la administración pública se aparta de los principios constitucionales se refleja en la aplicación simultánea y sin una debida motivación, así lo afirman Meneses Segura y Silva Barrera, quienes sostienen que “(...) el uso excesivo o inmotivado de medidas cautelares dentro de procesos coactivos puede generar afectaciones patrimoniales desproporcionadas e indebidas” (2025, p. 8844).

En lo que respecta a la aplicación simultánea de las medidas cautelares, esta práctica contraviene directamente el artículo 281 del Código Orgánico Administrativo, norma que le impone al ejecutor la obligación de optar por aquella alternativa que genere menor afectación a los derechos, por tanto, la concurrencia de gravámenes sin una fundamentación que acredite

su estricta necesidad, vulnera entre otros derechos, a la seguridad jurídica. Respecto a aquello, Paredes Chiluisa et al. sostienen que:

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. (2023, p. 2994)

Asimismo, Delgado Casanova (2017), ha analizado esta problemática, subrayando que organismos como la Contraloría General del Estado suelen recurrir a la retención de fondos de manera indiscriminada a través de la Superintendencia de Bancos, ordenando la congelación simultánea de todas las cuentas del coactivado en el sector financiero sin realizar una estimación previa y real de la obligación, lo cual genera que el valor bloqueado exceda de forma desproporcionada el monto de la deuda. Esta práctica evidencia un ejercicio abusivo por parte de la administración pública, pues desconoce los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y prescinde de un análisis garantista orientado a la protección de los derechos del coactivado.

Por su parte, Bautista sostiene al respecto que “La solicitud de múltiples retenciones y prohibiciones simultáneas, sin una evaluación específica del monto de la deuda, se considera arbitraria y abusiva” (2024, p. 2609), postura que pone en evidencia una práctica administrativa que desborda los límites razonables del ejercicio de la potestad coactiva del Estado Ecuatoriano.

En virtud de estos diversos aportes doctrinarios, se puede colegir que la adopción simultánea de múltiples medidas cautelares no constituye un fenómeno aislado, sino una práctica arraigada en la actuación administrativa dentro de procedimientos coactivos, misma que genera afectaciones a los derechos fundamentales de los coactivados como la propiedad, la seguridad jurídica y el debido proceso.

Ahora bien, la falta de motivación por parte de los órganos ejecutores también implica una vulneración directa a los derechos fundamentales del coactivado, particularmente al debido proceso, dentro del cual se constituye como una garantía esencial, consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador, que prevé que toda decisión de los poderes públicos debe encontrarse debidamente fundamentada, mediante la exposición clara de las norma y principios jurídicos aplicables y la explicación de su pertinencia respecto del caso en concreto (Asamblea Constituyente, 2008).

Sobre este punto, García Díaz (2022) sostiene que la ausencia de un procedimiento rigurosos permite que las medidas cautelares se dicten sin una motivación ajustada a la realidad de los hechos o al interés que se pretende precautelar. Esta apreciación revela una situación preocupante, pues expone la emisión de decisiones carentes de una justificación adecuada, pese a que la fundamentación fáctica y jurídica suficiente es indispensable para la protección de los derechos de los ciudadanos.

Frente a esta problemática, Cisneros Jerves (2014, citado en Meneses & Silva, 2025, p. 8844) sostiene que (...) es indispensable que la administración actúe con prudencia, motivación suficiente y bajo un escrutinio constante de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad”, afirmación que resulta especialmente relevante, en tanto exige que el ejecutor

abandone la adopción mecánica de medidas cautelares y asuma una actuación debidamente fundamentada en concordancia con los principios constitucionales que rigen la actuación estatal.

Es evidente, que, en la práctica, los órganos ejecutores adoptan medidas cautelares de forma desproporcionada, situación que genera una afectación directa a los derechos fundamentales de los administrados; sin embargo, esta actuación suele encontrar su justificación en el marco de la responsabilidad civil culposa prevista en los artículos 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, bajo la cual puede recaer sobre estos servidores públicos glosas cuando se determine la existencia de un perjuicio económico estatal derivado de acciones u omisiones calificadas como negligentes, imprudentes o inobservantes de las cautelas debidas (Asamblea Nacional, 2002).

Esta presión institucional genera un escenario en el que los ejecutores priorizan la protección del erario estatal frente a la protección de los derechos de los coactivados, lo que conduce a decisiones excesivas en la adopción de medidas cautelares en procedimientos coactivos. No obstante, esta circunstancia no puede entenderse como una justificación para las restricciones indebidas, sino más bien como la manifestación de un problema estructural en el sistema de control y responsabilidad pública que debe ser considerado para su corrección institucional.

Las falencias descritas revelan una realidad preocupante, pues el procedimiento coactivo en nuestro país ha dejado de operar como un mecanismo de tutela del erario público para ser un ejercicio de hostilidad institucional que se ha normalizado tanto por los órganos ejecutores como por los ciudadanos coactivados. Ante este escenario, reitero que la

incorporación obligatoria del *test* de proporcionalidad es el mecanismo más adecuado para restaurar la legitimidad de la función pública y devolvernos a los ciudadanos la confianza de que nuestros derechos serán respetados en todo momento.

La adopción de este *test* permitiría transitar de un modelo de ejecución automática a uno racional, en donde el funcionario ejecutor asuma la carga de probar que la medida adoptada es la menos lesiva posible, solo así, se puede garantizar que la recuperación de los recursos estatales no se logre a costa del sacrificio de los ciudadanos, asegurando de esta forma que la supremacía de la Constitución prevalezca sobre la rigidez de las normas.

3.3. Jurisprudencia relevante

3.3.1. Levantamiento de medidas cautelares en la ejecución coactiva

La Corte Constitucional del Ecuador declaró la inconstitucionalidad sustitutiva del inciso cuarto del artículo 281 del Código Orgánico Administrativo, en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de dicha disposición. La crítica se enfocó en que la norma contenía como requisitos para el levantamiento de las medidas cautelares en procedimientos coactivos la presentación de una póliza o garantía bancaria de carácter incondicional y de cobro inmediato por el valor de la totalidad del capital adeudado, más los intereses devengados, los proyectados para el año siguiente y costas procesales, exigencia que fue cuestionada ya que imponía una carga excesiva al administrado (Sentencia 40-21-IN/25, 2025).

