



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA  
DE SANTA ELENA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD  
INSTITUTO DE POSTGRADO**

**TÍTULO DEL ENSAYO**

**LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL DERECHO  
ADMINISTRATIVO ECUATORIANO: ORDEN  
DE PAGO.**

**AUTORA**

**AB. BAQUERIZO PÁRRAGA JOSELYN GABRIELA**

**TRABAJO DE TITULACIÓN**

Previo a la obtención del grado académico en  
**MAGÍSTER EN DERECHO PROCESAL**

**TUTORA**

**DRA. MARILY RAFAELA FUENTES AGUILA, PHD.**

**Santa Elena, Ecuador**

**Año 2024**



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA  
DE SANTA ELENA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD  
INSTITUTO DE POSTGRADO  
TRIBUNAL DE GRADO**

Los suscritos calificadores, aprueban el presente trabajo de titulación, el mismo que ha sido elaborado de conformidad con las disposiciones emitidas por el Instituto de Postgrado de la Universidad Estatal Península de Santa Elena.

---

**Ab. Bryan Díaz Álava, Mgtr.  
COORDINADOR DEL  
PROGRAMA**

---

**Dra. Marily Fuentes Águila, PhD.  
TUTORA**

---

**Ab. Luis Cedeño Astudillo, PhD.  
ESPECIALISTA**

---

**Ab. Brenda Reyes Tomalá, Mgtr.  
ESPECIALISTA**

---

**Ab. María Rivera González, Mgtr.  
SECRETARIA GENERAL  
UPSE**



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA  
DE SANTA ELENA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD  
INSTITUTO DE POSTGRADO**

**CERTIFICACIÓN DEL TUTOR**

Certifico que luego de haber dirigido científica y técnicamente el desarrollo y estructura final del trabajo, este cumple y se ajusta a los estándares académicos, razón por el cual apruebo en todas sus partes el presente trabajo de titulación que fue realizado en su totalidad por la **AB. BAQUERIZO PÁRRAGA JOSELYN GABRIELA**, como requerimiento para la obtención del título de Magíster en Derecho Procesal.

Atentamente,

---

**DRA. MARILY RAFAELA FUENTES AGUILA, PHD.**  
C.I. 1759133679  
**TUTORA**



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA  
DE SANTA ELENA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD  
INSTITUTO DE POSTGRADO**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

**Yo, AB. BAQUERIZO PÁRRAGA JOSELYN GABRIELA**

**DECLARO QUE:**

El trabajo de Titulación, **LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ECUATORIANO: ORDEN DE PAGO**, previo a la obtención del título en **MAGÍSTER EN DERECHO PROCESAL**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Santa Elena, a los 02 días del mes de diciembre del año 2024.

---

**AB. BAQUERIZO PÁRRAGA JOSELYN GABRIELA**  
C.I. 2100811112  
**AUTORA**



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA  
DE SANTA ELENA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD  
INSTITUTO DE POSTGRADO**

**AUTORIZACIÓN**

**Yo, AB. BAQUERIZO PÁRRAGA JOSELYN GABRIELA**

**DECLARACIÓN DE DERECHOS DE AUTOR**

Autorizo a la Universidad Estatal Península de Santa Elena, para que haga de este trabajo de titulación o parte de él, un documento disponible para su lectura consulta y procesos de investigación, según las normas de la Institución.

Cedo los derechos en línea patrimoniales de la investigación con fines de difusión pública, además apruebo la reproducción de este informe de investigación dentro de las regulaciones de la Universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica y se realice respetando mis derechos de autor.

Santa Elena, a los 02 días del mes de diciembre del año 2024.

---

**AB. BAQUERIZO PÁRRAGA JOSELYN GABRIELA**  
C.I. 2100811112  
**AUTORA**



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD  
INSTITUTO DE POSTGRADO**

**CERTIFICACIÓN DE ANTIPLAGIO**

Certifico que después de revisar el documento final del trabajo de titulación denominado **LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ECUATORIANO: ORDEN DE PAGO**, presentado por la estudiante, **AB. BAQUERIZO PÁRRAGA JOSELYN GABRIELA** fue enviado al Sistema Antiplagio COMPILATIO, presentando un porcentaje de similitud correspondiente al 6%, por lo que se aprueba el trabajo para que continúe con el proceso de titulación.



DRA. MARILY RAFAELA FUENTES AGUILA, PHD.  
C.I. 1759133679  
**TUTORA**

## **AGRADECIMIENTO**

Mi más profundo agradecimiento a Dios, por bendecir cada paso de mi camino.

*AB. BAQUERIZO PÁRRAGA JOSELYN GABRIELA*

## **DEDICATORIA**

Dedico este logro a la persona más especial en mi vida, mi mamá, Leonor Párraga. Gracias por ser mi inspiración y por siempre creer en mí. Te amo con todo mi corazón.

