



UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CUENCA

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA**

*Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo*

**UNIDAD ACADÉMICA CIENCIAS SOCIALES**

**CARRERA DE DERECHO**

**TÍTULO**

**VULNERACIÓN A LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS  
MEDIDAS CAUTELARES IMPUESTAS POR LAS  
COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN  
LIQUIDACIÓN FORZOSA**

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

**AUTORA: GISELLA JAQUELINE MOLINA CARREÑO**

**DIRECTOR: JOSÉ SANTIAGO SÁNCHEZ ZAMBRANO**

**CUENCA - ECUADOR**

**2024**

**DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA**

*Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo*

**UNIDAD ACADÉMICA CIENCIAS SOCIALES**

**CARRERA DE DERECHO**

**TÍTULO**

VULNERACIÓN A LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS MEDIDAS  
CUATELARES IMPUESTAS POR LAS COOPERATIVAS DE  
AHORRO Y CRÉDITO EN LIQUIDACIÓN FORZOSA

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

**AUTORA: GISELLA JAQUELINE MOLINA CARREÑO**

**DIRECTOR: JOSÉ SANTIAGO SÁNCHEZ ZAMBRANO**

**CUENCA - ECUADOR**

**2024**

**DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO**



### Declaratoria de Autoría y Responsabilidad

**Gisella Jaqueline Molina Carreño** portador(a) de la cédula de ciudadanía N° **1401449093**. Declaro ser el autor de la obra: “**Vulneración a la Seguridad Jurídica en las Medidas Cautelares Impuestas por las Cooperativas de Ahorro y Crédito en Liquidación Forzosa**”, 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, **25 de abril de 2024**

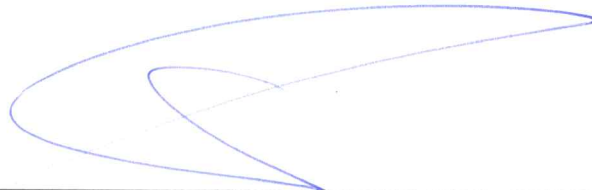
F: .....

**Gisella Jaqueline Molina Carreño**

**C.I. 1401449093**

## CERTIFICO

Certifico que el presente Trabajo de Investigación fue desarrollado por Gisella Jaqueline Molina Carreño, con el Tema **“VULNERACIÓN A LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS MEDIDAS DACUTELARES IMPUESTAS POR LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN LIQUIDACIÓN FORZOSA”**, bajo mi supervisión.



---

José Santiago Sánchez Zambrano

Tutor

### **Dedicatoria**

A Dios, y especialmente a mis padres Alex Molina, Marcia Carreño, y hermanos, Jeyson Molina y Samuel Molina, quienes sin duda han sido el pilar fundamental de cada decisión, mi guía en todo momento, acompañándome y alentándome en todas las circunstancias buenas y malas que se han ido presentando en el camino, eternamente agradecida con ustedes.

### **Agradecimiento**

Es preciso agradecer a mi tutor Dr. José Santiago Sánchez Zambrano por los conocimientos compartidos, y a mis amigos y familiares por todo el apoyo brindado.

## **Resumen**

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito en Liquidación Forzosa bajo el control y supervisión de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, y en cumplimiento del Código Orgánico Administrativo y Código Orgánico Monetario y Financiero. Siguen procesos para la liquidación conforme la jurisdicción coactiva la cual se le otorga al Liquidador, quien a su vez es un funcionario público de la SEPS, si bien goza de ser un proceso administrativo, con independencia de derecho, no se puede desconocer las garantías mínimas del debido proceso, las cuales se consagran en nuestra constitución artículo 76, ocurre una grave vulneración a la seguridad jurídica al momento de que el liquidador en virtud de la jurisdicción coactiva impone las medidas cautelares sin criterios de derecho como la proporcionalidad o la exclusión de determinados bienes inembargables, equiparando de cierta forma funciones de un juez jurisdiccional, transgrediendo así los derechos del deudor al no someterse a un proceso justo que goce de las garantías mínimas del debido proceso, es por ello que las medidas cautelares deben ser concedidas a criterio únicamente de un juez imparcial que garantice la igualdad de condiciones, la igualdad de armas entre las partes.

***Palabras Claves:*** liquidador, seguridad jurídica, medidas cautelares, desigualdad, liquidación.

## **Abstract**

Savings and Credit Cooperatives in Compulsory Liquidation fall under the control and supervision of the Superintendence of Popular and Solidarity Economy (SPSE). They comply with the regulations outlined in the Organic Administrative Code and Organic Monetary and Financial Code. Liquidation processes are followed by the coercive jurisdiction, which is granted to the Liquidator, who in turn is a public official of the SPSE. However, it is an administrative process, regardless of the law, the minimum guarantees of due process cannot be disregarded since they are enshrined in our constitutional article 76. A serious violation of legal certainty occurs when the Liquidator, by coercive jurisdiction, imposes precautionary measures without legal criteria such as proportionality or the exclusion of certain non-seizable assets, in a certain way equating functions of a jurisdictional judge. Thus, transgressing the debtor's rights by not submitting to a fair process that enjoys the minimum guarantees of due process is why precautionary measures must be granted solely at the discretion of an impartial judge who guarantees equality of conditions and arms between the parties.

