

Quito, D. M., 08 de octubre de 2025

CASO 40-21-IN

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

SENTENCIA 40-21-IN/25

Resumen: En esta sentencia, la Corte Constitucional acepta la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del inciso cuatro del artículo 281 del Código Orgánico Administrativo. Luego del análisis, la Corte concluye que la norma impugnada contraviene el derecho a la tutela administrativa efectiva. Por tanto, este Organismo declara la inconstitucionalidad sustitutiva.

1. Antecedentes procesales

1. El 26 de mayo de 2021, Carlos Andrés Villacreses Valencia, Martín Alejandro Urbano Esperanza, Rossana Lizeth Torres Rivera, Bárbara Brenda Terán Picconi, Felipe Nicolás Roldán Carrillo, por sus propios y personales derechos (**“parte accionante”**),¹ presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del inciso cuarto del artículo 281 del Código Orgánico Administrativo (**“COA”**), publicado mediante registro oficial suplemento 31 de 7 de julio de 2017.
2. El 21 de junio de 2021, la Sala de Admisión² admitió a trámite la demanda y corrió traslado de esta a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República del Ecuador (**“Presidencia”**) y a la Procuraduría General del Estado (**“PGE”**) para que se pronuncien sobre la constitucionalidad de la disposición demandada en el término de quince días.
3. El 14 de julio de 2021, la Asamblea Nacional del Ecuador presentó un escrito con su posición sobre la demanda de inconstitucionalidad.
4. El 3 de septiembre de 2021, Farid Josué Villacís de la Cueva presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.

¹ Cuenta con legitimación para presentar esta acción, conforme los artículos 77 de la LOGJCC y 67 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencias de la Corte Constitucional.

² La Sala de Admisión estuvo conformada por la ex jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce, y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

5. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes quien, en atención a la resolución cronológica de causas, avocó conocimiento del caso el 24 de abril de 2024 y notificó a la Presidencia y a la PGE para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la disposición demandada en el término de cinco días.
6. El 6 de mayo de 2024, la Presidencia presentó un escrito en el que hizo una síntesis del principio de presunción de constitucionalidad y la obligación de la parte accionante de demostrar cómo la norma impugnada vulnera la Constitución. Además, señaló correos electrónicos para futuras notificaciones.
7. El 4 de mayo de 2024, Carla Sherezade Vásquez Cevallos, Karen Yamila Ponce Ferrera y Génesis Dayana Ponce Yáñez presentaron un escrito en calidad de *amici curiae*. El 5 de mayo de 2025, Miguel Ángel Dalmau Mogollón y Jorge Ignacio Rojas González presentaron un escrito en calidad de *amici curiae*.³ El 6 de mayo de 2025, Alexa Maryam Celi Montalván y Steven Tomás Olovacha Tobar presentaron un escrito en calidad de *amici curiae*. El 6 de mayo de 2025, Martina Moncayo Pesántez y María Alejandra Muñoz Morales presentaron un escrito en calidad de *amici curiae*.
8. El 27 de mayo de 2024, la PGE presentó un escrito en el que señaló correos electrónicos para futuras notificaciones.
9. El 14 de mayo de 2025, la jueza sustanciadora convocó a una audiencia, la misma que se efectuó el 6 de junio de 2025.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 número 2 de la Constitución; así como, los artículos 75, numeral 1, literal d y 98 de la LOGJCC.

3. Norma impugnada

11. La acción de inconstitucionalidad fue planteada en contra del inciso cuarto del artículo 281 del COA:

³ Los mismos *amici curiae* volvieron a presentar el escrito el 6 de mayo de 2025.

Art. 281.- Medidas cautelares. El ejecutor puede disponer, en la misma orden de pago o posteriormente, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes. Asimismo, puede solicitar a la o al juzgador competente, mediante procedimiento sumario, se disponga la prohibición de ausentarse para los casos en que dicha medida se aplica en el régimen común.

Para adoptar una medida cautelar, la o el ejecutor no precisa de trámite previo y adoptará el criterio general y prevaleciente de la menor afectación a los derechos de las personas.

La facultad señalada en las líneas precedentes se verá limitada al aseguramiento del pago de la obligación pendiente. Por tal motivo, el monto máximo sobre el cual se podrá ordenar el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes ascenderá al valor del saldo de la obligación.

La o el coactivado puede hacer que cesen las medidas cautelares presentando, a satisfacción del órgano ejecutor, una póliza o garantía bancaria, incondicional y de cobro inmediato, por el valor total del capital, los intereses devengados y aquellos que se generen en el siguiente año y las costas del procedimiento [énfasis añadido].