*AB. BAQUERIZO PÁRRAGA JOSELYN GABRIELA*



## ÍNDICE DE CONTENIDO

### Contenido

PORTADA .....	I
TRIBUNAL DE GRADO .....	II
CERTIFICACIÓN DEL TUTOR.....	III
DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD .....	IV
DECLARACIÓN DE DERECHOS DE AUTOR.....	V
CERTIFICACIÓN DE ANTIPLAGIO .....	VI
AGRADECIMIENTO .....	VII
DEDICATORIA .....	VIII
RESUMEN.....	XI
ABSTRACT .....	XII
INTRODUCCIÓN.....	1
OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS .....	2
OBJETIVO GENERAL.....	2
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	2
IDEA A DEFENDER.....	3
DESARROLLO.....	4
TRIBUTOS .....	5
CLASIFICACIÓN DE LOS TRIBUTOS .....	6
ORIGEN HISTÓRICO DE LA COACTIVA.....	8
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RECAUDACIÓN DE VALORES VENCIDOS.....	9
COMPONENTE DE RECAUDACIÓN .....	10

COMPETENCIA.....	11
AUTO DE PAGO.....	11
MEDIDAS CAUTELARES.....	13
CONCLUSIONES.....	17
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.....	18

**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD  
CARRERA DE DERECHO**

**LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO  
ECUATORIANO: ORDEN DE PAGO**

**Autora:** Ab. Baquerizo Párraga Joselyn Gabriela

**RESUMEN**

La aplicabilidad de las medidas cautelares administrativas en el requerimiento de orden de pago en el sistema jurídico ecuatoriano son mecanismos que las entidades públicas pueden acondicionar al proceso después de emitir un Auto de Pago en un tribunal de cobranza. El Código Administrativo en Ecuador establece que, es a través de estas medidas las herramientas con las que el ente recaudador adquirirá valores pendientes de cobro de manera coercitiva. En base a lo anterior mencionado, se instaura como objetivo de la presente investigación explorar en la eficacia que exteriorizan las medidas cautelares en el ámbito de la gestión de cobro de las entidades públicas. Entre los objetivos específicos se plantea el indagar en la metodología implantada en la recuperación de las carteras vencidas y en cómo esta aplicación incurre en las personas a quienes recaen. Además, se examina la clasificación de los tributos vinculados y no vinculados, y se enfatiza en la importancia que las medidas cautelares respeten las garantías del debido proceso y sean proporcionales a los valores incumplidos.

**Palabras clave:** medidas cautelares, tribunal de cobranza, auto de pago.

**STATE UNIVERSITY SANTA ELENA PENÍNSULA  
FACULTY OF SOCIAL AND HEALTH SCIENCES  
LAW CAREER**

**PRECAUTIONARY MEASURES IN ECUADORIAN ADMINISTRATIVE LAW:  
PAYMENT ORDER**

**Author:** Ab. Baquerizo Párraga Joselyn Gabriela

**ABSTRACT**

The applicability of administrative precautionary measures in the payment order requirement in the Ecuadorian legal system are mechanisms that public entities can adapt to the process after issuing a Payment Order in a collection court. The Administrative Code in Ecuador establishes that, through these measures, it is the tools with which the collecting entity will coercively acquire values pending collection. Based on the aforementioned, the objective of this research is to explore the effectiveness of precautionary measures in the field of collection management of public entities. Among the specific objectives is to investigate the methodology implemented in the recovery of expired portfolios and how this application affects the people to whom they fall. In addition, the classification of linked and unlinked taxes is examined, and the importance of precautionary measures respecting the guarantees of due process and being proportional to the unfulfilled values is emphasized.

**Keywords:** precautionary measures, collection court, payment order.

## INTRODUCCIÓN

En el Ecuador, la legislación acredita a las instituciones estatales la facultad de gestionar la liquidación de valores impagos por personas naturales y jurídicas, con cualquiera que sea el concepto de la emisión de los títulos de créditos, se considerará desde el concepto predial, conceptos mensuales, permisos de construcción y demás títulos que puedan ser emitidos por relación de persona natural, hasta los títulos de vallas publicitarias, vía pública y demás concerniente a personas jurídicas.

Dentro de los diversos contratos y obligaciones existentes, hay aquellos que se realizan entre un individuo y el Estado a través de sus instituciones estatales. Estos contratos generan derechos y obligaciones para ambas partes. Sin embargo, en ocasiones, estas obligaciones no se cumplen y es en ese momento cuando el Estado establece ciertas condiciones para ejercer su derecho a hacer cumplir la obligación. Estas condiciones se establecen a través de medidas cautelares.

Las medidas cautelares que las entidades públicas pueden disponer sobre las personas posterior a elaborarse un Auto de Pago a su nombre en el Juzgado de coactiva y que se encuentran establecidas en el Código Administrativo son actuaciones que permite al ejecutor receptor coercitivamente los valores que los coactivados adeuden. Es así que, se abordará el alcance y la eficiencia de las medidas cautelares a aplicarse en la gestión de cobro, medidas cautelares exteriorizadas por el Código Administrativo. Así mismo se indagará en la aplicabilidad, el funcionamiento, y el cumplimiento de los objetivos de las medidas cautelares en la recolección de las obligaciones tributarias.

Además, se explorará en posibles mejoras o recomendaciones para optimizar estas medidas cautelares y fortalecer el proceso de cobro de valores tributarios, con el objetivo de maximizar la eficiencia y reducir las dificultades tanto para los contribuyentes como para la administración tributaria.