En este sentido, la Corte requirió usar como herramienta de análisis en el *test* de proporcionalidad, a fin de determinar si “(...) la norma impugnada, con las características previstas, constituye o no una limitación irrazonable o desproporcional al ejercicio del

derecho a la tutela administrativa efectiva, en el marco de un procedimiento administrativo en el que se determinan derechos y obligaciones” (Sentencia 40-21-IN/25, 2025, p. 13).

Es así como la Corte Constitucional del Ecuador partió del análisis de la idoneidad como subprincipio del *test* de proporcionalidad, precisando que la norma cuestionada sí cumple con este requisito, pues constituye un mecanismo técnicamente apto para garantizar la recuperación del crédito público, señalando que:

(...) es idónea para contribuir al objetivo de asegurar el pago de la deuda. Esto por cuanto con este requisito la administración pública asegura que, en caso de levantamiento de las medidas cautelares e incumplimiento del pago por parte de la persona coactivada, el Estado cuente con una fuente inmediata de cobro, lo que agiliza la recuperación de lo adeudado y fortalece la eficacia y efectividad del procedimiento coactivo. (Sentencia 40-21-IN/25, 2025, p. 14)

Ahora bien, respecto al subprincipio de necesidad, la Corte determinó que efectivamente el inciso cuarto del artículo 281 cumple con este parámetro al señalar que “(...) podría considerarse necesario desde la perspectiva de proteger el interés del Estado en recuperar lo adeudado” (Sentencia 40-21-IN/25, 2025, p. 13), sin embargo, añadió que:

(...) aunque la medida podría cumplir el criterio de necesidad (...) se debe evaluar si el requisito de la norma impugnada es proporcional en estricto sentido y verificar si, materialmente, impide el acceso al mecanismo de levantamiento de medidas cautelares dentro del procedimiento de ejecución coactiva, en conexión con el derecho a la tutela administrativa efectiva. (Sentencia 40-21-IN/25, 2025, p. 15)

Es decir, la Corte requirió una evaluación conjunta de los subprincipios que componen el *test*, evitando de esta forma un análisis aislado. Esta apreciación lleva a último parámetro a analizar, la proporcionalidad en sentido estricto, respecto al cual se determinó que la norma:

(...) contraviene el derecho a una tutela administrativa efectiva. Esto al constituir una barrera económica irrazonable que impide el acceso efectivo al mecanismo de cese de dichas medidas y, por tanto, restringe la posibilidad de que la persona coactivada acceda a dicho mecanismo para procurar una menor afectación al ejercicio de derechos fundamentales, como la propiedad o transitar libremente, durante el desarrollo del procedimiento. (Sentencia 40-21-IN/25, 2025, p. 17)

Es decir, a partir de un análisis integral del *test* de proporcionalidad se determinó que, aunque la norma fuera idónea y necesaria, e inclusive persiguiera un fin constitucionalmente válido, su aplicación implicaba una restricción económica excesiva que anulaba materialmente el levantamiento de medidas para quienes enfrentaran dificultades económicas (Sentencia 40-21-IN/25, 2025, p. 17).

En consecuencia, la Corte Constitucional del Ecuador declaró la inconstitucionalidad sustitutiva del inciso cuarto del artículo 281 del Código Orgánico Administrativo, el cual quedó reformulado en el sentido de que la garantía presentada debe cubrir únicamente el valor reflejado en el título de crédito y los intereses devengados hasta la fecha de su emisión, modificación que representó un avance significativo, en tanto configura al principio de proporcionalidad como eje rector en la adopción y aplicación de medidas cautelares, de forma que estas no afecten en forma desmedida los derechos fundamentales de los deudores.

3.3.2. Improcedencia del embargo y/o la retención de la pensión jubilar

La Corte Constitucional del Ecuador mediante la sentencia No. 105-10-JP/21 determinó que no proceden las medidas cautelares de embargo y/o retención de pensiones jubilares en procedimientos de carácter coactivo, con excepción de aquellas obligaciones que sean provenientes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021).

Para llegar a esta conclusión, realizo un análisis integral a partir del derecho a una vida digna, concluyendo que los afectados por la adopción de estas medidas cautelares, al ser jubilados por vejez o discapacidad, dependen exclusivamente de sus pensiones para subsistir, razón y constituyen el único medio para garantizar sus condiciones básicas de existencia, por lo que cualquier afectación a estos recursos dentro del procedimiento coactivo compromete directamente sus derechos fundamentales (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021, p. 14).

Frente a aquello, la Corte llegó a establecer la siguiente regla jurisprudencial con efecto *erga omnes*:

- 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. No obstante, de conformidad con lo señalado en el párrafo 57 ut supra, ello no implica condonación de deudas; pudiendo incluso recurrirse a otros mecanismos señalados en el Código Orgánico Administrativo, para el cobro de este tipo de obligaciones. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021, p. 21)

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. En el caso específico de mora patronal, se requerirá de forma adicional la declaratoria previa de insolvencia del deudor y garantes. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021, p. 21)

En este caso, es evidente que las medidas cautelares sobre pensiones jubilares se aplicaban de forma desproporcionada, al desconocer que dichos ingresos constituyen el único sustento económico de los coactivados y, por tanto, se encuentran directamente vinculados con el derecho a una vida digna. Por esta razón, la Corte Constitucional del Ecuador se vio obligada a establecer una regla jurisprudencial que limite expresamente la procedencia de las restricciones, con el fin de evitar futuras vulneraciones y proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos.

3.4. Supuestos representativos de vulneración de derechos

3.4.1. Sentencia No. 889-20-JP/21

La Corte Constitucional en la Sentencia No. 889-20-JP/21 declaró la vulneración de los derechos a la atención prioritaria, a la pensión de montepío, al no embargo de las pensiones económicas del IESS y a prestar servicios públicos de calidad, de Zoila Gardenia Lainez Cabezas, una mujer adulta mayor, con discapacidad y en condición de pobreza, quien percibía como único ingreso para su subsistencia una pensión de montepío (Sentencia No. 889-20-JP/21, 2021).

Estas vulneraciones surgieron a partir de un procedimiento coactivo iniciado por la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT, por una deuda por servicios telefónicos que ascendía al valor de 157,93 dólares que Zoila Lainez mantenía con la entidad. En el proceso como medida cautelar se procedió a la retención de fondos sobre la cuenta bancaria en donde la adulta mayor recibía su pensión (Sentencia No. 889-20-JP/21, 2021).