**Keywords:** *Liquidator, legal certainty, precautionary measures, inequality, liquidation*

Vulneración a la Seguridad Jurídica en las Medidas Cautelares de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en Liquidación Forzosa

Infringement of Legal Certainty in the Precautionary Measures of Credit Unions in Forced Liquidation

## Introducción

Las innovaciones del derecho en sus diferentes disciplinas a raíz de las necesidades sociales se han plasmado constantemente con aquellos problemas que se originan en el contexto jurídico diario de los ciudadanos, partiendo de la necesidad de crear un poder político público para mantener un orden social, donde las relaciones entre sus individuos se vean direccionadas por un comportamiento, mismos que han sido retratados en las normas, las cuales mandan, prohíben o permiten. En este contexto se crean así las figuras públicas que son las encargadas de velar por el cumplimiento de las normas, así también de garantizar los derechos, a sus ciudadanos Sin duda alguna si hablamos del poder público nos referimos al estado, quien es la entidad jurídica que gobierna determinado territorio, con una potestad superior a los ciudadanos, ya que estos son subordinados, es decir las personas en cierto sentido sacrifican derechos personales, o pierden ciertas libertades por vivir en una colectividad donde el estado se encargará de velar por un bien común: el derecho de todos. Entre diversas luchas históricas se ha creado la figura estatal moderna en la cual vivimos, si nos referimos al entorno ecuatoriano hemos de mencionar la trascendencia de los derechos, a pesar de tener incidencia de estructuras de derecho coloniales, se ha consolidado en un estado teóricamente de derechos y justicia, con diversos cuerpos legales garantistas, partiendo de una constitución que acoge nuevas figuras de derecho como las garantías jurisdiccionales, el pluralismo del derecho, la aplicación de los principios, la influencia del derecho internacional. Si bien nos plantean la figura de un estado que tutela derechos, también en un enfoque paralelo al mismo este termina transgrediendo derechos, al tornarse un estado autónomo de control, quien dispone las condiciones y está facultado para imponer, contando con el aparataje estatal y fuerza pública para hacer cumplir. En el derecho administrativo, que como bien su nombre lo indica la incidencia del potestad pública predomina, el problema no radica en el derecho

administrativo, sería absurdo decir aquello, pues este regula la organización y el funcionamiento de la administración pública, así además garantiza el acceso a los derechos públicos, sino en los procesos que se establecen, concretamente del tema a tratarse en cuestión, la vulneración a la seguridad jurídica por la forma en la cual se imponen las medidas cautelares en los procesos coactivos de las cooperativas de ahorro y crédito en liquidación forzosa, donde denota la desigualdad desmesurada de condiciones, el liquidador quien es funcionario de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, encargado de la recuperación de cartera para la devolución de las acreencias, goza de poder coactivo otorgado por el Código Orgánico Monetario y Financiero, y es quien a su vez impone las medidas cautelares al deudor, instaurándose un proceso que vulnera el principio de la seguridad jurídica,. **Metodología:** En la presente investigación se utilizó el método analítico **crítico y el inductivo deductivo** que demuestra a partir de los hechos examinados conjuntamente con la normativa dispositiva, doctrina y **jurisprudencia**, la existencia de la vulneración a la seguridad jurídica en las medidas cautelares impuestas en los procesos coactivos por las Cooperativas de Ahorro y Crédito en Liquidación Forzosa. **Resultados:** se evidencia un problema jurídico que afecta derechos constitucionales, ante la vulneración a la seguridad jurídica y consecuentemente la desigualdad de condiciones, que surge al no someterse a un proceso justo con las garantías del debido proceso, **Conclusión** Si bien los procesos coactivos gozan de agilidad procesal y se llevan bajo las disposiciones del Código Orgánico Administrativo el cual consagra principios procesales, es imperativo que se regulen los procesos de las liquidaciones forzosas conforme el principio de igualdad de armas, con un proceso justo que goza de las garantías mínimas del debido proceso.

## **Primer Capítulo**

### **Las medidas cautelares**

#### **Determinar la forma en que adoptan las medidas cautelares las cooperativas de ahorro y crédito en liquidación forzosa**

#### **Cooperativas de Ahorro y Crédito en Liquidación Forzosa**

La entidad encargada del control y supervisión de las entidades del sector Financiero Popular y Solidario, es la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, la cual fue creada en año 2012, a través de la aprobación de la Ley de Economía Popular y Solidaria, como la entidad estatal de inspección, para direccionar y regularizar un grupo económico, bajo su orden se encuentran las organizaciones conformadas en los Sectores Comunitarios, Asociativos y Cooperativistas, así como también las Unidades Económicas Populares. La creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria se conforma sobre varios ejes de funcionalidad, como reforzar el sector popular y solidario, contribuir al buen vivir y las prácticas de comercio justo y responsable, pero también a la institucionalidad pública, de manera que, se crea así un aparataje estatal y una importante potestad pública, ya que esta se va a encargar de un sector específico, influyendo en el sector privado. En este sentido una de las normas que dictamina el ejercicio de la economía popular y solidaria es el Código Orgánico Monetario y Financiero, el cual en materia de liquidaciones dispone que las entidades del sector financiero popular y solidario, se pueden liquidar ya sea voluntariamente acogiéndose a las causales establecidas en el artículo 301, o por las causales de liquidación forzosa establecidas en el artículo 303 entre las cuales se encuentran:

- “1. Por la revocatoria de una o varias de las autorizaciones de actividades financieras, cuando a criterio del organismo de control éstas afecten la viabilidad económico- financiera de la entidad; 2. Por incumplimiento sustancial del programa de supervisión intensiva;
3. Por no cubrir las deficiencias de patrimonio técnico de conformidad con lo establecido en el artículo 192;
4. Por no elevar el capital social o el capital suscrito y pagado a los mínimos establecidos en este Código;
5. Por pérdidas del 50% o más del capital social o el capital suscrito y pagado, que no pudieran ser cubiertas con las reservas de la entidad;
6. Por no pagar cualquiera de sus obligaciones, especialmente con los depositantes, en la cámara de compensación o el incumplimiento en la restitución de las operaciones de inversión doméstica o ventanilla de redescuento, cuando el fondo de liquidez no alcance a cubrir dichas operaciones. En el caso de las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario, excepto las del segmento 1, que geográficamente se encuentre localizadas en zonas de difícil acceso, esta causal de liquidación forzosa se configura si dentro de setenta y dos horas de requerido el pago de obligaciones, estas no Página fueran satisfechas;
7. Cuando cualquiera de los indicadores de solvencia sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del nivel mínimo requerido;
8. Por acumular dos meses de incumplimiento en el pago de aportes y contribuciones al Seguro de Depósitos y/o Fondo de Liquidez”
9. Por terminación del proceso de exclusión y transferencia de activos y pasivos referido en el artículo 296; y,

10. Por cualquier otra causa determinada en este Código. Las entidades que conforman los sectores financieros privado y popular y solidario se liquidarán de manera forzosa, adicionalmente, por las siguientes causas:

11. Por imposibilidad manifiesta de cumplir el objeto social;

12. Cuando los administradores de la entidad abandonen sus cargos y no sea posible designar sus reemplazos en un plazo no mayor de treinta días;

13. Por la reducción del número mínimo legal de accionistas y por disminución del número de sus socios por debajo del mínimo legal establecido; y,

14. Por no modificar sus procedimientos, por la inoperancia del directorio o por la no adopción de los acuerdos determinados en el último inciso del artículo 412.” (COMYF, Asamblea Nacional del Ecuador, 2014,ART 301)

Las liquidaciones forzosas son dispuestas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, en un proceso de dos etapas concretamente , la primera etapa llamada “De la exclusión y transferencia de activos, en la cual se designa un administrador temporal, funcionario de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, quien será el encargado de ejercer la representación legal de la entidad financiera inviable, realizando así las gestiones de gerencia, además la organización de la información y sobre todo procurar realizar la venta de cartera, es decir la transferencia de activos y pasivos, para que en el mejor de los casos se realice una fusión a otra entidad financiera, o se venda una cierta parte, tarea la cual resulta muy compleja, por los índices de insolvencia que afrontan las cooperativas en liquidación mayormente, una vez culmina el tiempo de la primera etapa, que son 3 meses, posterior a este término se emite la resolución de liquidación forzosa, donde el administrador temporal pasa a ser el liquidador, o se designa un liquidador, quien deberá representar judicial y extrajudicialmente a la entidad, instaurar los

procesos coactivos para la recuperación de cartera, gestionar la venta de cartera, informar a fiscalía de los indicios de responsabilidad penal y a su vez contribuir en los procesos penales que se hayan instaurado, tomar a su cargo los bienes, y especialmente la función más importa es realizar el pago de las acreencias según la prelación de pagos en liquidación forzosa, establecido en el artículo 315 del Código Orgánico Monetario y Financiero.

### **Incidencia del derecho administrativo**

El derecho administrativo en nuestro país al igual que otras ramas del derecho sea visto vestido del nuevo constitucionalismo, y se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, planificación, transparencia, racionalidad, entre otros., a más de los establecidos en la constitución y los tratados internacionales. Según el del Dr. Zanobini (1954) como se citó en (Cuçelar, 2020), lo define como “Aquella parte del derecho público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de la actividad de las administraciones públicas y las consiguientes relaciones jurídicas entre aquellas y otros sujetos” (p. 3). La pregunta por consiguiente surge en que, ¿en qué momento existe la incidencia del derecho administrativo en las cooperativas de ahorro y crédito en liquidación forzosa, si estas son entidades privadas? se crea a partir de esta condición de “liquidación”. en la cual la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, interviene, sin embargo, no es absoluta pues la cooperativa sigue siendo una entidad privada, donde el liquidador, ejercerá las funciones de una gerencia a más de las establecidas en el proceso de liquidación, siendo así que los liquidadores son responsables por aquellos actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones, quedando la SEPS, por fuera de ello, pese a que los liquidadores son funcionarios de dicha institución. Es, decir, las cooperativas de ahorro y crédito que integran el sistema financiero popular y solidario se crean bajo una asociación privada constituidas a razón de un modelo alternativo de economía de mercado, mantiene una

institucionalidad, la cual en operaciones de normal funcionamiento debe de igual forma acatarse a las normas públicas, sin embargo no recibe un capital público, pues se constituyó del aporte de sus socios, ( el cual busca ser devuelto en la liquidación) el funcionamiento de estas básicamente se reduce a la intermediación financiera, que es posible gracias a un grupo asociativo, las cuales cumplen una función social, y esta es el acceso al sector financiero mediante las actividades de crédito, en porcentajes accesibles. Es entonces la incidencia del derecho administrativo en el momento en que la cooperativa entra en liquidación forzosa.