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la parte accionante y pretensión

12. La parte accionante alega que la norma impugnada es inconstitucional por el fondo al contravenir los principios de igualdad y no discriminación, así como el de respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, previstos en el artículo 11 numerales 2 y 9, y el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 75 de la Constitución, al prever un requisito desproporcionado.
13. Sobre la alegada incompatibilidad de la disposición impugnada con las normas constitucionales, la parte accionante menciona que se limita el acceso en igualdad de condiciones a la justicia garantizado en el artículo 75 de la Constitución. Al respecto plantea los siguientes fundamentos:
 - a) La norma impugnada transgrede el primer elemento del derecho a la tutela judicial efectiva relativo al acceso por cuanto es “desproporcionado e irrazonable el requisito dispuesto en el inciso cuarto del artículo 281 del COA para suspender un proceso coactivo en contra del administrado, pues involucra la totalidad de la deuda”. La cesación de las medidas cautelares “se sujeta a la consignación de una garantía mayor que el de la obligación: el valor total de la obligación más los intereses generados hasta el año venidero y más costas procesales”. El artículo 281 del COA al disponer que, para cesar las medidas

cautelares, se garantice la totalidad de la deuda “obstaculiza el acceso de los particulares a una tutela adecuada y eficiente de sus derechos”. En un procedimiento donde la administración pública “es juez y parte” es desproporcional acceder al levantamiento de la medida cautelar en tales condiciones.

- b) En esta línea afirman que, en la sentencia 60-11-CN/20, la Corte Constitucional se pronunció “sobre el nexo causal necesario entre la proporcionalidad y la consignación necesaria de valores para suspender la ejecución coactiva”. De modo que, este Organismo “ya declaró como inconstitucional la disposición que condiciona el acceso a un procedimiento judicial con un pago del valor íntegro de la obligación coactivada y otros rubros”. Añade que esta Corte no considera que imponer medidas cautelares sea inconstitucional, pero “no considera constitucional que para levantarlas se deba consignar el 100% del importe de la deuda, sino un 10%”.
- c) Respecto a la gratuidad de la justicia, la parte accionante hace referencia al reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva tanto en la Constitución como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Así, indica que para la Corte Interamericana de Derechos Humanos y para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “el acceso a la justicia deber ser garantizado por el Estado a través de la eliminación de requisitos, pagos, plazos, etc., que representen un obstáculo para que los particulares activen los mecanismos de tutela de derechos”.
- d) Asimismo, indica que el requisito de presentar una garantía o póliza de carácter irrevocable, incondicional y de cobro inmediato para acceder al levantamiento de una medida cautelar es desproporcional. Esto debido a que, en primer lugar, para cesar la medida cautelar, la póliza o garantía bancaria que se presenta debe estar “a satisfacción del órgano ejecutor”.
- e) Adicionalmente, la persona coactivada debe acudir a un tercero -aseguradora o entidad financiera- para comprometerse a realizar el pago de la deuda sin la posibilidad de realizar excepciones. Así, “el tercero garante ajeno a la relación jurídico procesal originaria, se involucra en el procedimiento con una acción ejecutiva que no permite realizar excepciones de fondo, porque tiene un crédito privilegiado por la naturaleza del contrato con el que se obliga”. Al respecto, en la audiencia, la parte accionante insiste en que es una limitación para acceder al levantamiento de la medida cautelar el hecho de que se deba presentar un

documento entregado por un tercero que no está efectivamente obligado a otorgarlo. La norma impugnada, a su juicio, restringe el acceso a la suspensión de la medida cautelar a una condición que depende de la voluntad del tercero para otorgar la garantía o póliza.

- f) Además, la norma impugnada pretende asegurar el pago de la cantidad adeudada más los intereses y costas mediante una garantía o póliza. Así, la “consecuencia para el administrado es incluso más gravosa que la consignación del 100% que a la Corte le pareció desproporcionada” porque “el administrado que se encuentre en un proceso de coactiva debe tener a su disposición el 100% del valor adeudado más los intereses y costas, y además pagar una prima a la aseguradora”. Por lo que, además de ser desproporcional, la norma impugnada transgrede lo previsto en el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución al discriminar por razones de índole socioeconómica a las personas coactivadas.
 - g) Al tener que superar todas estas barreras, a juicio de la parte accionante, se impide el acceso al levantamiento de las medidas cautelares en igualdad de condiciones porque “implica para el administrado el pago de una suma de dinero que resulta excesivamente elevada”.
- 14.** La parte accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada, de las normas conexas que se estime necesarias y se determinen medidas de reparación.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