Para poder levantar esta medida cautelar evidentemente desproporcionada, se llegó a un acuerdo de facilidades de pago, mediante el cual Zoila debía cubrir la cantidad de 375.62 dólares, valor que comprendía 157.93 dólares por el saldo vencido, 154.66 dólares por interés de mora, 56.26 dólares de honorario profesional, 6.75 dólares por IVA factura. Cabe recalcar que estos valores fueron cubiertos con dinero prestado, con la intención de desbloquear su cuenta bancaria y recuperar el único sustento económico del que disponía (Sentencia No. 889-20-JP/21, 2021).

Frente a ello, la Corte manifestó que en este caso existió una evidente afectación producto de la adopción de la medida cautelar, a lo que señaló que:

Cuando se puede valorar lo que significa una deuda de una persona de escasos recursos, como Zoila, y el valor adeudado a la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, resulta insignificante el monto de lo adeudado para la empresa. La falta de pago del monto de lo adeudado a CNT no tiene un impacto considerable en su funcionamiento. CNT, por ejemplo, no quebraría o dejaría de funcionar si Zoila no paga o paga con retraso. En cambio, para Zoila el efecto del bloqueo fue devastador: tuvo dificultades para conseguir alimentos y medicamentos, recurrió a la

caridad y a préstamos, entró en estado de necesidad y angustia (Sentencia No. 889-20-JP/21, 2021, p. 20).

Es así que la medida cautelar adoptada en este caso significó la afectación directa al derecho a la dignidad de la ciudadana coactivada en condición de vulnerabilidad, resultando excesiva e innecesaria frente al beneficio económico que el órgano ejecutor pretendía obtener, de este modo, de desnaturalizó la finalidad del procedimiento coactivo y sus estándares constitucionales de protección de derechos fundamentales.

3.4.2. Caso del IESS

Francisco Cortez Chamorro en su obra titulada *Medidas cautelares en la acción coactiva: problemas de legalidad, proporcionalidad y notificación. Caso del IESS* centró su análisis en cómo los procedimientos coactivos iniciados por esta entidad pública, se contraponen a principios constitucionales como el de proporcionalidad (Cortez Chamorro, 2023). En este estudio, el autor a partir de una muestra de cien casos, pudo identificar diversas falencias, sobre todo en cuanto a la notificación de la orden de pago inmediato, aspecto sobre el cual manifestó que:

La falta de información precisa sobre la situación del deudor dificulta ajustar las medidas cautelares según sus circunstancias de cada persona, lo cual puede generar una imposición de medidas cautelares que resulten desproporcionales con respecto a la deuda y no permitan asegurar que el coactivado sea capaz de cubrir la deuda (Cortez Chamorro, 2023, p. 50).

En este contexto, Cortez afirma que la ausencia de notificación dificulta que el órgano ejecutor conozca realmente la situación económica, social y laboral del deudor, aspecto que

es fundamental en la adopción de medidas cautelares, pues al no contar con esta información, la entidad que ejerce la potestad coactiva se ve impedida de ajustar las medidas cautelares a las circunstancias concretas de cada caso (Cortez Chamorro, 2023)

Como consecuencia, las medidas cautelares aplicadas por el IESS exceden de forma desproporcional lo estrictamente necesario para garantizar el cobro de la obligación, lo que evidencia la necesidad de fortalecer mecanismos de comunicación que garanticen una aplicación individualizada y razonada de estas medidas (Cortez Chamorro, 2023).

Este análisis revela que la falta de notificación se traduce en una desproporcionalidad manifiesta, ya que los órganos ejecutores imponen gravámenes sin ponderar la afectación que estos representar en los coactivados, pues al ignorar la realidad económica del deudor, entidades como el IESS adoptan medidas que puede comprometer gravemente su subsistencia, sin que medie una valoración que permita ajustar la intervención administrativa a condiciones más equitativas y respetuosas de los derechos del administrado.

Capítulo IV: Impacto jurídico y social de la desproporcionalidad en medidas cautelares coactivas

El objeto del presente capítulo es evaluar el impacto derivado de la aplicación desproporcionada de medidas cautelares adoptadas por los órganos ejecutores en procedimiento coactivo, partiendo de la constatación de la desnaturalización de esta figura jurídica en la práctica.

En un segundo punto, se desglosan las afectaciones provocadas por esta desnaturalización a los deudores y sus familias.

Posteriormente, se analiza brevemente el principio de confianza legítima y cómo este puede verse lesionado en virtud de una aplicación de medidas cautelares coactivas alejada del principio de proporcionalidad.

Y finalmente, se busca establecer la responsabilidad del Estado ecuatoriano frente a los daños ocasionados, resaltando la necesidad de una reparación integral frente a las vulneraciones producidas en este contexto.

4.1. Consecuencias para los administrados y sus familias

4.1.1. Desnaturalización de la finalidad de las medidas cautelares

Como se ha examinado previamente, las medidas cautelares adoptadas en un procedimiento coactivo no constituyen un fin en sí mismas, más bien, funcionan como herramientas excepcionales supeditadas a principios constitucionales tales como la proporcionalidad, sin embargo, no siempre existe este apego, así lo afirma Valarezo Román al manifestar que:

(...) dicho principio no es cabalmente respetado, puesto que la determinación de una medida precautelatoria obedece a una representación simbólica y en ciertos casos más bien agravante que se transforma en una obstaculización de carácter patrimonial ejercida sobre el sujeto pasivo. (2019, p. 36)

Lo expuesto, demuestra una evidente desnaturalización de las medidas cautelares en procedimiento coactivos, pues estas dejan de ser herramientas de aseguramiento para convertirse en sanciones arbitrarias para los coactivados. Esta postura es compartida por Reyes (2023, citado en Yáñez Alcívar et al. 2024, p. 961) quien sostiene 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.