Entre los diversos procesos que se van a instaurar se encuentran los procesos coactivos para la recuperación de cartera y posteriormente la devolución de acreencias. Los procesos coactivos son exclusivos de las entidades públicas, pues son las únicas que hacen la recuperación de valores principalmente las cuentas por cobrar por dicha vía, pues esta es una vía ágil, y rápida, a comparación de procesos ordinarios, inclusive que el proceso de ejecución el que, por su naturaleza procesal, es el más rápido en la vía ordinaria. En este aspecto , la recuperación de la cartera se regirá a las normas establecidas en el código Orgánico Administrativo, conforme las disposiciones de los procedimientos coactivos, los cuales se definen el artículo “El procedimiento coactivo se refiere a la aplicación de la potestad administrativa respecto de una obligación que los ciudadanos o extranjeros contraen por varias circunstancias en un estado determinado” (Chica, 2018,pg 1) , surge una duda entonces, si la potestad coactiva es única de las entidades públicas ¿ por qué las cooperativas de ahorro y crédito en liquidación forzosa tienen poder coactivo? , ¿ si estas son entidades privadas?, la respuesta a estas preguntas las encontramos en el Código Orgánico Monetario, en el artículo 312, de las funciones del liquidador, el cual dispone: “ El liquidador deberá efectuar todas las actividades conducentes a realizar los activos de la entidad financiera en liquidación, con el fin de cancelar los pasivos existentes. Para el efecto, el liquidador

ejercherà la jurisdicción coactiva”, (Pg. 43) esto es que, se le concede la potestad coactiva al liquidador de la cooperativa en liquidación. Por otro lado otro punto donde existe incidencia administrativa es por medio del órgano, de control, vigilancia y auditoría, la SEPS, pues esta busca establecer la institucionalidad pública, de manera que ejercerá la rectoría, regulación, control, fomento y acompañamiento., Existe una dualidad en cuanto las cooperativas de ahorro y crédito en liquidación forzosa, pues estas son intervenidas y se deben acoger a ciertos procesos públicos, pero aún conservan su institucionalidad financiera, si bien ya no realizan intermediación financiera, incluso cambia el objeto social, pero siguen siendo entidades particulares.

### **Medidas Cautelares en Procesos Coactivos**

Las medidas cautelares bajo su naturaleza de protección pueden ser vistas de por sí como algo arbitrario, por ello su aplicación responde a algunos criterios como el de racionalidad y proporcionalidad, en cuanto al derecho administrativo estas se encuentran reguladas en el Código Orgánico Administrativo, para el autor Luis Alberto Viera (1949), como se citó (Gómezcoello, 2008) en “Las medidas cautelares son aquellas que utilizan los órganos jurisdiccionales para asegurar la eficacia del proceso, en precaución de los peligros derivados de la demora en que por imposición del derecho, deben cumplir sus cometidos” ( Pg.14). Entre las diferentes medidas cautelares que puede imponer el liquidador se encuentran: secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes, a más de las establecidas en la constitución las cuales necesitan orden judicial. Es preciso diferenciar las medidas cautelares que se adoptan en los procesos ordinarios y en los procesos coactivos, debido a la diferencia del proceso estas varían significativamente. A diferencia de un proceso ordinario, las medidas cautelares en procesos coactivos son impuesta desproporcionadamente, esto con un fin que el deudor coactivado cumpla con la obligación de forma inmediata, se coacciona con dichas medidas al cumplimiento del pago, quedando así el

deudor desprotegido afectando su bienestar soberano. Si bien su naturaleza es protectora ante la demora por las formalidades del proceso, la forma en la cual se implementan en los procesos coactivos, **alcanzando** aplicarse varias de ellas al mismo tiempo, crean un abuso de poder, no se aplica el criterio de proporcionalidad, desde ya un proceso coactivo transgrede ciertos criterios, para poder ser un proceso más ágil y eficaz, consecuentemente, las medidas cautelares son de la misma naturaleza arbitraria. Entre las características más importantes a destacar se encuentra que las medidas cautelares son a petición de parte implicando (actor) así que la procedencia de ellas sea analizada por un tercero que goce de imparcialidad, recordando la naturaleza preventiva de aquellas que puede acarrear arbitrariedad. De ahí que con este concepto se busca que una persona imparcial ordene la medida preventiva analizando si se cumplen los presupuestos, uno y de los criterios y de los más importantes es la proporcionalidad y la congruencia, lo que implica que el juzgador deberá tener el argumento de la necesidad urgente de constituir la medida en determinado bien y no afectado todo el patrimonio del deudor, o bienes que superen en gran mayor cuantía a la deuda o cuando este tiene la suficiente caución para el cumplimiento de la obligación. Según el criterio de (Edwin Román Cañizares , 2012) jurista el principio de proporcionalidad tiene por objeto” Restringir la injerencia del Estado en la afectación de los derechos fundamentales de los ciudadanos, dicho en otras palabras, se debe emplear el examen de proporcionalidad para valorar la constitucionalidad de una medida restrictiva de derechos fundamentales (p. 2)”.

