



El derecho a recurrir como mecanismo de protección jurídica en la vía coactiva

The right to appeal as a legal protection mechanism in coercive proceedings
O direito de recurso como mecanismo de proteção legal em processos coercitivos

Digna Isabel Matailo 
Isabela-11@hotmail.es

José Luis Ávila 
jl.avilaflores@hotmail.com

Fátima Eugenia Campos Cárdenas 
fecamposc@ube.edu.ec

Universidad Bolivariana del Ecuador. Durán, Ecuador

Artículo recibido 10 de septiembre 2025 | Aceptado 8 de octubre 2025 | Publicado 15 de noviembre 2025

RESUMEN

La vía coactiva es un procedimiento administrativo de carácter ejecutivo mediante el cual las entidades públicas pueden exigir el cumplimiento de obligaciones económicas derivadas de títulos de crédito. Objetivo: Analizar el derecho a recurrir como mecanismo de protección jurídica en la vía coactiva, a través de la garantía de los derechos fundamentales de los administrados en Ecuador. Materiales y métodos: El estudio tuvo un diseño no experimental, documental, y analítico-descriptivo con un enfoque mixto y una muestra de dos especialistas del Banco de Desarrollo del Estado Ecuatoriano seleccionados mediante muestreo no probabilístico intencional. Resultados: Durante el estudio se evidenciaron desventajas del sistema ecuatoriano frente a otros países, deficiencias que incluyeron plazos procesales insuficientes y requisitos excesivos. También, se confirmó la desproporcionalidad en medidas cautelares y la baja efectividad de recursos con éxito. Además, la jurisprudencia constitucional, aunque progresiva, no ha logrado transformar las prácticas administrativas. Conclusiones: La investigación demostró un patrón sistemático de desproporcionalidad en la aplicación de medidas cautelares dentro del procedimiento coactivo.

Palabras clave:

Defensa; Derecho a recurrir; Impugnación administrativa; Procedimiento de ejecución; Vía coactiva

ABSTRACT

The coercive procedure is an executive administrative process through which public entities can demand compliance with financial obligations arising from negotiable instruments. Objective: To analyze the right to appeal as a legal protection mechanism within the coercive procedure, through the guarantee of fundamental rights of those subject to administrative action in Ecuador. Materials and methods: The study employed a non-experimental, documentary, and analytical-descriptive design with a mixed-methods approach and a sample of two specialists from the Ecuadorian State Development Bank, selected through purposive non-probability sampling. Results: The study revealed disadvantages of the Ecuadorian system compared to other countries, including insufficient procedural deadlines and excessive requirements. Disproportionality in precautionary measures and the low effectiveness of successful appeals were also confirmed. Furthermore, although progressive, constitutional jurisprudence has not yet transformed administrative practices. Conclusions: The research demonstrated a systematic pattern of disproportionality in the application of precautionary measures within the coercive procedure.

Keywords:

Defense; Right to appeal;
Administrative challenge;
Enforcement procedure;
Coercive means

RESUMO

O procedimento coercitivo é um processo administrativo executivo por meio do qual entidades públicas podem exigir o cumprimento de obrigações financeiras decorrentes de títulos negociáveis. Objetivo: Analisar o direito de recurso como mecanismo de proteção legal no âmbito do procedimento coercitivo, por meio da garantia dos direitos fundamentais dos sujeitos à ação administrativa no Equador. Materiais e métodos: O estudo empregou um delineamento não experimental, documental e analítico-descritivo, com abordagem mista de métodos e uma amostra de dois especialistas do Banco Estatal de Desenvolvimento do Equador, selecionados por amostragem não probabilística intencional. Resultados: O estudo revelou desvantagens do sistema equatoriano em comparação com outros países, incluindo prazos processuais insuficientes e exigências excessivas. Também foram confirmadas a desproporcionalidade nas medidas cautelares e a baixa eficácia dos recursos bem-sucedidos. Além disso, embora progressista, a jurisprudência constitucional ainda não transformou as práticas administrativas. Conclusões: A pesquisa demonstrou um padrão sistemático de desproporcionalidade na aplicação de medidas cautelares no âmbito do procedimento coercitivo.

Palavras-chave:

Defesa; Direito de recurso;
Impugnação
administrativa;
Procedimento de
execução; Meios
coercitivos

INTRODUCCIÓN

El procedimiento de ejecución coactiva, cuyos antecedentes se remontan al *ius civile romano*, surgió como un mecanismo para garantizar el cumplimiento forzoso de obligaciones mediante la actuación directa del acreedor sobre el patrimonio del deudor. Sin embargo, su estructuración moderna como instrumento de la administración pública se consolidó en las municipalidades italianas medievales, donde se configuró como una vía expedita para la recuperación de créditos fiscales sin necesidad de intervención judicial plena, esta evolución histórica reflejó la tensión entre la eficacia recaudatoria y las garantías del deudor, un

debate que persiste en los sistemas jurídicos contemporáneos (Becerra et al., 2025).