Esta convergencia de criterios confirma que la ejecución coactiva opera bajo una desproporcionalidad latente, donde se prioriza la presión económica sobre el respeto a los derechos. Este aspecto es también cuestionado por Tapia Tapia et al., quienes sostienen que:

Aunque el principio de proporcionalidad está bien fundamentado en la teoría del derecho administrativo ecuatoriano, su aplicación práctica presenta inconsistencias, estas discrepancias no solo dificultan la justicia administrativa, sino que también generan decisiones arbitrarias que afectan los derechos de los administrados. (2024, p. 545)

En conjunto estas posturas traen consigo la idea de una desnaturalización de las medidas cautelares en los procedimientos coactivos en el Ecuador, situación que hace necesaria la implementación del anteriormente analizado *test* de proporcionalidad, como herramienta de control administrativo y jurisdiccional, que permita que cualquier restricción guarde un equilibrio razonable con el fin perseguido y respete, en todo momento, los derechos de los administrados.

4.1.2. Afectación directa a la subsistencia del administrado y su familia

La subsistencia según Denell (1979, citado en Boromo et. al, 2019, p.16) es “(...) la búsqueda de aquellos materiales necesarios para el bienestar físico de una comunidad, incluyendo tanto los recursos consumibles como la tecnología asociada a su obtención y

procesamiento”, en este sentido, el aseguramiento de medios para su realización materializa el contenido del derecho a la dignidad, en la medida en que:

Como presupuesto del Estado Social de Derecho, el goce al mínimo vital, es un elemento esencial de la dignidad humana y busca establecer un contenido mínimo legal para los evidentemente indeterminados reclamos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Young, 2008, citado en Duque Quintero et al., 2018, p.82).

La dignidad humana posiciona al individuo como el eje central y fin último del Estado, cuyo objeto primordial es la consecución del bien común, garantizando condiciones sociales y jurídicas necesarias para que el ciudadano alcance su desarrollo integral. Ello se consigue no solo con prestaciones positivas sino también con la ausencia de interferencias arbitrarias (Nogueira Alcalá, 2009).

Es así que, el Estado ecuatoriano se encuentra en el deber jurídico de garantizar el mínimo vital de sus ciudadanos, bajo una concepción de dignidad, que exige tanto políticas afirmativas en virtud de este fin, como, la dotación de un blindaje jurídico que vaya en contra de acciones arbitrarias que pretendan socavar los derechos fundamentales de los individuos. Al margen de un procedimiento coactivo, implica que la eficacia recaudatoria de los órganos ejecutores no puede sobreponerse a la integridad económica del deudor. En este contexto, según Yáñez Alcívar et al.:

(...) 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 (2025, p. 970).

El autor trae a colación un aspecto muy importante, el alcance que tiene la afectación provocada por una medida cautelar desproporcional, pues no únicamente puede comprometer la subsistencia de los deudores sino también la de sus familias. Uno de los casos en donde se evidencia esta situación es el contenido en la Sentencia No. 889-20-JP/21, analizado con anterioridad.

En este caso, Zoila Gardenia Lainez Cabezas al encontrarse en una situación de vulnerabilidad, por su edad, discapacidad y condición socioeconómica, debían garantizarse sus derechos de manera efectiva, sin embargo, la retención de fondos de la cuenta en donde recibía la pensión de montepío como medida cautelar significó una vulneración al derecho a una vida digna, pues constituía su “(...) única renta mensual que tiene para su subsistencia diaria y para cubrir sus necesidades de alimentación, vestimenta y salud” (Sentencia No. 889-20-JP/21, 2021, p. 8).

En este contexto, la medida adoptada por el órgano ejecutor afectó directamente a la subsistencia de la deudora y a la de su familia, pues a partir de la retención de fondos del único ingreso de la deudora se produjo una situación de precariedad, de forma que no pudieron acceder ni siquiera a una alimentación digna, enfrentando hambre y una profunda angustia emocional ante la persistente exigencia económica de la entidad pública (Sentencia No. 889-20-JP/21, 2021).

Esta situación también incidió de forma negativa en la actividad laboral de su sobrina, afectando consecuentemente su capacidad de generar ingresos, pues la accionante manifestó que: “Todos los días lloraba y mi sobrina iba una y otra vez a pedir ayuda a CNT, dejando incluso de vender sus manualidades, pero no logramos que CNT nos escuche (...)” (Sentencia No. 889-20-JP/21, 2021, p. 7).

Además, experimentaron una situación de privación económica grave, pues añadió que:

“(...) yo le dije a mi sobrina que nunca hemos pasado tanta pobreza y ella solo me abrazaba... tuve complicaciones, tenía mareos y mis piernas estaban rojas... no comía a la hora que era y los medicamentos no los estaba tomando como se debía (...)” (Sentencia No. 889-20-JP/21, 2021, p. 9).

Sin embargo, ello significó todo el daño, pues además de quedarse sin los medios para subsistir, Zoila se vio en la necesidad de endeudarse para poder cumplir con la obligación pendiente y afrontar en cierta forma la situación de vulnerabilidad que atravesó junto con su sobrina (Sentencia No. 889-20-JP/21, 2021).

En este caso, es evidente que la medida cautelar aplicada en forma desproporcional, excedió su naturaleza instrumental y precautoria para transformarse en un acto de despojo. Al anular el acceso a los recursos mínimos de subsistencia, la entidad ejecutora vulneró el derecho a una vida digna tanto de la coactivada como de su núcleo familiar, escenario que refleja la realidad de múltiples procedimientos en donde la falta de límites al ejercicio de la potestad coactiva deriva en este tipo de consecuencias.

4.1.3. Afectación a la confianza legítima

La confianza legítima se encuentra consagrada en el artículo 22 del Código Orgánico Administrativo como aquel principio que exige a la administración pública actuar de forma predecible, respetando las expectativas que ha creado en el administrado a través de sus actos previos (Asamblea Nacional, 2017). En esencia, asegura que la estabilidad jurídica no sea sacrificada por la mera voluntad o la negligencia del Estado.

La confianza legítima, es definida por Rodríguez Arana como la (...) manifestación del valor superior de la seguridad y de la racionalidad o, en sentido negativo, de la prohibición de la arbitrariedad y de la proscripción de la incerteza, de la imprevisibilidad o de la inseguridad jurídica (2013, p. 65). Es así que este principio, se establece como aquel en virtud del cual se prevé que el ordenamiento jurídico se mantendrá estable tanto en su regulación como en su aplicación.