La aplicación de estas medidas es acogida por parte del interesado sobre la parte

deudora. Si bien es cierto, las medidas son provisionales, con estas se idealiza la garantía de asegurar la acreditación de los montos de interés del tribunal de coactivas. En comparación a los procesos judiciales tradicionales, en el juzgado de coactivas, las pruebas que conllevan a establecer la deuda a la que se le aplicará las medidas cautelares es a través de los títulos de crédito, con estos, la entidad pública interesada pone de manifiesto la obligación del deudor y justifica la aplicación de estos mecanismos legales sobre ellos y se pueden adoptar al trámite de oficio o a petición de parte.

## **OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS**

### **OBJETIVO GENERAL**

Examinar los mecanismos de autotutela implantados en las entidades públicas por acción coactiva, a través del estudio doctrinario, estudio jurídico y la compilación de información que contribuyan para la correcta exégesis e interpretación de las medidas cautelares.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Analizar los métodos de recuperación de las carteras vencidas de las instituciones públicas para un adecuado alcance en la pesquisa que en ellas se manifiestan.
- Indagar doctrinariamente la perspectiva de la implantación de las medidas cautelares sobre las personas que mantengan valores pendientes de pago y cómo estas medidas actúan sobre ellas.
- Instaurar medidas de recolección de información que resguarde la importancia del debido procedimiento de la gestión de cobro y el amparo del Código Orgánico Administrativo.

## **IDEA A DEFENDER**

Las medidas cautelares son técnicas de recolección de valores vencidos, establecidos por el Código Orgánico Administrativo, que en la práctica y en su aplicación suele generar un sin número de supuestos que recaen en una imprecisa percepción de su propósito por parte de las personas sobre a quienes recaen estas medidas. Su aplicabilidad brinda a las entidades públicas la facultad de perseguir y asegurar el cumplimiento de las obligaciones que las personas mantengan con las instituciones administrativas para asegurar así un adecuado y legal procedimiento para la recuperación de valores vencidos; pero, ¿son estas medidas cautelares suficientemente efectivas para que las instituciones públicas pueden ejercer adecuadamente el ejercicio de la acción coactiva y lograr la recaudación de la cartera vencida de manera eficaz?

## **DESARROLLO**

La Constitución de la República del Ecuador (2008), en el numeral 6 del artículo 76 dispone que:

Se certificará las garantías básicas del debido proceso de cualquier orden, en todo proceso donde se establezcan los derechos y las obligaciones, mediante la adecuada proporcionalidad entre las sanciones y las infracciones penales, administrativas o de cualquier otra índole, serán establecidas por la ley. (pág. 28)

Dentro de las destacadas funciones que recaen en las instituciones estatales se puede incidir por su importancia el garantizar a las personas un ambiente acogedor, un ambiente de calidad y de resguardo que aporte a un adecuado desarrollo integral, social y económico de la colectividad, esto a fin de que el pueblo se desarrolle y ejecute un estado de funcionamiento positivo. Para adquirir el cumplimiento de estas funciones, “se debe promover el pago oportuno de impuestos, mismo que son recolectados para financiar las funciones expuestas con anterioridad” (Sanchez Cordova y otros, 2021, pág. 15)

Las entidades públicas son instituciones que penden del ejecutivo, su finalidad es brindar a la colectividad un servicio satisfactorio para cubrir con las necesidades colectivas que se muestren en el entorno. Estas entidades se mantienen y se respaldan de los recursos públicos, mismos que son contribuidos por las mismas personas de la colectividad para que se ejecuten las obras y los servicios básicos de forma comprensible. Las instituciones públicas personifican un fundamental pilar para la evolución de la sociedad, puesto a que ellos se encargan de su transformación para garantizar una convivencia superior. (pág. 6)

Las administraciones públicas ejecutan el proceso de recaudación de los valores pendientes de pago, a través de la acción coactiva, misma que se manifiesta como un mecanismo de autotutela, forzando a los coactivados a realizar la liquidación de los valores impagos, puesto que, si se visualiza caso omiso por parte de los contribuyentes, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, cuentan con la potestad de disponer, en la misma



orden de pago o posteriormente, las retenciones bancarias, el secuestro de los bienes, además de establecerse la prohibición de enajenar sus bienes. Así mismo, una de las medidas que establece el artículo antes mencionado, es la prohibición de ausentarse del país, pero esta medida se la debe solicitar mediante un procedimiento sumario al juez competente para que se disponga su aplicabilidad.

La entidad correspondiente podrá disponer dentro de la orden de pago o posterior a esta, el secuestro de los bienes, las retenciones bancarias o la prohibición de enajenar sus bienes. Además de requerir mediante procedimiento sumario al juzgador establecer la prohibición de la salida del país. (Código Orgánico Administrativo, 2024, pág. 37)

Doctrinariamente, Serrano (2018), manifiesta que “el proceso coactivo hace referencia a la diligencia y aplicación de la autoridad administrativa en concordancia con las obligaciones que mantengan las personas nacionales o extranjeras que adquieran en un concluyente estado por cualquier circunstancia” (pág. 1).