En este sentido, la Asamblea Constituyente del Ecuador (2008), estableció en el artículo 76, numeral 7, literal m, el derecho a recurrir las resoluciones en todos los procedimientos que impliquen la afectación de derechos. Este derecho es fundamental para garantizar el debido proceso, al permitir que una autoridad superior revise las decisiones de una instancia inferior, para buscar corregir posibles errores que vulneren los derechos de las personas involucradas en el procedimiento.

Además, en el Código Orgánico Administrativo (COA), en su artículo 263, se

estableció que no cabe impugnación en vía administrativa contra el acto administrativo que se origine a partir del requerimiento a la o al deudor para el pago voluntario de la obligación de la que se trate (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017). De igual manera, el Código Orgánico Tributario (COT) faculta a las entidades públicas a exigir el cumplimiento de las obligaciones económicas sin recurrir al sistema judicial, lo que agiliza el proceso de recaudación (Orrala, 2017).

La vía coactiva es un procedimiento administrativo de carácter ejecutivo mediante el cual las entidades públicas pueden exigir el cumplimiento de obligaciones económicas derivadas de títulos de crédito, su principal finalidad es garantizar la recuperación expedita de recursos públicos, al evitar la demora y costos de un proceso judicial ordinario. No obstante, su implementación debe observar los principios de debido proceso y proporcionalidad, a fin de evitar que las actuaciones administrativas vulneren los derechos de los ciudadanos (Sánchez, 2022).

Además, diversos estudios han resaltado la necesidad de proteger los derechos de los administrados frente a actos administrativos arbitrarios o desproporcionados. En particular, Segura y Barrera (2025), abordaron el principio de proporcionalidad en la aplicación de medidas cautelares dentro del contexto coactivo, al destacar cómo la falta de criterios claros puede generar vulneraciones al derecho a la defensa.

En el contexto ecuatoriano, se ha señalado la falta de mecanismos adecuados para garantizar el derecho a recurrir en la vía coactiva, donde la ley ecuatoriana no reconoce el derecho a recurrir en la vía administrativa, lo cual limita a un reclamo relacionado con los requisitos formales del título de crédito. También, sostiene que el debido proceso en los procedimientos de ejecución coactiva debe garantizar no solo el cumplimiento de las formalidades, sino también la protección efectiva de los derechos de los administrados (Yáñez, 2022), por lo cual el problema de investigación que aborda el presente estudio es: ¿De qué manera la restricción del derecho a recurrir en el procedimiento coactivo ecuatoriano genera una vulneración sistemática de

las garantías constitucionales del debido proceso y tutela judicial efectiva?

El objetivo principal de esta investigación fue analizar el derecho a recurrir como mecanismo de protección jurídica en la vía coactiva, a través de la garantía de los derechos fundamentales de los administrados en Ecuador.

METODOLOGÍA

La presente investigación se desarrolló en Ecuador bajo un enfoque metodológico mixto y tuvo un diseño no experimental, documental y analítico-descriptivo. Este enfoque integral permitió examinar el derecho a recurrir como mecanismo de protección jurídica en el procedimiento de ejecución coactiva en Ecuador, al combinar el análisis interpretativo de fuentes normativas y jurisprudenciales con el tratamiento estadístico de datos secundarios y la recolección de percepciones expertas mediante entrevistas. La complementariedad metodológica aseguró una comprensión multidimensional del fenómeno de estudio, lo que equilibró el análisis teórico-doctrinal con la evidencia empírica disponible.

La población de estudio estuvo constituida por funcionarios del área jurídica de entidades públicas ecuatorianas con competencia en procedimientos coactivos, mientras que la muestra, seleccionada mediante muestreo no probabilístico intencional, estuvo conformada por dos especialistas del Banco de Desarrollo del Estado Ecuatoriano (BanEcuador B.P.), cuyos perfiles se caracterizan por su amplia experiencia y conocimiento especializado en la gestión y aplicación de la vía coactiva. Su participación permitió recabar perspectivas institucionales fundamentales sobre la aplicabilidad, limitaciones y efectos prácticos del derecho a recurrir. Complementariamente, como unidades de análisis documental se incluyeron las normas jurídicas nacionales (Constitución, COA y COT), jurisprudencia de la Corte Constitucional, doctrinas especializadas nacionales e internacionales y casos prácticos derivados de la normativa interna de BanEcuador B.P., que sirvieron como referentes empíricos del problema de investigación.

El procedimiento de recolección de datos se organizó en tres fases secuenciales y complementarias, diseñadas para garantizar una aproximación integral y rigurosa al objeto de estudio. La fase documental comprendió una búsqueda sistemática y crítica de fuentes primarias y secundarias en un extenso espectro de repositorios universitarios, bases de datos académicas especializadas y plataformas oficiales del Estado ecuatoriano. Este proceso se ejecutó mediante una estrategia de búsqueda escalonada que incluyó la identificación, clasificación, evaluación y selección de documentos según criterios de relevancia, actualidad y autoridad académica. Para las fuentes primarias, se priorizó el acceso a textos normativos originales mediante consulta directa al Registro Oficial del Ecuador, incluyendo la Constitución de 2008, el Código Orgánico Administrativo (2017), el Código Orgánico Tributario (2014) y el Código Orgánico General de Procesos.