En la adopción de medidas cautelares con inobservancia al principio de proporcionalidad, se puede ver afectada la confianza legítima, pues su aplicación mecánica y sin un análisis riguroso defrauda la expectativa del ciudadano de que la potestad coactiva se ejercerá con racionalidad y no como un ataque imprevisto (Meneses Segura & Silva Barrera, 2025). Desde esta perspectiva, se le impone a la administración pública el deber de actuar con previsibilidad y sujeción a criterios estables, a partir de la seguridad jurídica, de modo que su actuación no implique una vulneración del derecho propio.

4.1.4. Responsabilidad estatal frente a los daños ocasionados

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la responsabilidad estatal de reparación se encuentra consagrada en el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador, como la obligación ineludible del Estado de resarcir las vulneraciones de derechos

originadas por deficiencias en los servicios públicos o por actos u omisiones de sus funcionarios (Asamblea Constituyente, 2008). Bajo este precepto, la administración pública asume la responsabilidad directa por cualquier transgresión a la esfera jurídica de los administrados.

Para que se configure la responsabilidad estatal se requiere necesariamente de la preexistencia de dos elementos: un antecedente y una consecuencia. El primero corresponde a una obligación originada por un deber previo, es decir, el incumplimiento de una potestad legal por parte de la administración pública; y, un segundo elemento que refiere a la lesión o daño sufrido (Maraniello, 2013).

El primer elemento, está contemplado en el artículo 9 de la norma constitucional, en los siguientes términos: “9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución (...)” (Asamblea Constituyente, 2008). Esta obligación se encuentra en armonía con instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que consagran en su primer artículo, el compromiso de asegurar el pleno ejercicio de las garantías y libertades de las personas, sin discriminación alguna.

En cambio, el segundo elemento necesario para la configuración de la responsabilidad estatal es el daño, que se deriva de la adopción desproporcionada de medidas cautelares por parte de los órganos ejecutores en procedimientos coactivos, situación que produce “(...) restricciones a derechos fundamentales como el de propiedad, el salario o la libertad de disposición patrimonial” (Erazo Galarza, 2012, citado en Meneses Segura & Silva Barrera, 2025, p. 8842).

El daño se produce por varios motivos, uno de ellos es la falta de uniformidad entre los órganos ejecutores en la interpretación del principio de proporcionalidad, que da como resultado vulneración a los derechos de los coactivados (Erazo Galarza, 2012, citado en Meneses Segura & Silva Barrera, 2025), lo que evidencia la necesidad de una reparación por parte del Estado ecuatoriano.

Otra forma en la que se produce el daño es a causa de la privación de recursos indispensables para la subsistencia diaria tales como la alimentación, salud o vivienda, mediante la adopción de medidas cautelares desproporcionadas (Vogelely Romero, 2025), situación que genera un perjuicio grave, especialmente en personas en condición de vulnerabilidad.

De igual forma, se configura el segundo elemento de la responsabilidad estatal por la prolongación indebida de las medidas cautelares, pues ante la falta de plazos claros y mecanismos de revisión, estas pueden mantenerse incluso cuando han desaparecido las causas que las justificaron (Erazo Galarza, 2012, citado en Meneses Segura & Silva Barrera, 2025). Esta situación genera un perjuicio sostenido en el tiempo, que restringe de manera continua los derechos de los coactivados.

En este escenario, es necesaria una reparación integral de los derechos vulnerados. Para los autores Aguirre Castro y Alarcón Peña esta es “(...) una institución jurídica que tiene por objeto subsanar, en la medida de lo posible, las consecuencias reales y potenciales generadas a partir de la vulneración de un derecho, para que este sea reintegrado *in integrum*” (Aguirre Castro & Alarcón Peña, 2018, p. 126).

En esta misma línea, Granda y Herrera manifiestan que la reparación integral: “(...) procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación” (Granda Torres & Herrera Abrahan, 2020, p. 254), es decir, ambos planteamientos convergen en destacar la finalidad restauradora de la reparación integral, orientada a restituir en la mayor medida posible, la situación previa a la vulneración.

La reparación integral puede darse de dos maneras, ya sea de forma inmaterial o material. La primera implica:

[E]ntre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud (Granda Torres & Herrera Abrahan, 2020, p. 254).

Mientras que, la segunda modalidad, que corresponde a la reparación material del daño, que incluye “(...) la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso” (Granda Torres & Herrera Abrahan, 2020, p. 254).

La reparación integral es plenamente aplicable en el contexto de la adopción de medidas cautelares desproporcionadas de carácter coactivo, así lo ha establecido la Corte Constitucional del Ecuador, al señalar que este resarcimiento es transversal, pues no solo

recoge estándares internacionales, sino se activa ante cualquier vulneración que amerite medidas destinadas a restituir los derechos vulnerados (Sentencia N.º 009-14-SIS-CC, 2014).

Es decir, al resultar vulnerados derechos de rango constitucional tales como la propiedad, la dignidad, el debido proceso entre otros, quien haya cometido tal vulneración se halla en la obligación jurídica de repararlos. En el específico escenario de medidas cautelares, quien debe responder de manera efectiva es el Estado ecuatoriano.

Esta reparación posee aún más peso cuando las personas afectadas pertenecen a los grupos de atención prioritaria contemplados en el artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Nacional, 2017). En este sentido, es obligación estatal garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de todos los ciudadanos y sobre todo brindar una protección reforzada a grupos de atención prioritaria, más aún al tratarse de personas en situación de doble vulnerabilidad (Erazo Galarza , 2021).

Bajo este escenario, la responsabilidad estatal en el Ecuador adquiere relevancia debido a la falta de regulación efectiva de la acción de repetición, pese a encontrarse prevista en el artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador como un mecanismo mediante el cual el Estado debe ejercer su facultad de repetir contra los sujetos responsables del daño causado, sin perjuicio de las demás responsabilidades que deriven de su actuación (Asamblea Constituyente, 2008).

Según datos de la Procuraduría General del Estado, el país ha sido condenado a pagar aproximadamente 2.800 millones de dólares por concepto de indemnizaciones, mientras que los montos recuperados mediante acciones de repetición han sido mínimos, esto debido

principalmente a la dispersión normativa y a la ausencia de procedimientos claros (Rueda, 2025).