El proceso coactivo, se desempeña bajo el principio de autoridad de la administración tributaria, cuyo objetivo es recaudar impuestos y contribuciones para financiar los servicios públicos del Estado. Es importante destacar las etapas de este procedimiento administrativo, como la emisión del título de crédito correspondiente por impuestos, tasas o contribuciones especiales. Los tributos son esenciales para mantener al Estado y a los municipios, y cada contribuyente está obligado a cumplir con sus responsabilidades fiscales. Una vez aprobada la ley y determinado el hecho imponible por la autoridad competente, los ciudadanos deben cumplir con sus obligaciones tributarias.

## **Tributos**

Etimológicamente, el término tributo tiene su origen en la palabra latina *tributum*, que significa carga, gravamen o imposición. Esta palabra se utilizó por primera vez en el Imperio Romano en el año 162 antes de Cristo. Autores, como Villegas (1997), fundamenta que, “los tributos vienen a considerarse como prestaciones que reclama un Estado en

representación de capital; esto, en base a su potestad contributiva mediante la ley, con el fin de cubrir los gastos necesarios para cumplir con sus objetivos” (pág. 293).

El tributo forma parte de la teoría de los ingresos públicos del Estado y se considera una institución jurídica, ya que regula una variedad de relaciones jurídicas, derechos, obligaciones, potestades, deberes y sujeciones en relación con la relación jurídica tributaria que existe entre los ciudadanos y el Estado, a través de la cual el Estado genera sus ingresos. Es así que, los tributos son los ingresos que las entidades públicas legalmente establecidas recaudan directamente de los contribuyentes o mediante medios coactivos, con el objetivo de cubrir los recursos necesarios para proporcionar los servicios que el Estado ofrece.

## **Clasificación de los tributos**

Los tributos se dividen en tres categorías principales: impuestos, tasas y contribuciones especiales, cada una con características distintas que las diferencian y las particularizan en sus efectos. Sin embargo, es importante destacar que estas categorías son diferentes aspectos de la misma categoría general. Según el tratadista Geraldo Ataliba (2016), “los tributos se clasifican en vinculados y no vinculados” (pág. 301).

Los tributos vinculados son aquellos en los que la obligación depende de la ocurrencia de un hecho generador, que siempre implica una acción estatal dirigida al obligado. De acuerdo con esta clasificación, las tasas y las contribuciones especiales serían tributos vinculados. En cambio, a lo que se denomina tributos no vinculados se reconocen aquellos que se componen por un hecho totalmente desligado de una acción estatal.

En este caso, los impuestos serían tributos no vinculados. Esta clasificación es aceptada en la doctrina y se puede encontrar en el Diccionario Interactivo Jurídico. Según esta clasificación, los tributos vinculados son aquellos en los que el hecho imponible consiste en una actividad o gasto a cargo del Estado que se particulariza en el obligado o es relevante para su patrimonio. Por su parte, en los tributos no vinculados, puede mencionarse que no concurre algún tipo de conexión entre la persona natural o jurídica con alguna actividad del Estado que lo quebrante o favorezca.

Los impuestos: en la mayoría de las legislaciones, surgen exclusivamente por la potestad tributaria del Estado y tienen como objetivo principal financiar sus gastos. El principio rector de los impuestos es la capacidad contributiva, que sugiere que aquellos que tienen más, deben contribuir en mayor medida al financiamiento estatal, con el fin de garantizar el principio constitucional de equidad y el principio social de libertad.

El autor ecuatoriano Patiño (2003) define a los impuestos como “una prestación coactiva impuesta por el Estado u otro ente público, en virtud de una ley, a las personas que se encuentran en las situaciones descritas en ella” (pág. 82), así como también el autor Martín (2006) establece que “los impuestos consisten en la detracción de parte de la riqueza de los particulares exigida por el Estado para financiar aquellos servicios públicos indivisibles que tienen demanda coactiva y que satisfacen las necesidades públicas” (pág. 15).

De estas definiciones se desprende que los impuestos son una retención de dinero impuesta por el Estado con el objetivo de obtener los recursos necesarios para financiar la prestación de servicios públicos y satisfacer las necesidades de la sociedad en general.

Las tasas: son un tipo de tributo que se impone cuando el Estado actúa como entidad pública y satisface una necesidad colectiva a través de prestaciones individualizadas que se otorgan a sujetos específicos. La voluntad del usuario puede influir en la realización o no del hecho sujeto a gravamen, pero no determina el surgimiento, validez y contenido de la obligación, que provienen exclusivamente de la ley, la cual regula esta obligación de Derecho Público. Si el pago se determinara por contrato y no por ley, estaríamos hablando de un precio, lo que demuestra que la tasa no es un precio por la prestación del servicio. La tasa es un tributo que ha generado muchas discrepancias y dificultades en cuanto a su caracterización. Además, es importante destacar que la tasa es un tributo vinculado, es decir, el hecho generador está constituido por un servicio público que es divisible y cuantificable para el contribuyente. En el caso de las tasas, existe una relación entre la prestación del servicio público y el pago de una tarifa, que es la cantidad de dinero que se entrega como contraprestación por el servicio recibido. A menudo, se puede confundir la tasa con el precio debido a su carácter retributivo, pero es importante tener en cuenta que el precio tiene como objetivo cubrir el costo y generar beneficios, mientras que la tasa solo busca cubrir el costo.