Paralelamente, las fuentes secundarias fueron obtenidas mediante búsquedas especializadas en repositorios institucionales de universidades ecuatorianas y bases de datos internacionales, utilizando una combinación de términos clave controlados y libres en español e inglés, con operadores booleanos y criterios de filtrado temporal que abarcaron el período 2015-2023. La evaluación crítica de estas fuentes incorporó el análisis de citas, la revisión por pares y la pertinencia teórica para el marco conceptual de la investigación, aplicando técnicas de hermenéutica jurídica para la interpretación contextualizada de los textos normativos y doctrinales.

La fase jurisprudencial implicó la localización y examen exhaustivo de sentencias emblemáticas de la Corte Constitucional del Ecuador, utilizando para ello los sistemas de consulta en línea oficiales del organismo, particularmente el portal web institucional y la base de datos de jurisprudencia constitucional. El proceso de selección de fallos se fundamentó en un protocolo de identificación que combinó criterios temporales (sentencias emitidas entre 2015 y 2023), criterios temáticos (jurisprudencia relacionada con el derecho a recurrir, debido proceso, proporcionalidad y tutela

judicial efectiva en sede coactiva) y criterios de relevancia (sentencias consideradas precedentes vinculantes o que establecían doctrina constitucional significativa).

La estrategia de búsqueda incorporó el uso de números de identificación de sentencias, palabras clave específicas del ámbito coactivo y la revisión de líneas jurisprudenciales establecidas. El examen de cada sentencia seleccionada se realizó mediante una ficha de análisis jurisprudencial estandarizada que permitió sistematizar elementos como: los antecedentes de hecho, los fundamentos jurídicos, los estándares de prueba aplicados, los principios constitucionales invocados, los votos salvados o concurrentes, y los efectos vinculantes del fallo. Este análisis hermenéutico facilitó la identificación de patrones argumentativos, la evolución de la doctrina constitucional y las tensiones interpretativas en la aplicación del derecho a recurrir en sede coactiva.

Finalmente, la fase de campo incorporó la realización de entrevistas semiestructuradas aplicadas a funcionarios especializados en la gestión de procedimientos coactivos de BanEcuador B.P. Esta fase se desarrolló bajo un protocolo ético-metodológico riguroso que incluyó la obtención previa de consentimiento informado por escrito, donde se explicitaban los objetivos de la investigación, el uso confidencial de la información, los derechos de los participantes y las medidas de protección de datos personales. El diseño del guion de entrevista se fundamentó en los hallazgos documentales y jurisprudenciales de las fases previas, estructurándose alrededor de ejes temáticos centrales como: la operatividad práctica del derecho a recurrir en los procedimientos coactivos, la percepción sobre la proporcionalidad de las medidas cautelares, la identificación de barreras procesales y las propuestas de mejora institucional.

Las entrevistas fueron conducidas de manera virtual mediante plataformas de videoconferencia, con una duración promedio de 45 minutos, y fueron grabadas en audio previa autorización expresa de los participantes. Posteriormente, se realizó una transcripción literal integral que preservó los contenidos semánticos y las particularidades

discursivas, eliminando únicamente elementos paralingüísticos irrelevantes para el análisis. Este proceso de transcripción se complementó con la elaboración de notas de campo que registraron observaciones contextuales y elementos no verbales significativos, garantizando así la fidelidad e integridad de los datos cualitativos obtenidos.

Para la recolección y procesamiento de la información se utilizaron diversos materiales e instrumentos metodológicos, diseñados específicamente para garantizar la sistematicidad, confiabilidad y validez de los datos obtenidos en cada fase de la investigación. Este conjunto de herramientas permitió una articulación coherente entre los componentes cualitativos y cuantitativos del estudio, lo que facilitó la organización, clasificación y análisis integral de la información.

En este sentido, se diseñaron fichas de análisis documental y jurisprudencial estandarizadas como instrumentos fundamentales para la sistematización de argumentos centrales, fundamentos normativos y criterios jurisprudenciales. Estas fichas, implementadas mediante formatos digitales en procesadores de texto y hojas de cálculo, incorporaban campos específicos para la captura de información relevante mediante la identificación precisa de la fuente, clasificación temática según las categorías de análisis predefinidas, extracción de fundamentos jurídicos clave, tipificación de principios constitucionales aplicados, y espacio para observaciones analíticas del investigador. Para el análisis documental normativo, las fichas facilitaron la desagregación sistemática de los textos legales, al permitir evidenciar la reconstrucción de estructuras normativas y el análisis de las relaciones jerárquicas entre disposiciones.