Esta situación evidencia que, en la actualidad no existe un sistema eficiente que garantice la determinación y sanción de los funcionarios responsables de actuaciones indebidas, una debilidad estructural que en el ámbito de las medidas cautelares en procedimientos coactivos puede propiciar una reiteración de prácticas desproporcionadas sin que existan mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas. En consecuencia, la estructuración de un marco normativo claro y sistemático en materia de acción de repetición implica un mecanismo indispensable para la adecuada tutela del erario público y para evitar reiteraciones de vulneraciones a los derechos fundamentales de los administrados.

Conclusiones

1. Existe una tendencia generalizada en los órganos ejecutores de aplicar medidas cautelares de forma automática y simultánea, práctica que contraviene el principio de proporcionalidad, pues no se selecciona la alternativa menos lesiva, resultando en afectaciones que exceden la obligación reclamada.
2. La adopción de medidas cautelares desproporcionadas desvirtúa la finalidad instrumental y precautoria de las mismas, pues constituyen mecanismos de coacción ilegítima que comprometen derechos fundamentales de los coactivados y sus familias.
3. La inobservancia del principio de proporcionalidad vulnera directamente derechos constitucionales tales como la propiedad, al imponer restricciones patrimoniales

excesivas; la seguridad jurídica, al generar actuaciones administrativas imprevisibles; y el debido proceso, al carecer de una motivación fáctica y jurídica suficiente.

4. Aunque el Código Orgánico Administrativo consagra a la proporcionalidad como principio rector de la actuación administrativa, existen contradicciones estructurales, como requisitos excesivos para el levantamiento de medidas cautelares, que actúan como barreras económicas insuperables para los deudores.
5. Es necesario integrar el *test* de proporcionalidad como un estándar de cumplimiento obligatorio en el procedimiento coactivo, ya que es la metodología más apropiada para garantizar que la adopción de medidas cautelares se encuentre debidamente justificada, limitada y equilibrada frente a los derechos fundamentales de los coactivados.
6. El Estado ecuatoriano es responsable de reparar integralmente los daños causados por la adopción de medidas cautelares desproporcionadas, sin embargo, existe una debilidad estructural en la aplicación de la acción de repetición, lo que permite que los funcionarios que ordenan estas medidas no rindan cuentas efectivas por sus actuaciones indebidas.

Recomendaciones

1. Se recomienda establecer tanto a nivel normativo como reglamentario la aplicación obligatoria del *test* de proporcionalidad como requisito previo a la adopción de medidas cautelares por parte de los órganos ejecutores, a fin de garantizar la protección de los derechos de los coactivados y sus familias.
2. Se recomienda que los órganos ejecutores realicen un análisis previo e individualizado de la situación socioeconómica, social y familiar del administrado,

con el objeto de adecuar la medida cautelar a sus condiciones reales y evitar afectaciones desproporcionadas a su subsistencia.

3. Se recomienda la implementación de mecanismos de coordinación institucional entre las entidades ejecutoras e instituciones como los Registros de la Propiedad, Registros Mercantiles y la Superintendencia de Bancos, con el fin de garantizar el levantamiento inmediato de las medidas cautelares una vez extinguida la obligación.
4. Se recomienda implementar programas de formación continua dirigidos a los funcionarios encargados de la ejecución coactiva, enfocados en derechos constitucionales, principio de proporcionalidad y estándares jurisprudenciales, con el fin de evitar prácticas arbitrarias.
5. Se recomienda establecer mecanismos de responsabilidad del Estado frente a la adopción de medidas cautelares desproporcionadas, garantizando la reparación integral de los daños ocasionados y promoviendo medidas preventivas que eviten reiteración de vulneraciones.

Bibliografía

- Agudelo Ramírez, M. (2005). El debido proceso. *Opinión Jurídica*, 89-105.
- Aguirre Castro, P., & Alarcón Peña, P. (2018). El estándar de la reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Foro Revista de Derecho*, 121-143.
- Aguirre Ramírez, J. P., & Ambrocio Camacho, D. G. (2023). Importancia de las medidas cautelares dentro del procedimiento coactivo en el Ecuador. *593 Digital Publisher CEIT*, 747-755.
- Alessandri Palma, A. F. (1983). *Teoría de las obligaciones, derecho civil*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.
- Alexy, R. (1985). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alvarado Velloso, A. (2009). *Lecciones de derecho procesal civil*. Rosario: Juris.
- Andrade Ureña, R. F. (2022). Principios constitucionales no convencionales de aplicación en el derecho administrativo y énfasis en el derecho electoral ecuatoriano. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 37-55.
- Arvizu Galván, I., Bello Gallardo, N., & Vázquez Avedillo, J. F. (2017). Principio de legalidad vs principio de juridicidad: Evolución Constitucional en México. *Letras Jurídicas*, 15-29.
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional. (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Quito.

- Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito.
- Asamblea Nacional. (2023). *Código Orgánico General de Procesos*. Quito.
- Asamblea Nacional Constituyente de Francia. (1789). *1789*. París.
- Ávila Santamaría, R. (2008). *Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- Barnes Vásquez, J. (1994). Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario. *Revista de Administración Pública*, 495-522.
- Bautista González, L. G. (2024). El uso y abuso de las medidas cautelares en el procedimiento tributario del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador. *Revista latinoamericana de ciencias sociales y humanidades*, 2603-2613.
- Bermúdez Soto, J. (2009). El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria. *Estudios Constitucionales*, 143-205.
- Bustamante, R. (2001). *Derechos fundamentales y proceso justo*. Lima: Ara Editores.
- Cabanellas, G. (2011). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Cabanellas, G. (1993). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L.
- Cabrera Bueno, K. G., Lucero Suco, J. F., & Carpio Flores, L. M. (2023). La vulneración de derechos por la ineficacia de la providencia preventiva de secuestro en bienes muebles sujetos a registro. *Polo del Conocimiento*, 506-524.