Contribuciones especiales: son tributos cuya obligación tiene como base imponible el beneficio que los particulares obtienen como resultado de la realización de una obra pública. Es decir, este tributo se adhiere a los valores individuales por aquellas obras públicas realizadas por el Estado y que generen bienestar a la ciudadanía. Este beneficio puede reflejarse de manera particular o general en el área donde se efectúe el mismo, con esto, todos aquellos bienes inmuebles beneficiados, aumentarán su valor predial como forma de compensar la obra ejecutada en ese entorno. En el caso de las municipalidades, estas determinarán en sus ordenanzas la forma y el plazo en que los contribuyentes deben pagar lo correspondiente a la contribución especial de mejoras.

### **Origen histórico de la coactiva**

Se generaliza a la coactiva como aquel beneficio concedido a entidades públicas por parte de la legislación para que sea a través de este medio que las entidades antes mencionadas se apoderen de los valores tributarios que les corresponden como organismos estatales por los servicios brindados a la colectividad.

Expertos, como Juan Carlos Cassagne (2009), hacen referencia a que:

La acción coactiva es el procedimiento administrativo mediante el cual, el ejecutor convoca al contribuyente a realizar voluntariamente el pago oportuno de sus obligaciones, previamente se efectúe la apertura de la gestión coactiva y se conciba consigo el trámite administrativo con sus costas y demás gastos que conlleva el ejercicio de esta acción. (pág. 20)

Se comprende que, la coactiva aparece inicialmente como la mayor parte de las instituciones jurídicas en la antigua Roma, donde se tornaba como punto base el compendio de las 12 tablas. El jurista Edgar Escobar (2005), menciona que “se puede entender el inicio del procedimiento coactivo en Roma, donde se fulguraba mayor interés en los juicios sumarios ejecutivos italianos dado a que con éstos, los municipios aseguraban la recuperación pronta de los créditos pendientes” (pág. 15).

Actualmente, la acción coactiva es de suma importancia en la protección de los intereses de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pues este procedimiento es el encargado de acreditar oportuna y satisfactoriamente los valores de la cartera vencida a la entidad propietaria.

### **Procedimiento administrativo de recaudación de valores vencidos**

La coactiva es señalada de diferentes maneras, según la legislación en la que se haga referencia, es así que se logra señalar que, en España, lo que en la jurisdicción ecuatoriana se reconoce como acción coactiva, allá se lo denomina vía de apremio, o en México, reconocida como facultad económica, pero generalmente sin concernir en la territorialidad, este procedimiento tiene una sola finalidad, la autotutela de las entidades estatales.

Entre ciertas características de la acción coactiva se puede señalar que, es un procedimiento netamente administrativo, cada entidad es la encargada de nombrar a sus funcionarios o agentes recaudadores representantes de satisfacer la gestión de cobro requerida. Así como también que se trata de un proceso ejecutivo; con esto se hace referencia a que no concurre duda en la obligación del sujeto pasivo, puesto a que, al exteriorizarse título de crédito alguno, se exterioriza de igual manera la existencia de la deuda.

Ahora bien, como este proceso es de interés administrativo, todo su procedimiento, desde la emisión del título de crédito, la elaboración de la respectiva boleta de notificación, que se efectúen las notificaciones, posterior ejecución del auto de pago, su citación y la aplicación de las medidas cautelares, son impulsados siempre de oficio, es decir, el inicio, la expansión y el fin del trámite se lo promueve de oficio.

La gestión de cobro, y todo lo que conlleva el accionar coercitivo de las instituciones, se fundamenta siempre en la facultad y en la potestad de resolver los intereses del Estado, así como también en la capacidad de salvaguardar de manera directa el ejercicio de la acción de cobro de su administración y de solventar las contrariedades sin la necesidad de recurrir a la vía judicial.

Por su parte, la comunicación del acto administrativo es un requerimiento esencial en el proceso, ya que es la forma en que todas las partes involucradas se enteran de las decisiones tomadas en el mismo. El Código Tributario (2024) en su artículo 85 establece que “todos los actos administrativos relacionados con la determinación de obligaciones tributarias deben ser notificados a los solicitantes, reclamantes y a aquellos directamente afectados por dichas decisiones, de acuerdo con las disposiciones del código” (pág. 85).

La notificación del título de crédito debe realizarse a la persona directamente relacionada con el mismo para garantizar el derecho a la defensa. Esto permite hacer observaciones pertinentes sobre el contenido del título de crédito o el derecho que se tiene para su emisión. Sin embargo, hay una excepción en cuanto a la notificación del título de crédito antes de iniciar un proceso de ejecución coactiva, esto en base al cobro del impuesto predial. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2024, pág. 139).

Por otro lado, en el Código Tributario (2024) en su artículo 151 establece que, una vez emitido el título de crédito, se notificará al deudor otorgándole ocho días para el pago. Durante este plazo, el deudor puede presentar reclamaciones exclusivamente sobre el título o el derecho para su emisión, y dicha reclamación suspenderá la iniciación de la vía coactiva hasta su resolución.

La normativa tributaria también señala ciertos días hábiles para notificar a los contribuyentes que hayan recibido un título de crédito debido a una deuda con la administración tributaria, “la cual debe ser notificada por escrito y debidamente motivada para garantizar la igualdad de condiciones entre las partes implicadas” (Código Tributario, 2024, pág. 42).