En el ámbito jurisprudencial, las fichas posibilitaron el desglose metódico de las sentencias, al capturar elementos como la identificación de las partes, los antecedentes de hecho, los fundamentos de derecho, la ratio de incidencia y los efectos vinculantes del fallo. La implementación de estas fichas respondió a los principios de la hermenéutica jurídica y el análisis doctrinal, lo que facilitó no solo la organización de la información sino también la identificación de patrones argumentativos,

contradicciones normativas y evoluciones interpretativas a lo largo del tiempo.

Además, se elaboró cuidadosamente una guía de entrevista semiestructurada con preguntas abiertas orientadas a evaluar la percepción de los operadores jurídicos sobre la efectividad del derecho de defensa en el procedimiento coactivo. Este instrumento cualitativo fue construido mediante un proceso iterativo que incluyó: revisión de literatura especializada en metodología de entrevistas, validación de contenido para la población ecuatoriana a través de tres expertos en derecho administrativo, y un pilotaje preliminar con dos profesionales del sector no incluido en la muestra definitiva.

La guía se estructuró en cuatro ejes temáticos principales: 1) operatividad práctica del derecho a recurrir; 2) proporcionalidad de las medidas cautelares; 3) garantías del debido proceso; y 4) propuestas de mejora institucional. Cada eje contenía preguntas que permitían explorar matices y particularidades según las respuestas de los entrevistados. La naturaleza semiestructurada del instrumento equilibraba la necesaria comparabilidad entre entrevistas con la flexibilidad para emerger aspectos no previstos inicialmente, en consonancia con los principios de la teoría fundamentada aplicada a estudios jurídico-empíricos.

El análisis de la información se realizó en diferentes partes, para los datos cualitativos se emplearon técnicas de análisis de contenido temático a las fuentes documentales y entrevistas, mediante codificación y categorización en ejes conceptuales predefinidos en restricción al derecho a recurrir, proporcionalidad y vulneración del debido proceso, lo que permitió identificar patrones, contradicciones y consensos en el material analizado. En cuanto a los datos cuantitativos se utilizó estadística descriptiva mediante frecuencias absolutas y relativas, la cual se representó en tablas para ilustrar de mejor manera las tendencias en la aplicación de la vía coactiva y la efectividad de los mecanismos de impugnación.

Como componente adicional, se desarrolló un análisis comparativo de los mecanismos de

impugnación en distintos sistemas jurídicos, al extraer lecciones y buenas prácticas aplicables al contexto ecuatoriano. Esta triangulación metodológica garantizó un abordaje riguroso y multidimensional del objeto de estudio, al proporcionar una base sólida para las aportaciones y propuestas de reforma presentadas en la investigación. El proceso se apoyó tecnológicamente en los softwares especializados IBM SPSS Statistics versión 25 para el análisis estadístico y ATLAS.ti para el procesamiento de datos cualitativos, lo que optimizó la gestión, organización y análisis del extenso corpus documental y empírico recopilado durante la investigación.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La exploración constitucional evidenció que el ordenamiento jurídico ecuatoriano establece un sólido andamiaje principista para la protección de los derechos de los administrados en sede coactiva, donde la Constitución de 2008 la rigió por una tríada garantista compuesta por el debido proceso (artículo 75), la tutela judicial efectiva (artículo 76) y el principio de proporcionalidad (artículo 326) que operan como límites infranqueables a la potestad coactiva del Estado. El debido proceso se erige como garantía sustantiva que trasciende el mero formalismo procedimental, al exigir que los administrados dispongan de mecanismos efectivos para controvertir los actos administrativos que afecten sus derechos, mientras que la tutela judicial efectiva complementa esta protección al garantizar el acceso a una instancia revisora imparcial, lo que constituye un derecho instrumental que viabiliza la protección de los derechos sustantivos.

El principio de proporcionalidad, por su parte, estableció un parámetro de racionalidad para las medidas administrativas, al exigir que estas no generen perjuicios desmedidos en relación con los fines perseguidos, lo que adquiere especial relevancia en la imposición de medidas cautelares donde debe verificarse una adecuada ponderación entre la eficacia recaudatoria y la protección de los derechos patrimoniales del deudor.

Respecto al examen de derecho comparado como se observa en la Tabla 1, se revelaron

significativas asimetrías en los diseños procedimentales de los recursos administrativos entre los sistemas jurídicos examinados. En el caso de Ecuador, se establecen plazos particularmente breves de apenas 10 días para la interposición del recurso de reconsideración, mientras que el sistema colombiano otorga hasta 4 meses para el recurso de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que evidencia marcadas diferencias en la concepción del derecho de defensa. Por otra parte, el sistema español destaca por su estructuración en dos instancias claramente diferenciadas con plazos de 1 mes para el recurso de alzada y 2 meses para el contencioso-administrativo, lo que reflejó un modelo de doble grado que optimiza el control de legalidad, mientras el sistema peruano configura un esquema de recursos sucesivos con plazos diferenciados de 15 días para reconsideración y 30 para apelación que permiten una revisión escalonada de las decisiones administrativas.