Deben entonces las medidas cautelares acatarse en estricto cumplimiento del debido proceso, caso contrario pueden estas volverse limitantes de derechos y no solo del deudor, sino de los garantes también, los cuales en las liquidaciones se equiparán igualmente al deudor, se imponen las medidas de igual forma que los deudores. Por ello el Código Orgánico administrativo guarda

relación con la tutela de los derechos estableciendo que “Artículo 16.- Principio de proporcionalidad, el cual establece que:

“las decisiones administrativas se adecuan al fin previsto en el ordenamiento jurídico y se adoptan en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses. No se limitará el ejercicio de los derechos de las personas a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos, en relación con el objetivo previsto en el ordenamiento jurídico.”

(Pg. 4).

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifiesta “que opera como un criterio metodológico, mediante el cual se intenta establecer que obligaciones jurídicas imponen al legislador las disposiciones de los derechos fundamentales tipificados en la Constitución” (p. 81). Y por último es preciso citar los criterios de la sentencia N.º 025-16-SIN-CC, 2016, p. 10, de la Corte Constitucional del Ecuador, la cual manifiesta que: Las autoridades públicas competentes corresponden realizar una cuidadosa tipificación de las conductas ilícitas y la medición razonable de sus consecuencias, a través de una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas. (Sentencia N.º 025-16-SIN-CC, 2016, p. 10). Surge un conflicto en la aplicación de las medidas cautelares no solo en procesos coactivos, en esta trasciende más en su arbitrariedad, sino también en otras ramas del derecho, porque se pretende la aplicación de medidas que limitan derechos, en el ejercicio de su naturaleza preventiva, de acusación, se genera una desproporcionalidad, el tiempo que conlleva logrando crear un lucro cesante, como se menciona en líneas anteriores en los procesos coactivos de las cooperativas de ahorro y crédito la arbitrariedad se produce en mayor medida porque no existe un juez imparcial quien las disponga, ya de por sí las medidas afectan los derechos, resulta aún peor cuando no se emplean los criterios y son adoptadas de forma directa por quien las solicita. La imposición de las medidas cautelares en los procesos coactivos de las cooperativas de ahorro y crédito en liquidación tiene lugar cuando se inician los

procesos ejecutivos de la gestión de cartera d crédito, iniciando con la recuperación extrajudicial en tres meses desde la resolución de liquidación, una vez culmina el termino, se inician los procesos coactivos, con la notificación de requerimiento voluntario, que en si es una fase preliminar (Art 271, COA) , para que el deudor pague en el término de 3 días, el deudor puede solicitar un acuerdo de pago (art 274 COA), presentada la solicitud no se pueden iniciar los procesos coactivos, es decir la orden de cobro, donde ya se pueden solita medidas cautelares, la orden de pago inmediato se emite después de concurrido el término del pago voluntario (Arts 262, 272 COA), el deudor tiene 3 días para cumplir con la obligación o dimitir bienes, de no hacerlo se e embargaran los bienes equivalentes al total de la deuda por el capital, intereses y costas ( art 279 COA). La disposición de las medidas por lo general siempre se adopta en la orden de cobro, ya que resulta primordial para asegurar el cobro y es el momento procesal oportuno, existe una prelación, pero en el embargo para considerar que bienes se deben embragar, mas no para que medidas, resultado posible la adopción de algunas al mismo tiempo creando un abuso de poder.

## **Segundo Capitulo**

**Analizar la vulneración jurídica que provocan las medidas cautelares en procesos coactivos de las cooperativas de ahorro y crédito en liquidación forzosa.**

### **Vulneración a la Seguridad Jurídica**

#### **La seguridad jurídica**

Partiendo de la definición establecida en nuestra constitución, entendemos a la seguridad jurídica según el artículo 82 de la Constitución, como” el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.” (Pg. 38) . Según Delos como se citó en (Rodríguez, 2020 ) la seguridad jurídica es a partir una perspectiva bastante amplia como “la caución 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, (Pg. 23.). Resulta muy interesante hablar de la seguridad jurídica, ya que su concepto es bastante subjetivo e implica un análisis profundo en el tema de estudio desde la perspectiva que se adopte, pues este es el principio base del derecho, entendiéndose que no podría constituirse un estado de derechos si no existe el principio de la seguridad jurídica, tal como se señaló anteriormente refleja la certeza del cumplimiento de la ley. Es así que la seguridad jurídica se manifiesta en cuerpos legales e instituciones que hacen posible su cumplimiento, de forma material entre instituciones de diversa índole, ya sea constitucional, penal, civil, administrativo, haciendo posible la validez del ordenamiento jurídico, por lo tanto, no cabe la idea de derecho sin la seguridad jurídica. Se han creado varios preceptos de interpretación inclusive para no desnaturalizar el derecho mismo, o que este evolucione en el sentido más favorable, es decir en palabras de Vargas Morales, R. A. (2023).