## **Componente de recaudación**

Se logra identificar como componentes de la recaudación de la cartera vencida a dos postulados, entre estos se distingue a el presupuesto material y al presupuesto formal.

En la primera mención, se hace referencia a que, únicamente se podrá receptor valores de aquellos títulos de crédito de los cuales se tenga certeza de su existencia, mismo valor que deberá ser neto y que se lo pueda requerir exigiblemente. En este sentido, el presupuesto material debe haber sido notificado satisfactoriamente al deudor, todo el proceso debe realizarse en base a la ley y respetando los días término para el avance del mismo, así se impide dar de baja la recepción de los pagos voluntarios y todo el expediente que se le haya perpetrado al contribuyente.

El presupuesto formal de la recaudación, se engloba en el trámite posterior a lo anterior manifestado, es decir, si a la persona se le realizó un adecuado proceso de recaudación, con su notificación en legal y debida forma, se procede a la ejecución del juicio coactivo o auto de pago, que no es otra cosa que aquella providencia dictaminada por el tesorero municipal donde se ordena la cancelación de los valores impagos, y si se concibe caso omiso o negatividad por parte del contribuyente, pues se establecerán mediante providencia las respectivas medidas cautelares que se emplearán pendiente el caso.

## **Competencia**

Como se mencionó brevemente con anterioridad, el juez de cobranza no tiene la jurisdicción ni la competencia con la que sí cuenta un juez judicial, esto se provee dado a que el juez de cobranza se restringe únicamente al ámbito administrativo. El título de juez de cobranza se lo adhiere a la persona que realice las funciones de un agente recaudador o llanamente al tesorero municipal, éste funcionario es direccionado especialmente para las gestiones tributarias de la entidad.

## **Auto de pago**

Conceptualizando al auto de pago, se puede establecer que es aquel procedimiento de carácter administrativo dictado por el funcionario recaudador de la entidad interesada, cuya finalidad es percibir de manera forzada el pago de los tributos vencidos por el contribuyente. En este acto administrativo se exterioriza al deudor la obligación de cubrir los valores pendientes en la brevedad posible, o se comprenderá consecuentemente un

embargo de bienes que repercuta a la deuda absoluta que refleje en el auto de pago, además de los intereses y costas que haya generado hasta el momento de la liquidación.

En cuanto al establecimiento de la legalidad del auto de pago, conlleva la citación adecuada al deudor interviniente. Si la citación se realiza con una primera boleta de forma personal al deudor o deudora, se entenderá que el contribuyente fue citado en legal y debida forma, pues es la persona de interés a quién se le ha sido citado con el contenido del auto de pago, con ese recibido la persona tiene ya conocimiento del inicio del proceso coactivo en su contra y surtirá los efectos legales correspondientes. Ahora bien, si en la primera boleta de citación no se logra entregar directamente al contribuyente, se repetirá la citación hasta tres veces más en días distintos, siempre y cuando las citaciones hayan sido recibidas por personas cercanas al deudor o deudora ahí se procede con la aplicación de las medidas cautelares, pues no se está exento a no encontrar a persona alguna que reciba la citación en nombre del deudor, ni al deudor, entonces en esos escenarios se procede a elevar a la gaceta tributaria con la que deben constar las instituciones estatales. Esta gaceta tributaria no es más que un sitio web donde se publica el extracto de las notificaciones y citaciones con los respectivos valores adeudados de los contribuyentes que no se han podido localizar, sitio web que es de alcance público, y con esa gestión se procede con la gestión coactiva correspondiente.

Este auto de pago debe desenvolverse a través de la actuación de ciertos personajes propuestos por el ejecutor. Como por ejemplo el titular de Tesorería Municipal intervendrá como Secretario, o también se ven en la posibilidad de asignar a uno pero éste intercederá como un ad-hoc. Ahora bien, en el caso donde se plantee que tanto el Secretario como el Ejecutor no fuesen abogados, está en la potestad de la entidad recaudadora el plantear a una persona encargada que realice todo el procedimiento, pero de forma externa, es decir prestará sus servicios legales para conseguir la finalidad y objeto de la recaudación y percibirá el respectivo pago de honorarios que establezca su contrato.

Una vez citado en legal y debida forma con el contenido del auto de pago al contribuyente oportuno, éste deberá señalar un representante legal en donde se le notificarán de las providencias posteriores a realizarse. O si desea omitir esta particularidad, puede



extinguir la ejecución coactiva con el pago total de la deuda o solicitar facilidades de pago para congelar el aumento de los intereses a través de un convenio de pago, el cual deberá surtir con responsabilidad para evitar que este sea dado de baja

## **Medidas cautelares**

La aplicación de las medidas cautelares se efectuará posterior a cumplirse el plazo para el pago oportuno establecido en el auto de pago citado, y el ejecutor podrá disponer la aplicación de la medida cautelar que considere oportuna.

El ejercicio y aplicación de las medidas cautelares es lo que hace al trámite administrativo de recaudación un trámite práctico, puesto a que sin su poder coercitivo esta gestión quedaría en papeles sin trascender resultado alguno, las personas únicamente tendrían conocimiento de sus valores impagos por medio de la respectiva notificación y como no habría la manera de exigir la liquidación de los mismo, no se extendería la gestión.