Estos hallazgos permitieron identificar patrones significativos en los requisitos formales y efectos de los recursos, donde se observa que Ecuador exige presentación escrita, argumentos legales y copia del acto impugnado, estableciendo una suspensión automática de la ejecución hasta la resolución del recurso, mientras España incorpora la fundamentación y prueba documental con posibilidad de suspensión cautelar, Colombia requiere demostrar la afectación de derechos con suspensión en ciertos casos, y Perú exige argumentos escritos y fundamentos legales con competencia de instancias superiores para determinar la ejecución. Estas comparaciones evidencian que los sistemas que garantizan mayor efectividad en la tutela de derechos comparten características comunes como plazos procesales suficientes para preparar la defensa, requisitos formales proporcionados que no constituyan obstáculos insuperables, y efectos suspensivos que preservan la situación del administrado durante la tramitación del recurso, lo que representa valiosos referentes para el mejoramiento del sistema ecuatoriano.

Tabla 1. *Derecho comparado en la vía coactiva entre diferentes sistemas jurídicos*

País	Mecanismo de impugnación	Plazos a impugnar	Requisitos	Efectos de los recursos
Ecuador	Recurso de reconsideración y Acción de protección	10 días desde la notificación del acto administrativo	Presentación escrita, argumentos legales y copia del acto impugnado	suspensión de la ejecución del acto hasta la resolución del recurso
España	Recurso de Alzada y Recurso Contencioso Administrativo	1 mes para recurso de alzada; 2 meses para recurso contencioso	Escrito de interposición con fundamentación y prueba documental	Posibilidad de suspensión cautelar de la ejecución del acto impugnado
Colombia	Recurso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho	4 meses desde la notificación del acto administrativo	Demostrar la afectación de derechos y presentar prueba que lo respalde	Suspensión de los efectos del acto administrativo en ciertos casos
Perú	Recurso de Reconsideración y Recurso de Apelación.	15 días para recurso de reconsideración; 30 días para apelación	Argumentos escritos que sustentan la impugnación y los fundamentos legales	Competencia de instancias superiores para determinar la ejecución del acto

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ecuatoriana ha desarrollado una línea argumental coherente y progresiva en la protección del derecho a recurrir en sede coactiva, como se demostró en la Sentencia No. 45-19-SEP-CC, la cual reveló que este derecho constituye un elemento esencial del debido proceso en los procedimientos coactivos, al enfatizar la necesidad de mecanismos accesibles y transparentes para impugnar las decisiones administrativas y sentando la base doctrinaria para entenderlo no como mera formalidad sino como garantía sustantiva.

También la Sentencia No. 36-18-SEP-CC desarrolla el test de proporcionalidad aplicado a las medidas cautelares en sede coactiva, al exigir la verificación de los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, mientras que la Sentencia No. 10-15-SEP-CC completa este marco garantista al establecer la nulidad de los actos administrativos notificados deficientemente, mediante el reconocimiento del derecho a recurrir, que resulta ilusorio sin una notificación clara, oportuna y completa que permita al administrado conocer los fundamentos de la decisión y los recursos disponibles.

Tabla 2. Número de casos de vía coactiva en Ecuador por año

Años	Número de casos
2018	12.500
2019	13.200
2020	14.000
2021	15.500
2022	16.800

En la Tabla 2, se observó las tendencias preocupantes en la aplicación del procedimiento coactivo en Ecuador, donde se evidenció el incremento progresivo en el número de casos de 12.500 en 2018 a 16.800 en 2022, lo que demostró una creciente judicialización de la recaudación fiscal que acentúa la urgencia de garantizar procedimientos respetuosos de las garantías fundamentales. Asimismo, en la Tabla 3, se reflejó como la efectividad de los recursos constituyeron el indicador más elocuente de las deficiencias del

sistema, donde las tasas de éxito del administrado se mantienen consistentemente alrededor del 32-33% para todos los tipos de recursos que incluyen 800 de 2.500 casos en recurso de revisión, 600 de 1.800 en apelación y 400 de 1.200 en acción de protección, lo que sugirió la existencia de obstáculos estructurales que trascienden las particularidades de cada recurso, posiblemente asociados a criterios restrictivos de admisibilidad, cargas probatorias desproporcionadas o estándares de revisión excesivamente deferentes con la administración.