- 15.** En el escrito de 14 de julio de 2021 y en la audiencia de 6 de junio de 2025, la Asamblea Nacional indica que la norma impugnada no transgrede ninguna de las garantías básicas en el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva pues “no evita que los administrados concurren ante los tribunales y/o ante la administración pública, al contrario salvaguarda esta facultad”. Asimismo, menciona que la disposición impugnada “no genera discriminación alguna direccionada a favorecer a un grupo específico de personas, sino que al contrario reconoce la igualdad material que tiene que ser efectivizada en el momento de cumplir con las obligaciones adeudadas al sector público”.
- 16.** Además, arguye que el espíritu de la norma impugnada es garantizar el pago de una obligación pendiente mediante la presentación de una póliza o garantía bancaria, con el fin de que:

esta obligación que tiene el carácter de preferente, y preminente por ser del Estado pueda estar salvaguardada por un mecanismo de garantía, la que opera para cesar una medida cautelar de secuestro, retención o prohibición de enajenar, dictada contra los bienes del administrado, pero no le imposibilita al mismo a que en cualquier momento pueda pagar la obligación pendiente con la administración pública, caso contrario se continúa con el proceso de coactiva conociendo que el Estado tiene a su haber la medida cautelar para que la obligación no quede sin ser satisfecha.

17. Al respecto, la Asamblea Nacional indica que la norma impugnada prevé que la persona coactivada presente una garantía bancaria o una póliza, no que consigne una cantidad de dinero. De manera que, “la obligación pendiente pueda estar salvaguardada por un mecanismo de garantía” para todo el proceso. Esto debido a que la administración no conoce el momento en el que la persona coactivada pagará su obligación.
18. Añade que la norma impugnada establece que la presentación de la póliza o garantía bancaria “estará a satisfacción del órgano ejecutor, lo que deja abierta la posibilidad de que sus condiciones para su aceptación queden a voluntad de la administración [...] en cuanto a la necesidad de salvaguardar el cobro de la obligación pendiente”. Sobre ello, arguye que existe un análisis del documento presentado por la persona coactivada en el que se realiza “una suerte de equivalente de lo que debe y de lo que presenta” con base en la orden de pago que se emitió.
19. Respecto a la sentencia 60-11-CN/20, la Asamblea Nacional arguye que la misma no tiene ningún efecto vinculante, pues “la Corte Constitucional en los fallos que dicta, determina cuando una sentencia tiene efectos erga omnes, o inter pares”.
20. Agrega que la garantía a la que se refiere la disposición impugnada “no suspende el proceso coactivo, solo permite dejar sin efecto una medida cautelar dictada con antelación, la que no imposibilita que en cualquier momento se puede pagar la obligación pendiente con la administración pública, materia de la coactiva”.
21. Finalmente, solicita que, en el análisis de constitucionalidad se apliquen los principios de control integral, presunción de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico, configuración de la unidad normativa e *in dubio pro legislatore*. Asimismo, pretende que se deseche la demanda, se declare improcedente la misma y se ordene el archivo de la causa.

4.3. Argumentos de la Presidencia de la República del Ecuador

22. La Presidencia, únicamente, señala que la parte accionante tiene “derecho a impugnar la constitucionalidad de las normas dentro de un Estado constitucional de derechos y justicia, y como tal, está obligad[a] a sustentar y demostrar a nuestra Autoridad las inconstitucionalidades que alega” de modo que la presunción de constitucionalidad de la norma y el principio *in dubio pro legislatore* sean desvirtuados (párrafo 6 *supra*).

4.4. *Amici curiae*

23. Farid Villacís de la Cueva, compareció en calidad de *amicus curiae*. En lo principal, expone ante este Organismo que, en la sentencia 889-20-JP/21, la Corte Constitucional analizó un caso el que se impuso medidas cautelares a una persona adulta mayor, en el marco de un procedimiento de ejecución coactiva. Agrega que, en tal caso, ya se analizó en un caso particular cómo afectaron severamente estas medidas cautelares según lo dispuesto en el COA. Indica que la presente acción es el mecanismo ideal para que este Organismo declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y se identifiquen los derechos dentro de un procedimiento coactivo para que sean tutelados.
24. María Alejandra Muñoz Morales y Martina Moncayo Pesántez, comparecieron en calidad de *amici curiae*. Manifiestan, principalmente, que el requisito previsto en la norma impugnada constituye una medida única, rígida y desproporcionada. Añaden que, el inciso cuarto del artículo 281 del COA, exige una garantía bancaria incondicional como única vía para cesar las medidas cautelares. A su decir, esta medida, aunque persigue un fin legítimo, impone una carga económica excesiva que afecta gravemente a los derechos, generando una situación de indefensión estructural. Hacen referencia a la sentencia 60-11-CN/20 e indican que en esta se estableció que imponer barreras económicas inflexibles, sin considerar la capacidad del obligado vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.