- Cassange, J. C. (2015). *Los grandes principios del derecho público: Constitucional y administrativo*. Santa Fe: Ediciones Olejnik.
- Cisneros Jerves, M. E. (2014). *Las medidas cautelares en el Ecuador*. Cuenca: Repositorio Digital de la Universidad de Cuenca.
- Córdoba Azcárate, E., & Martín Villalba, D. (2019). La aplicación del test de proporcionalidad. *Revista Española de Educación Física y Deportes*, 51-64.
- Córdova, M., & Zambrano, R. (2021). Proporcionalidad y medidas cautelares en procesos coactivos administrativos. *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo*, 145-168.
- Cortez Chamorro, F. S. (2023). *Medidas cautelares en la acción coactiva: problemas de legalidad, proporcionalidad y notificación. Caso del IESS*. Quito: Repositorio de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Danós Ordoñez, J. (1995). El procedimiento de cobranza coactiva como manifestación de la potestad de la administración pública de ejecución forzosa de sus actos. *THEMIS Revista de Derecho*, 43-50.
- Delgado Casanova, C. E. (2017). *Las medidas de arraigo en los procedimientos coactivos y su vulneración al derecho de libre circulación*. Quito.
- Denell , R. (1979). Prehistoric Diet and Nutrition: Some Food for Thought. *World Archaeology*, 121-135.
- Diez, M. M. (1996). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Plus Ultra.

- El debido proceso: una construcción principialista en la justicia administrativa. (2015).
Revista Justicias , 88-104.
- Erazo Galarza, D. E. (2012). *Evolución histórica de las principales regulaciones constitucionales y legales del régimen tributario en el Ecuador*. Quito.
- Erazo Galarza , D. E. (2021). Desarrollo Jurisprudencial de los Derechos de los Grupos de Atención Prioritaria. *Juees*, 64-85.
- Estela Huamán, J. A. (2012). El Procedimiento de Ejecución Coactiva. *Revista de Derecho Administrativo*, 233-244.
- Fiallos Flores, J. V. (2018). *La eficiencia del proceso coactivo en la administración pública*.
Ambato: Repositorio digital de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- García Díaz, J. A. (2022). *De las medidas cautelares aplicables en los procedimientos administrativos*. 593 Digital Publisher CEIT.
- Gordillo, A. (1998). *Después de la reforma del Estado*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Granda Torres, G. A., & Herrera Abrahan, C. d. (2020). Reparación integral: principios aplicables y modalidades de reparación, *Ius Humani Revista de Derecho*, 251-268.
- Guzmán, C. (2004). *La Administración Pública y el procedimiento administrativo general*.
Lima: Página Blanca.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2002). *Reglamento para el Control de la Discrecionalidad en los Actos de la Administración Pública - Decreto No. 3179*.
Quito: Registro Oficial.

- Huamaní Cueva, R. (2007). *Código Tributario Comentado*. Lina: Jurista Editores.
- Indacochea Prevost, Ú. (2008). «Calle de las pizzas» y ponderación constitucional. *PUCP*, 294.
- Jinesta, E. (2018). Medidas Cautelares en vía administrativa. En J. C. Morón Urbina, & J. Danós Ordóñez, *Estudios de Derecho Administrativo: El Derecho Administrativo Iberoamericano. Innovación y Reforma. Libro homenaje al profesor Juan Carlos Cassagne. Tomo I* (págs. 285-302). Lima: Gaceta Jurídica.
- Kielmanovich, J. (2000). *Medidas Cautelares*. Buenos Aires: Rubinzal – Calzoni Editores.
- Lucchetti Rodríguez, A. B. (2009). Algunos alcances en la aplicación del principio de razonabilidad de las decisiones administrativas. *Ius et Praxis*, 485.
- Manili, P. L. (2019). La seguridad jurídica en el derecho constitucional comparado. *Revista de la facultad de Derecho y Ciencia Política LEX*, 286.
- Maraniello, P. (2013). Los derechos humanos y la responsabilidad del Estado. *Revista Criterio Jurídico*, 127-148.
- Mariscal Rivera, M. P. (2019). Aplicación del test de proporcionalidad en la argumentación de las resoluciones judiciales en el ámbito del derecho civil. *Revista de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno*, 153-174.
- Mayer, M. (1937). *En Filosofía del Derecho*. Barcelona: Editorial Labor.
- Mejía Salazar. Á. (2020). La arbitrariedad pública más sofisticada. *Andina (Revista académica de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)*, 21-27.

- Meneses Segura, J. F., & Silva Barrera, E. P. (2025). Desafíos y problemáticas del procedimiento coactivo en el Ecuador: Análisis de su impacto en el debido proceso. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 8837-8858.
- Montero Pacheco, S. G. (2025). Consideraciones sobre la consignación de valores adeudados como requerimiento para la presentación de excepciones a la coactiva y principio de acceso gratuito a la justicia. *Prohominum vol.6 no.4*, 304-317.
- Moreano Valdivia, C. (2016). Algunos alcances sobre la facultad coactiva en la administración tributaria. *Revista de Economía y Derecho*, 29-60.
- Muñoz Cabrera, D. (2010). Igualdad jurídica o igualdad material, ¿qué va antes el huevo o la gallina? *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época.*, 403-432.
- Naciones Unidas, (1996). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Nueva York.
- Navarro Gonzáles. (2025). *La Motivación de los Actos Administrativos*. Madrid: ARANZADI LA LEY, S.A.U.
- Nogueira Alcalá, H. (2009). Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano. *Estudios constitucionales v.7 n.2*, 143-205.
- Nogueira Alcalá, H. (2006). El derecho a la igualdad ante la ley, no discriminación y acciones positivas, *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, 61-100.
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José.

- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. París.
- Ortiz Ortiz, E. (1981). Nulidades del acto administrativo en la ley general de administración pública. *Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo*, 381-482.
- Palacios Pareja, E. A. (2004). Reflexiones sobre la caducidad de las medidas cautelares. *Revista de Derecho Ius et veritas*, 23-31.
- Pantoja Bauzá, R. (2016). El principio de juridicidad. *Revista de Derecho Público*, 156-168.
- Paredes Chiluisa T. G., López Paredes, G. E., & López Paredes, N. A. (2023). La Aplicación de Medidas Cautelares en la Ejecución de Procesos. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 2991-3008.
- Pedreschi Garcés, W. (2006). Breves Notas Sobre el Tratamiento Actual del Procedimiento de Ejecución Coactiva de las Obligaciones no Tributarias de Competencia de la Administración Pública. *Derecho & Sociedad*, 340-348.
- Pérez Luño, A. E. (2000). La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia. *Boletín de la Facultad de Derecho (UNED)*, N° 15, 25.
- Pino, G. (2023). Seguridad jurídica. *Revista en Cultura de la Legalidad*, 262-284.
- Pons Cánovas, F. (2001). *Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador*. Madrid: Marcial Pons.
- Prieto Monroy, C. A. (2003). El proceso y el debido proceso. *Universitas*, 811-823.
- Proto Pisani, A. (2009). *Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo*. Lima: Ara Editores.