Tabla 3. Efectividad de los recursos en vía coactiva en Ecuador durante el 2023

Tipo de recurso	Casos presentados	Casos resueltos a favor del administrado
Recurso de Revisión	2,500	800 (32%)
Recurso de Apelación	1,800	600 (33%)
Acción de Protección	1,200	400 (33%)

Además, se mostró que en relación a las medidas cautelares existió un patrón sistemático de aplicación desproporcionada donde aproximadamente una de cada cuatro medidas es anulada por abuso, con porcentajes del 24% en embargos, 26% en retenciones y 25% en prohibiciones de enajenar, lo que corresponden a un total de 1200, 900 y 700 casos entre aplicados y anulados, en cada medida cautelar analizada respectivamente, lo cual fue indicativo de problemas estructurales en los criterios de imposición y los mecanismos de control, lo que confirmó las preocupaciones sobre la vulneración

del principio de proporcionalidad identificadas en el análisis jurisprudencial.

Tabla 4. Impacto de las medidas cautelares en los administrados de Ecuador durante el 2023

Medida cautelar	Casos aplicados	Casos Anulados por Abuso
Embargos	5,000	1,200 (24%)
Retenciones de Cuentas	3,500	900 (26%)
Prohibiciones de Enajenar	2,800	700 (25%)

La sistematización de las entrevistas a funcionarios especializados reveló un consenso crítico sobre las limitaciones estructurales del procedimiento coactivo, donde la unanimidad reconoció la vulneración del derecho a recurrir, mientras que sobre la necesidad de implementar nuevas formas procesales se evidenció que las deficiencias identificadas en el análisis normativo y jurisprudencial son reconocidas por los propios operadores del sistema.

La división en las percepciones sobre la garantía del derecho de defensa y la suficiencia de los recursos sugirió la existencia de visiones contrastadas dentro de la administración, posiblemente asociadas a diferentes experiencias en la aplicación concreta de los procedimientos o distintos niveles de sensibilización hacia las garantías procesales, que respalda un diagnóstico integral que valida la existencia de deficiencias estructurales que limitan significativamente la efectividad del derecho a recurrir como mecanismo de protección jurídica en el sistema coactivo ecuatoriano.

Propuestas de Reforma para el Fortalecimiento de la Jurisdicción Coactiva en Ecuador

1. Reforma Normativa del Artículo 263 del COA

Se propuso una modificación sustantiva al artículo 263 del Código Orgánico Administrativo, mediante la incorporación expresa del derecho a interponer recursos administrativos contra los actos dictados en el procedimiento coactivo. Esta reforma debe establecer un mecanismo correctivo intraprocesal que permita la enmienda de errores administrativos dentro del mismo procedimiento coactivo, sin necesidad de acudir a la vía judicial. La implementación de esta medida resulta fundamental para superar la actual restricción que

impide a los administrados impugnar decisiones que afectan sus derechos patrimoniales, lo que garantiza así una tutela administrativa efectiva. Esta reforma no solo optimizaría la eficiencia del proceso al descongestionar el sistema judicial, sino que materializaría el principio de tutela administrativa efectiva consagrado constitucionalmente.

2. Pronunciamiento Vinculante de la Corte Constitucional

Se consideró imperativa la solicitud de una interpretación autorizada y vinculante por parte de la Corte Constitucional, que delimite con precisión los alcances y límites de la potestad coactiva en relación con los derechos fundamentales. Dicho pronunciamiento debe establecer parámetros claros para la aplicación de los principios de debido proceso, proporcionalidad y tutela judicial efectiva en el contexto específico de la ejecución coactiva. Esta directriz constitucional serviría como marco interpretativo obligatorio para todos los operadores jurídicos, previniendo vulneraciones al núcleo esencial de los derechos fundamentales y al asegurar uniformidad en la aplicación de los estándares constitucionales en los procedimientos coactivos a nivel nacional.

3. Fortalecimiento de los Mecanismos de Control y Supervisión

Se debe establecer un sistema integral de control, combinando mecanismos internos y externos de supervisión para las entidades con potestad coactiva. Este sistema debe incluir auditorías periódicas especializadas, revisiones aleatorias de actuaciones administrativas y la creación de una unidad de supervisión independiente con competencia para verificar el cumplimiento de los estándares de legalidad y proporcionalidad. La implementación de este

modelo de control responde a la evidencia recabada sobre la discrecionalidad en la aplicación de medidas cautelares y la necesidad de transparencia en los procedimientos, para fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

4. *Armonización Normativa con Estándares Internacionales*

Resultó prioritario incorporar al ordenamiento jurídico ecuatoriano las mejores prácticas identificadas en sistemas jurídicos comparados, particularmente de España, Colombia y Perú, en lo concerniente a diseños procedimentales de recursos administrativos. Esta armonización debe enfocarse en la ampliación de plazos procesales, la flexibilización de requisitos de admisibilidad y el establecimiento de efectos suspensivos automáticos, al adaptar estos elementos al contexto jurídico-administrativo ecuatoriano. La adopción de estos estándares internacionales permitiría equilibrar la eficiencia recaudatoria con las garantías procesales, mediante la modernización del sistema coactivo en consonancia con los parámetros del derecho administrativo comparado.