” no se puede pedir al derecho mayor dignidad que la de ser un instrumento eficaz, y a la seguridad jurídica, que representará un mínimo axiológico, plasmado en mecanismos institucionales sin los cuales solamente se puede soñar la justicia o la paz como posibilidad de ser”.

Según la sentencia No. 2913-17-EP/23 de la Corte Constitucional del Ecuador, en la misma línea de desarrollo ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable, y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas (Pg. 8) .El ordenamiento jurídico tiene que ser estrictamente acatado por los poderes públicos, de manera que brinda certeza a los ciudadanos de que su situación jurídica no será reformada, sino únicamente por procedimientos regulares establecidos previamente, para evitar vulneraciones, a eso se traduce la seguridad jurídica.

Mientras que un concepto desde el lado de los ciudadanos se entiende según García de Enterría y Fernández, 2020:

“otorga potestades de actuación, defendiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndola al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta, así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido” (p. 485).

### **Desigualdad de condiciones y consecuencias paralelas**

Cuando no se cumplen las garantías del debido proceso establecidas en la constitución artículo 76, se crea en primer lugar una vulneración a la seguridad y desigualdad de condiciones puesto que una de las partes queda en desventaja, limitándose sus derechos y lo que a su vez conlleva a un resultado perjudicial, al instaurarse un proceso donde el deudor no gozará de los derechos del debido proceso, y deberá acogerse a las disposiciones del proceso en particular, únicamente le queda acatarse a las disposiciones, por ejemplo la impugnación del acto en sede administrativa o las excepciones a la coactiva, las cuales son rendir las garantías previstas, la interposición de la demanda, el daño calificado, y a existencia de un nexo causal entre el daño calificado y la acción u omisión de las administraciones públicas o el hecho dañoso que violente el derecho”. Por ello el deudor se ve bastante restringido en sus derechos, los cuales no solo son vulnerados hasta ese punto, si no que puede trascender hasta con su patrimonio, el cual puede ser objeto de una medida cautelar sin importar si dichos bienes son o no inembargables, si responden a un interés superior o no, en el ejercicio de las funciones los liquidadores no respetan dichos preceptos, e imponen desproporcionalmente las medidas a los bienes inembargables incluso a herramientas o medios de trabajo quedando el deudor imposibilitado de cubrir la deuda al no tener un medio de trabajo, quedando inclusive en condiciones de vulnerabilidad al no poder tener un

sustento económico diario para su subsistencia, y la medida no es solo al titular de la deuda sino trasciende a sus garantes quienes son deudores también en la misma medida, y sus únicos mecanismos son la impugnación del acto que en teoría conlleva el término de 30 días, excepciones a la coactiva las cuales también conllevan un proceso tardío, lo más oportuno resulta o proponer una acción de protección, siempre y cuando procure cumplir los parámetros de admisión y procedencia puesto que existe la vía administrativa para la resolución, muchos jueces no admiten dichas acciones que serían las más rápidas para detener la vulneración al derecho, deberá cumplir con el fin constitucional, es decir que hayan derechos constitucionales en peligro y que la vía constitucional sea la más rápida e idónea

### **Vulneración a la seguridad jurídica**

El orden jerárquico se constituye como la norma suprema a la Constitución de la República al igual que los Tratados y Convenidos, posteriormente se encuentran las leyes orgánicas, después la ley ordinaria, entre otras, en este sentido en nuestra constitución se plasman aquellos lineamientos jurídicos que dictaminan los principios, derechos, garantías, los procesos, la división de poderes etc., Siendo así la constitución un ordenamiento jurídico positivo se encarga fundamentalmente de tutelar los derechos plasmados y reconocidos para los ciudadanos, así también se encarga de direccionar la administración pública, consecuentemente de ella derivan erróneas interpretaciones y abusos de poder por parte de los administradores, que ignoran ciertos límites e incluso hacen erróneas interpretaciones de la norma. En el caso en particular de estudio, en cuanto a la vulneración a la seguridad jurídica, no existe errores interpretación o una falsa potestad, existe la norma facultativa, por medio de una ley orgánica se faculta al liquidador de la cooperativa en liquidación, de potestad coactiva para el cobro de valores, si bien a primera impresión es un medio oportuno y eficaz para el fin de las liquidaciones, que es la recuperación

del activo para la posterior devolución a los acreedores. La vulneración surge al momento que el deudor se somete en primer lugar a un proceso inquisitivo, donde el liquidador asume el papel de juez y parte, porque es quien está facultado bajo el Código Monetario y Financiero para hacerlo, violentando así el derecho someter a un proceso acusatorio del cual pregona nuestra constitución, creando un retroceso a los derechos, ya que el sistema inquisitivo no está dentro de nuestro ordenamiento, vulnerándose así los derechos del debido proceso, de someterse a un juez imparcial, a la igualdad de condiciones, a un proceso justo, a la carga probatoria, ya que a diferencia del proceso ordinario, aquí el liquidador únicamente impone las medidas de forma directa, sin hacer una análisis de la procedencia de las mismas quedando así el deudor desprotegido, cuando existen norma claras y previas de los derechos y garantías, como el artículo 168 numeral 6 el cual dispone que La sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo.” ( Pg. 62) lo cual no ocurre en los procesos coactivos, pues estos en el pro de la agilidad procesal sintetiza algunas etapas procesales u omiten las mismas, si bien se consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal y sobre todo la proporcionalidad, no se hacen efectivas las garantías del debido proceso.