En la legislación ecuatoriana se establece una serie de medidas cautelares que pueden ser ordenadas en la providencia que inicia el procedimiento coactivo. Además, se señala que “también se pueden aplicar otras medidas previstas en la ley” (Código Orgánico Administrativo, 2024, pág. 25).

En cada uno de los procesos coactivos, ya sea en materia administrativa o tributaria, se aplican medidas cautelares al emitir el auto de pago para el cobro de la obligación. Estas medidas son contempladas en el Código Orgánico General de Procesos (2024) y son conocidas como Providencias Preventivas y su finalidad es que “permiten solicitar el secuestro o la retención de los bienes que aseguren el crédito o sobre los cuales se litiga” (pág. 31).

Prohibición de enajenar bienes inmuebles: *ibídem*, se consigue prohibir la enajenación de bienes inmuebles del deudor. Esta prohibición se notifica al registrador de la propiedad correspondiente y se inscribe en el registro. De la misma manera, “mientras esté vigente la inscripción, no se pueden enajenar ni hipotecar los bienes inmuebles prohibidos”

(Código Orgánico General de Procesos, 2024, pág. 31).

Secuestro:

Se puede ordenar el secuestro de bienes y sus frutos cuando se tema su deterioro. La parte contra la cual se solicita el secuestro puede oponerse proporcionando una garantía suficiente. El secuestro de bienes inmuebles se registra en el registro de la propiedad y mientras esté vigente, no se puede inscribir ningún otro gravamen, excepto la venta en remate forzoso. (Código Orgánico General de Procesos, 2024, pág. 32).

Entonces, el secuestro es una medida cautelar preventiva que se realiza por mandato judicial al momento de emitir la orden de pago en el procedimiento coactivo. Su objetivo es precautelar que los bienes no se deterioren o sufran daños que puedan afectar su valor económico y, por ende, dificultar el cobro de la obligación a través de su remate.

Retención:

Se realiza en las rentas, créditos o bienes que el deudor tiene en poder de un tercero. Una vez ordenada la retención, se notifica a la persona que tiene en su poder las rentas, créditos o bienes retenidos, y esta persona no puede entregarlos sin una orden judicial. Esta orden puede impugnarse en un plazo de tres días. (Código Orgánico General de Procesos, 2024, pág. 32).

Es así que, la retención implica que los bienes, créditos o rentas que el deudor tiene en poder de un tercero, generalmente una entidad financiera, sean tomados o retenidos para destinarlos al pago de la obligación que el deudor tiene con el Estado. Esta medida se aplica al momento en que la persona o representante legal que tiene en su poder los bienes, dinero o rentas es notificado de que no puede entregarlos al deudor u obligado. El objetivo es garantizar que los fondos que se encuentran en la entidad financiera sean destinados por completo al pago de la obligación en caso de que el deudor no cumpla con su responsabilidad de pagar al Estado.

Arriago:

Cuando se establezca que el deudor no cuenta con los bienes suficientes en el país y se delibere que la persona extranjera puede abandonar el país para de evitar el pago de la deuda, el ente recaudador puede solicitar el arriago (Código Orgánico General de Procesos, 2024, pág. 32).

En relación a lo antes mencionado, la doctrina exterioriza lo siguiente:

El arriago es la unión de una persona extranjera con el país en el que reside. La obligación de la persona extranjera con el país donde adeude puede ser de cualquier relación, tanto como económico como en el caso de los procesos coactivos, que son de naturaleza administrativa, así como también de tipo social, económico, etc. (Carbajal García, 2012, pág. 2)

Prohibición de ausentarse o salida del país:

Si bien es cierto, en el artículo 138 del COGEP se exterioriza la prohibición de ausentarse del país conexo a los apremios, sin embargo, en este articulado no hace referencia directamente en que se fundamenta esta medida cautelar, pero en relación a la finalidad de los instrumentos de coerción administrativa para los valores impagos, se puede orientar con direccionamiento similar al arriago, donde la finalidad es evitar que el nacional o el extranjero haga caso omiso a sus obligaciones estatales.

Todas estas herramientas hacen que el propósito de la gestión coactiva tome su objetivo de establecer un orden en las administraciones públicas omitiendo la participación de la función judicial. Aquí se hace referencia a que “el ejecutor, o la entidad estatal podrá ordenar, en el mismo procedimiento coactivo o posterior a este, la prohibición de salida del país, el arriago, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes. Al efecto, no precisará de trámite previo” (Código Tributario, 2024, pág. 46).

Si la deuda no se paga ni se presentan bienes para el embargo dentro del plazo

especificado en el auto de pago, si la presentación de bienes es maliciosa, si los bienes se encuentran fuera del país o si no son suficientes para cubrir la deuda, el ejecutor ordenará el embargo de los bienes que indique, siguiendo un orden de preferencia que incluye títulos de acciones y valores fiduciarios, bienes dados en prenda o hipoteca, bienes sujetos a prohibición de enajenar, secuestro o retención, créditos o derechos del deudor, bienes raíces y establecimientos o empresas comerciales, etc.