5. *Programa de Capacitación Continua para Operadores Institucionales*

Por último, se propuso la implementación de un programa de formación especializada y permanente dirigido a los funcionarios de entidades con competencia coactiva, como BanEcuador y el Servicio de Rentas Internas. Este programa debe desarrollar competencias técnicas específicas en la aplicación de los principios de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad en la imposición de medidas cautelares, así como en los estándares de notificación y garantías del debido proceso. La capacitación continua constituyó un instrumento esencial para prevenir actuaciones arbitrarias y uniformizar las prácticas administrativas, al asegurar que la aplicación del procedimiento coactivo se realice con estricto respeto a los derechos constitucionales de los administrados.

Discusión

Los hallazgos de esta investigación revelaron una paradoja fundamental en el sistema coactivo ecuatoriano, donde mientras el marco constitucional establece garantías robustas, su implementación

práctica evidenció serias deficiencias y concuerdan con lo señalado por Ortiz et al. (2025), respecto a que la distancia entre el diseño constitucional y la práctica administrativa genera espacios de arbitrariedad que vulneran derechos fundamentales, esta divergencia se manifiesta particularmente en la restricción del derecho a recurrir.

Respecto al examen de derecho comparado entre los diferentes sistemas jurídicos examinados se mostró similitudes con los hallazgos de Jiménez (2022), quien identificó que los sistemas coactivos con plazos perentorios excesivamente breves tienden a generar denegación de justicia administrativa. Además, los 10 días establecidos en Ecuador contrastan con otros estándares internacionales, lo que explica en parte las bajas tasas de éxito en los recursos, evidencia que ratificó Rodríguez (2023), al exponer que la adecuación de plazos procesales es condición necesaria para una tutela efectiva.

En relación a la jurisprudencia constitucional, aunque progresiva en el reconocimiento de estándares protectores, se evidenciaron limitaciones en su capacidad transformadora de las prácticas administrativas, lo cual coincide con lo planteado por Alvarado (2025), en que la doctrina constitucional progresista encuentra serias limitaciones en su implementación práctica, esta disociación entre avance jurisprudencial y realidad administrativa que no han logrado transformar sustancialmente las prácticas administrativas, reflejó las resistencias institucionales que van más allá del contexto normativo.

En cuanto a los datos estadísticos sobre el incremento de 12.500 a 16.800 casos entre 2018 a 2022 de casos coactivos confirman las tendencias identificadas por Izurieta et al. (2025), quienes alertaban sobre la creciente judicialización de la recaudación como síntoma de ineficiencia sistémica y el uso preferente de mecanismos coactivos sobre los preventivos.

Zambrano y Cevallos (2025), han identificado obstáculos estructurales que limitan la efectividad de los medios de impugnación similares a lo mostrado en el presente estudio, que indicaron la existencia de criterios restrictivos de admisibilidad

y estándares de revisión desiguales con la administración, persistencia que a lo largo del tiempo reflejó problemas sistémicos no resueltos mediante ajustes puntuales en el diseño procedimental.

Por otra parte, la desproporcionalidad en las medidas cautelares corroboró lo señalado por Alcívar et al. (2025) acerca de que "la aplicación indiscriminada de medidas cautelares evidencia fallas en los sistemas de control interno, afirmación que respalda las preocupaciones de la presente investigación sobre vulneración del principio de proporcionalidad identificadas. Además, la consistencia de los porcentajes encontrados mostró problemas estructurales en los criterios de imposición y control de las medidas cautelares.

Finalmente, las limitaciones del estudio incluyeron la dificultad de establecer relaciones causales debido al diseño no experimental, la dependencia de fuentes secundarias que restringe la profundidad analítica (Bagur et al., 2021). Además, la naturaleza documental limitó el control sobre variables extrañas, mientras que el enfoque descriptivo impidió generalizaciones más allá del contexto analizado (Cairo et al., 2024).

CONCLUSIONES

La investigación demostró un patrón sistemático de desproporcionalidad en la aplicación de medidas cautelares dentro del procedimiento coactivo. Los datos cuantitativos revelan que entre el 24% y 26% de las medidas son anuladas por abuso, lo que evidencia una aplicación indiscriminada que no respeta los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La jurisprudencia constitucional, aunque ha establecido estándares claros mediante el test de proporcionalidad, no ha logrado permear eficazmente las prácticas administrativas, resultando en la imposición recurrentemente desmedida de embargos, retenciones y prohibiciones de enajenar.

Asimismo, se identificaron múltiples barreras estructurales que obstaculizan el efectivo ejercicio del derecho a recurrir, con tasas de éxito bajas de 32-33% para todos los tipos de recurso, lo cual indicó la existencia de obstáculos procesales que

trascienden las particularidades de cada medio de impugnación. Entre estos destacan: plazos procesales insuficientes, cargas probatorias desproporcionadas, requisitos formales excesivos y estándares de revisión excesivamente deferentes con la administración, la cual la ratifican la percepción unánime de los operadores entrevistados.