Todo esto se produce a raíz de la vulneración principal de la seguridad jurídica y del debido proceso, que ocurre al momento que el juez de coactivas (liquidador) que, si bien no es un juez jurisdiccional, este está asemejando las funciones como si lo fuera, teniendo la jurisdicción y competencia, ya que tiene la capacidad de imponer medidas cautelares en virtud de una ley orgánica que le confirió dicho poder, cuando el artículo 168 numeral 3 del Código Orgánico de ;a Función Judicial el cual dispone que 3. “En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad

de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución” (Pg. 62). Entendiéndose a la jurisdicción según el destacado jurista italiano Piero Calamandrei como se citó en (GABUARDI, 2008) como "aquella potestad o función (llamada jurisdiccional o judicial) que el Estado, cuando administra justicia, ejerce en el proceso por medio de sus órganos judiciales" (Pg. 76) y Entendiéndose a la competencia según (Sergio Artavia ) como “ la asignación dada por una norma jurídica a un órgano jurisdiccional determinado, para conocer sobre un conjunto específico de pretensiones “ ( Pg. 1) . De modo que La jurisdicción y la competencia nacen de la Constitución y la ley. Y Solo ellos podrán ejercer la potestad jurisdiccional de conformidad con sus preceptos, El que se otorgue competencia y jurisdicción a los liquidadores para imponer medidas cautelares vulnera la seguridad jurídica puesto que existen normas previas que indican las garantías mínimas del debido proceso, si bien son procesos autónomos que gozan de normativa propia, no pueden estos vulnerar los preceptos y garantías básicas contemplados en la constitución.

### **Regulación en función del principio de igualdad en los procesos coactivos en las liquidaciones forzosas de las cooperativas de ahorro y crédito en liquidación forzosa.**

Si bien las figuras e instituciones del derecho y los procesos se han configurado conforme las necesidades que se han presentado, y se van transformando de igual manera con las necesidades que se presentan de regular ciertos aspectos, o cambiar la forma de regular , la figura de las liquidaciones es relativamente nueva, además que se direcciona por varias resoluciones con directrices dispuestas por la SEPS, la normativa actual y la falta de directrices claras, obstaculiza el proceso de las liquidaciones. Anteriormente las liquidaciones tenían lugar con procesos ordinarios, para la gestión y recuperación de cartera, lo cual no era posible e implicaba mayor gasto

para el estado, contrariando a la finalidad de las liquidaciones, es por ello que se emplean las figuras de los proceso coactivos conforme las reformas del Código Orgánico Monetario y Financiero, sin embargo en este cambio que crean cuestiones que producen conflictos jurídicos donde se ven afectados los derechos de una de las partes volviéndose el proceso inadecuado e inconstitucional, es arbitraria la adopción de un proceso que no garantiza el debido proceso, el cual se recalca en la constitución y en tratados internacionales, por ello la necesidad de regular dichos aspectos conforme derecho ordinario es crucial, a más que derecho ordinario en un proceso donde se garanticen de igual forma los intereses de ambas partes, se les permita hacer uso de todos sus derechos procesales en igualdad de condiciones. La Aplicación del principio de igualdad el cual según la Corte Constitucional como se citó en el escrito de Amicus Curiae (Pedro José Freiré Vallejo, Francisco Xavier Semblantes Vorbeck,, 2021) “la igualdad material o real no tiene nada que ver con cuestiones formales sino con la real posición del individuo a quien va a ser aplicada la ley con la finalidad de evitar injusticia” (Pg. 9) , es decir apunta la igualdad del resultado, bajo esta misma línea el autor John Rawls como se citó en el escrito de Amicus Curiae (Pedro José Freiré Vallejo, Francisco Xavier Semblantes Vorbeck,, 2021) manifiesta que;

“el valor justicia no puede divorciarse de la igualdad de oportunidades cuando señala que un sistema un sistema social justo define el ámbito entro del cual los individuos tienen que desarrollar sus objetivos, proporcionando un marco de derechos y oportunidades, así como los medios de satisfacción.”. (Pg. 9)

Desde la óptica de una se dispone en nuestra constitución que “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”. Debe entonces en los procesos coactivos de las cooperativas de ahorro y crédito en liquidación forzosa, aplicarse el principio a la igualdad de

armas, lo cual sería que (Moratto, 2020) “cada parte debe tener una oportunidad razonable para presentar su caso en condiciones que no la pongan en desventaja con respecto a su oponente” (Pg. 1) , de lo contrario como podríamos hablar de un proceso judicial integro que garantice justicia, así lo ideal sería, un juicio justo y esto consiste en que cada parte debe tener una oportunidad razonable para presentar su caso en condiciones que no la pongan en desventaja con respecto a su oponente, hecho el cual no ocurre en las medidas cautelares impuestas en los procesos coactivos de las cooperativas de ahorro y crédito en liquidación al ser el liquidador quien impone las medidas cautelares de forma arbitraria sin posibilidad el deudor de defender sus bienes, incluso haciendo imposible el pago de la obligación puesto que pueden recaer las medidas cautelares en bienes que son las herramientas de trabajo del deudor.