- Reyes Garzón, M. Á. (2023). *El debido proceso en los procedimientos de ejecución coactiva tributario*. Quito: UASB.
- Rincón Salcedo, J. (2011). *De la discrecionalidad, la estabilidad jurídica y la eficiencia en la gestión de los recursos humanos. El caso de las fuerzas militares colombianas*. Bogotá: Editorial Ibáñez.
- Rodríguez Jiménez, A., & Pérez Jacinto, A. O. (2017). Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento. *EAN*, 186.
- Rodríguez Arana, J. (2005). *Las medidas cautelares en la jurisdicción contencioso-administrativa en España*. Madrid: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Rodríguez Arana, J. (2013). El principio general del derecho de confianza legítima. *Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno, Departamento de Derecho*, 59-70.
- Rueda, R. (14 de septiembre de 2025). *Ecuador espera 17 años por una Ley de Repetición pese a condenas millonarias como la de Chevron*. Obtenido de Primicias: <https://www.primicias.ec/politica/asamblea-proyecto-repeticion-pago-indemnizacion-procuraduria-105055/>
- Saba, R. (2010). (Des)igualdad estructural. En R. Saba, *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad* (pág. 61). Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- Sapag, M. (2009). El principio de proporcionalidad y razonabilidad como límite constitucional de poder al Estado: un estudio comparado. *Dikaion*, 158-198.

Sentencia N.º 009-12-SIN-CC, 0050-09-IN (Corte Constitucional del Ecuador 17 de abril de 2012).

Sentencia N.º 024-10-SCN-CC, 0022-2009-CN (Corte Constitucional del Ecuador 24 de agosto de 2010).

Sentencia N.º 100-16-SEP-CC, 1727-11-EP (Corte Constitucional del Ecuador 30 de marzo de 2016).

Sentencia N.º 009-17-SIN-CC, 0011-16-IN (Corte Constitucional del Ecuador 12 de abril de 2017).

Sentencia N.º 009-14-SIS-CC, 0081-11-IS (Corte Constitucional del Ecuador 29 de enero de 2014).

Sentencia No. 17-14-IN/20, 17-14-IN (Corte Constitucional del Ecuador 24 de junio de 2020).

Sentencia No. 1158-17-EP/21, 1158-17-EP (Corte Constitucional del Ecuador 20 de octubre de 2021).

Sentencia No. 105-10-JP/21, 105-10-JP (Corte Constitucional del Ecuador 10 de marzo de 2021).

Sentencia No. 889-20-JP/21, 889-20-JP (Corte Constitucional del Ecuador 10 de marzo de 2021).

Sentencia No. 8-19-CN/22, 8-19-CN (Corte Constitucional del Ecuador 27 de enero de 2022).

Sentencia No. 40-21-IN/25, 40-21-IN (Corte Constitucional del Ecuador 08 de octubre de 2025).

Sentencia No. 3364-21-EP/25, 3364-21-EP (Corte Constitucional del Ecuador 24 de julio de 2025).

Silva Conde, D. I., Fuentes Gavilanez, M. J., Valencia Murillo, E. V., & Lluquin Valdiviezo, A. F. (2024). Análisis crítico: el principio de legalidad y juridicidad en el proceso administrativo. *Estudios Y Perspectivas Revista Científica Y Académica*, 328-349.

Sosa, C. (1980). El principio de igualdad y la Administración como reguladora de la economía. *Revista de Derecho Público Nro. 2 / 1980*, 37-52.

Tapia Tapia, B. A., Carrillo León, C. H., & García Segarra, H. G. (2024). Aplicación del Principio de Proporcionalidad en la Imposición de Medidas Cautelares en el Procedimiento Coactivo establecido en el Código Orgánico Administrativo. 593 *Digital Publisher CEIT*, 533-545.

Terán Suárez, J. L. (2014). *Principios Constitucionales y Jurídicos de la Constitución*. Quito: Editora Jurídica.

Vallejo Barahona, C. M. (2021). *La Medida Cautelar de Prohibición de Ausentarse del País Contra los Derechos del Representante Legal de una Sociedad Durante el Procedimiento Coactivo Tributario*. Quito: USFQ Law Working Papers.

Valarezo Román, J. A. (2019). Las medidas cautelares en materia tributaria: ¿un problema de inconstitucionalidad? *Revista Sarance*, 22-43.

- Villacres López, J. M., & Pazmay Pazmay, S. F. (2021). Derecho constitucional a la seguridad jurídica de los ciudadanos en el Ecuador. *Polo del Conocimiento*, 1229.
- Villacís de la Cueva, F. (2021). La revocatoria de medidas cautelares en las coactivas: desproporcional e irracional. *Revista Ruptura de la Asociación Escuela de Derecho PUCE*, 21-43.
- Vogeley Romero, M. F. (2025). *El procedimiento coactivo y el abuso de las medidas cautelares*. Guayaquil.
- Yáñez Alcívar, A. M., Rivera Vivar, G. P., García Segarra, H. G., & Morales Castro, S. (2025). La constitucionalidad de las medidas cautelares dentro del procedimiento coactivo en Ecuador, *593 Digital Publisher CEIT*, 956-972.
- Young, K. (2008). The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content. *Yale Journal of International Law*, 126-132.
- Zeza, M. (2018). *La racionalidad de la ponderación judicial: Análisis de las Teorías de Robert Alexy y Riccardo Guastini*. Madrid: Seminario Gregorio Peces-Barba

Anexos

Silvia Valeria Zhiminaicela Loja portador(a) de la cédula de ciudadanía N° **0107103483**. En calidad de autor/a y titular de los derechos patrimoniales del trabajo de titulación "**La vulneración del principio de proporcionalidad en medidas cautelares coactivas en el Ecuador**" de conformidad a lo establecido en el artículo 114 Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, reconozco a favor de la Universidad Católica de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos y no comerciales. Autorizo además a la Universidad Católica de Cuenca, para que realice la publicación de éste trabajo de titulación en el Repositorio Institucional de conformidad a lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, **8 de mayo de 2026**

F: 

Silvia Valeria Zhiminaicela Loja

C.I. 017103483