También se reveló que el sistema ecuatoriano presentó significativas desventajas en materia de tutela efectiva respecto a los sistemas de referencia analizados, donde la brevedad de los plazos para impugnar, junto con requisitos más exigentes y efectos suspensivos limitados, colocan a los administrados ecuatorianos en una situación de notable desventaja procesal. Además, el derecho a recurrir en la vía coactiva ecuatoriana se identificó como un mecanismo de protección jurídica insuficiente e inefectivo.

Por último, se recomendó modificar el artículo 263 del COA para garantizar el derecho a recurrir en sede administrativa, solicitar a la Corte Constitucional un pronunciamiento vinculante sobre los estándares de proporcionalidad y debido proceso, establecer controles internos y externos sobre las medidas cautelares, incorporar mejores prácticas del derecho comparado respecto a plazos y requisitos procesales, e implementar programas de capacitación permanente para operadores de entidades coactivas. Estas reformas buscan equilibrar la eficacia recaudatoria estatal con la protección efectiva de los derechos constitucionales de los administrados.

REFERENCIAS

- Alcívar, A. Y., Vivar, G. R., Segarra, H. G., y Castro, S. M. (2025). La constitucionalidad de las medidas cautelares dentro del procedimiento coactivo en Ecuador. 593 Digital Publisher CEIT, 10(1), 956-972. <https://doi.org/10.33386/593dp.2025.1.2856>
- Alvarado, C. A. (2025). La jurisprudencia constitucional ecuatoriana y su impacto en el reconocimiento de los derechos de la naturaleza. *Revista Social Fronteriza*,

- 5(5).
[https://doi.org/10.59814/resofro.2025.5\(5\)901](https://doi.org/10.59814/resofro.2025.5(5)901)
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. <https://n9.cl/7u8cs>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo (COA). <https://n9.cl/vu2pqf>
- Bagur, S., Rosselló, M. R., Paz, B., y Verger, S. (2021). El enfoque integrador de la metodología mixta en la investigación educativa. *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 27(1).
<https://doi.org/10.30827/relieve.v27i1.21053>
- Becerra, O., Ayala, V., Villamarín, E., y Trujillo, O. (2025). Trascendencia histórica del derecho administrativo, su evolución conceptual y la incidencia en la protección de derechos de empleados públicos. *Revista Multidisciplinar Innova Scientia*, 1(4), 7-13.
<https://doi.org/10.70625/rmis/327>
- Cairo, V., Olivares, P., y Peralta, E. C. (2024). Revisión sistemática de literatura científica aplicada a la investigación jurídica. *Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho*, 11(1), 63-91.
<https://doi.org/10.5354/0719-5885.2024.70653>
- Izurieta, J., Cruz, C., Rosero, D., Moreno, M., y Saldarriaga, A. (2025). Evasión Fiscal en Ecuador: Análisis Estructural y Propuestas de Reforma para un Sistema Tributario Equitativo y Eficiente. *Ciencia Latina: Revista Multidisciplinar*, 9(5), 12.
https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i5.20127
- Jiménez, L. F. (2022). Los derechos de acceso a la justicia ambiental en el ordenamiento jurídico colombiano y español. U. Externado de Colombia.
<https://n9.cl/97c0w>
- Orrala, M. (2017). El delito tributario en el Ecuador (Vol. 11). Empresarial.
<https://n9.cl/nj7u1>
- Ortiz, J. V., Reyes, E. C., y Cruz, A. M. (2025). Desafíos en la aplicación efectiva de las Garantías Jurisdiccionales en Ecuador: Un análisis crítico desde el derecho constitucional. *Código Científico Revista de Investigación*, 6(E1), 1324-1354.
<https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v6/nE1/770>
- Rodríguez, N. (2023). Las investigaciones internas como elemento esencial de los «criminal compliance programs»: haciendo de la necesidad virtud. *Revista penal*(52), 201-223.
<https://doi.org/https://revistapenal.tirant.com/index.php/revista-penal/article/view/83>
- Sánchez, I. (2022). La potestad administrativa de cobro coactivo: típicamente administrativa, típicamente incomprensible. In *Horizontes del contencioso administrativo* (Vol. 1).
<https://n9.cl/pmqr4>
- Segura, J., y Barrera, E. (2025). Desafíos y Problemáticas del Procedimiento Coactivo en Ecuador: Análisis de su Impacto en el Debido Proceso. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 9(5), 8837-8858.
https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i5.20217
- Yáñez, M. J. (2022). La consignación en el juicio de excepciones a la coactiva en materia no tributaria [Universidad Central del Ecuador]. Ecuador. <https://n9.cl/akq381>
- Zambrano, J. A., y Cevallos, B. F. (2025). Las excepciones de inadmisión y procedencia de la acción de protección según la jurisprudencia constitucional periodo 2022-2024 [Universidad Estatal Península de Santa Elena]. Ecuador.
<https://n9.cl/honqgu>