## Conclusiones

A pesar de que existe una ley orgánica que dota de potestad coactiva a los liquidadores, existe una vulneración a la seguridad jurídica y consecuentemente otros derechos fundamentales del debido proceso, porque existen normas claras y previas de las garantías mínimas del debido proceso en todas sus instancias, independientemente la materia en cuestión, siendo que al momento de omitirse o ignorarse las mismas o pasar por alto en virtud de la agilidad procesal y eficiencia pública, el que toda persona tiene el derecho a ser juzgado por un juez competente e imparcial, en dicho caso no se trata de un juzgamiento como tal, asemeja funciones jurisdiccionales al momento de ser el liquidador quien impone las medidas cautelares, debería ser un juez observe los derechos de las partes y ordene conforme el proceso establece para que se garantice un proceso justo, donde ambas partes accedan sus momentos procesales oportunos haciendo uso efectivo de los derechos que tiene por ser ciudadano de un estado de derechos soberano, lo cual no ocurre en los procesos coactivos. Y trascendiendo aún más la situación pueden verse afectados los bienes del mismo ya que los liquidadores muchas veces imponen las medidas a los bienes inembargables, situación que no acontecería con un juez ordinario quien debe hacer una análisis de la procedencia de las medidas, la proporcionalidad de la mismas, el problema radica entonces en que los liquidadores ostentan funciones de un juez jurisdiccional, lo que implica una grave transgresión a la seguridad jurídica y una desnaturalización de los derechos adquiridos.

## **Recomendaciones**

- La adopción del principio de igualdad, de forma inmediata e imperativa en los procesos coactivos de las cooperativas de ahorro y crédito en liquidación forzosa, espáticamente e al momento de implementarse las medidas cautelares.
- La regularización de las competencia y jurisdicción que se les otorga a los liquidadores en la gestión de sus funciones, ya que esta potestad es arbitraria al debido proceso.
- La figura de la liquidación al ser relativamente nueva y estar en evolución puede trasgredir derechos y por ellos se necesita la capacitación al personal de liquidadores de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria conforme los principios y derechos de las partes.
- Se comprueba la falta disposiciones jurídicas previas, claras y públicas en la aplicación de las medidas cautelares en procesos coactivos, por ello se requiere se cumpla con el principio de seguridad jurídica, que no sean visible únicamente en resoluciones internas de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y que se acojan estrictamente a las garantías mínimas del debido proceso.

## Bibliografía

Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). *Código Orgánico Monetario y Financiero*. Quito: Art 301 .

Chica, L. A. (2018). El procedimiento coactivo en la legislación ecuatoriana de los últimos años (2005-2018), y su régimen en el código orgánico administrativo. *Revista de la Facultad de Jurisprudencia Pontificia Universidad Católica del Ecuador* , 6.

Corte Interamericana de Derechos Humanos . (s.f.). Capítulo Primero . En *La Función del Principio de Proporcionalidad* (pág. 60).

Cuçelar, A. V. (2020). EL Origen del Derecho Administrativo . *Dos Mil Tres Mil* , 6.

Edwin Román Cañizares . (06 de Agosto de 2012). Aplicación del principio de proporcionalidad . *La Hora Ecuador*, pág. 12.

Gómezcoello, J. R. (2008). *Estudio de las medidas cautelares contenidas en el código de procedimiento civil y algunas normas especiales* . Cuenca : Universidad del Azuay .

Moratto, S. (2020). El Principio de Igualdad de Armas . *Revista Derecho Penal y Criminología*, volumen xli - número 110, 117-202.

Pedro José Freiré Vallejo, Francisco Xavier Semblantes Vorbeck,. (17 de junio de 2021). Amicus Curiae . Quito, Pichincha, Ecuador .

Rodríguez, V. R. (2020 ). *Derecho, Bien Común Seguridad y Justicia*. Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, México.

Sergio Artavia, C. P. (s.f.). Principios Sobre la Competencia . *Master Lex* , 1-11.

Gabuardi, Carlos A. Entre la jurisdicción, la competencia y el forum non conveniens  
Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XLI, núm. 121, enero-abril, 2008, pp. 69-115

Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México

Vargas Morales, R. A. (2023). Seguridad jurídica como fin del derecho. *Revista de Derecho*, (27), e3075. <https://doi.org/10.22235/rd27.3075>

Asamblea Nacional Del Ecuador (2018). *Código Orgánico Administrativo COA*.