La práctica de los procesos coactivos ha demostrado que las medidas más efectivas son la retención de fondos o el congelamiento de cuentas en el sistema financiero. Estas medidas coercitivas obligan a los deudores a cumplir con sus obligaciones y a llegar a acuerdos de pago. Otra medida que arroja buenos resultados y contribuye a aumentar las tasas de recuperación es la inhabilitación para ser contratado como servidor público, la cual se solicita al Ministerio de Trabajo a través de un oficio, y así lograr que los que deseen un cargo público se mantenga al día en sus deudas en el sector público para poder adjudicarse un cargo estatal.

Entonces, se puede proporcionar las acciones relacionadas en el juzgado de cobranza con el juzgado judicial, que, sin embargo, el juez coactivo no cuenta con la jurisdicción para actuar como lo hace un juez judicial, quien si tiene la potestad de emitir sentencias. La función del juez de cobranza se limita a dirigir el proceso de ejecución coactiva, que comienza con un auto de pago o providencia inicial, continúa con la citación y, en caso de que el deudor cumpla con su obligación, finaliza con el auto de cancelación. En caso de que el deudor no pague, se procede con el embargo y remate de bienes. Si el deudor no tiene bienes suficientes para cubrir su deuda, se recurre a la siguiente instancia en el ámbito judicial, que es la declaración de insolvencia del deudor.

En compendio, se estipula que el designio del cobro coactiva es derivado al tributo o prestación de un servicio impago de manera voluntaria por la persona deudora, misma que ha tenido conocimiento de manera oportuna la existencia de su compromiso pendiente. Si esta responsabilidad traspasa los términos establecidos por la ley, se entiende que es apta para ser solicitada coercitivamente por las entidades interesadas.

## CONCLUSIONES

- En Ecuador, el comienzo del proceso de ejecución coactiva es una facultad otorgada a cada Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal y demás instituciones estatales, que se instaura para lograr una recaudación positiva de las carteras vencidas de las organizaciones públicas sin ser necesaria la aplicación y gestionamiento de la función judicial.
- La garantía del debido proceso, exteriorizada por la legislación ecuatoriana en la Constitución de la República es la encargada de salvaguardar la aplicación de las medidas cautelares administrativas en los juzgados de coactiva, es decir que, esta gestión sea aplicada de manera justa y ordenada, así como lo hace en general con todo trámite por la vía judicial.
- Referencial a la efectividad de la gestión de las medidas cautelares en la acción coactiva, se presenta la necesidad del análisis del impacto que realiza su aplicación en las personas que poseen valores vencidos, ya que se considera que con su actividad e implementación en los trámites administrativos se puede establecer métodos más prácticos para la recepción de los valores impagos y con posibles mejoras.
- Empaparse de doctrina relevante a la acción de gestión de cobro, con la adecuada aplicación e interpretación de las medidas cautelares significaría fundamental para una conveniente interpretación de las mismas, es necesario además la implementación de formalidades de recepción de los valores con facilidades de pago, para que así, las personas naturales o jurídicas que se vean inmersas en la gestión coactiva logren remediar sus conflictos con la entidad estatal recaudadora a la brevedad posible sin necesidad del actuar de los juzgados.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.  
<https://0a10ndh72-y-https-elibro-net.itmsp.museknowledge.com/es/lc/upse/titulos/115730>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2024). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Registro Oficial Suplemento 31 07-jul.-2017. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2024). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplmento 303 de 19-oct.-2010. <https://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2024). *Código Orgánico General de Procesos*. Registro Oficial Suplemento 506 de 22-may.-2015. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2017/01/CODIGO-ORGANICO-GENERAL-PROCESOS.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2024). *Código Tributario*. Registro Oficial Suplemento 38 de 14-jun.-2005. <https://www.ces.gob.ec/lotaip/2018/Agosto/Anexos-literal-a2/CODIGO%20TRIBUTARIO.pdf>
- Ataliba, G. (1987). *Hipótesis de incidencia tributaria*. Lima: Instituto Peruano de Derecho Tributario.
- Carbajal García, P. (2012). *El concepto jurídico de arraigo en la doctrina judicial*. Lex Nova.  
[https://www.icace.org/joomla/images/pdf/El\\_concepto\\_juridico\\_de\\_arraigo\\_en\\_la\\_doctrina\\_judicial.\\_Extranjeria.pdf](https://www.icace.org/joomla/images/pdf/El_concepto_juridico_de_arraigo_en_la_doctrina_judicial._Extranjeria.pdf)
- Cassagne, J. C. (2009). *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Marical Pons.
- Escobar Vélez, E. (2005). *El proceso de jurisdicción coactiva*. Señal editora.
- Martín, J. (2006). *Derecho Tributaria General* (Cuarta ed.). Buenos Aires: Depalma.
- Patiño Ledesma, R. (2003). *Principios del Derecho Tributario y Régimen Tributario Administrativo*. Cuenca.
- Sanchez Cordova, S. C., Hernández Govea, L. M., Martínez Prats, G., & Silva Hernández, F. (2021). *Instituciones públicas y su nivel de transparencia* (Vol. 15). Bogotá ,

Colombia: Publicaciones e Investigaciones.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.22490/25394088.5564>

Serrano 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.  
<https://www.revistarfjpuce.edu.ec/index.php/rfj/article/view/89/71>

Villegas, H. (1997). *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario* (Sexta ed.).  
Buenos Aires: Depalma.