5. Planteamiento del problema jurídico

25. De lo expuesto en los párrafos 12, 13 y 13.1 al 13.7 *supra*, se advierte que, si bien la parte accionante señala que la norma impugnada contraviene varias disposiciones constitucionales, sus fundamentos se centran en indicar que el inciso cuarto del artículo 281 del COA impondría barreras desproporcionadas para el levantamiento de las medidas cautelares en un procedimiento administrativo de ejecución coactiva. En particular, los cargos de la parte accionante cuestionan que la norma impugnada establece como requisito para la cesación de las medidas cautelares la presentación de

una póliza o garantía bancaria incondicional y de cobro inmediato, que cubra la totalidad del capital adeudado, intereses devengados e intereses que se generen en el siguiente año, y las costas del procedimiento. Esta exigencia, según lo alegado, constituiría un requisito desproporcionado y económicamente gravoso, que dificultaría el acceso efectivo a un mecanismo –el levantamiento de las medidas cautelares– dentro del procedimiento coactivo.

26. Por tanto, en la medida en que los cargos se relacionan con posibles obstáculos al acceso efectivo al levantamiento de medidas cautelares dentro del procedimiento administrativo de ejecución coactiva, este Organismo reconducirá las alegaciones de la parte accionante y las atenderá mediante el siguiente problema jurídico:

¿El inciso cuarto del artículo 281 del COA contraviene el derecho a la tutela administrativa efectiva, al exigir como requisito para el levantamiento de las medidas cautelares en la ejecución coactiva la presentación de una póliza o garantía bancaria que cubra la totalidad del capital adeudado, los intereses devengados y los que se generen en el siguiente año, así como, las costas del procedimiento?

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿El inciso cuarto del artículo 281 del COA contraviene el derecho a la tutela administrativa efectiva, al exigir como requisito para el levantamiento de las medidas cautelares en la ejecución coactiva la presentación de una póliza o garantía bancaria que cubra la totalidad del capital adeudado, los intereses devengados y los que se generen en el siguiente año, así como, las costas del procedimiento?

27. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional,⁴ el derecho a la tutela administrativa efectiva se encuentra constitucionalmente garantizado en el artículo 76⁵ que reconoce a las personas el derecho de obtener una respuesta motivada, con observancia del debido proceso y sus garantías, en todo procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones. De esta manera, la tutela administrativa efectiva se configura como el derecho de las personas a que, en el marco de los procedimientos administrativos, se observen y aseguren las garantías establecidas en el ordenamiento

⁴ CCE, sentencia 986-19-JP/21 y acumulados, 21 de diciembre de 2021, párr. 69.

⁵ Constitución, artículo 76: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas [...]”.

jurídico,⁶ de modo que puedan plantear sus argumentos, recibir una respuesta motivada y ejercer su defensa mediante mecanismos adecuados, orientados a que, en la mayor medida de lo posible, se alcance la consecución de decisiones justas y razonadas.

- 28.** En concordancia con lo anterior, el derecho a la tutela administrativa efectiva encuentra sustento también en la normativa internacional de derechos humanos. El artículo 8 numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho a las “garantías judiciales”. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) ha aclarado que este derecho no se limita únicamente a los procesos judiciales, sino que abarca cualquier procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones de las personas. En la sentencia *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, la Corte IDH sostuvo:

Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos⁷ [nota al pie del original omitida].

- 29.** Asimismo, la Corte IDH ha establecido que los Estados están obligados a proteger las “garantías mínimas” en todo procedimiento que pueda determinar derechos y obligaciones, incluyendo los procedimientos administrativos. En la sentencia *López y otros vs. Argentina*, se precisó:

Además, la Corte ha establecido que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, se deben observar “las debidas garantías” que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso; y que el incumplimiento de una de esas garantías conlleva una violación de dicha disposición convencional. El artículo 8.2 de la Convención establece, adicionalmente, las garantías mínimas que deben ser aseguradas por los Estados en función del debido proceso legal. Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.⁸

⁶ CCE, sentencia 986-19-JP/21 y acumulados, 21 de diciembre de 2021, párr. 72.

⁷ Corte IDH, caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 69.

⁸ Corte IDH, caso López y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Serie C N.º 396, párr. 200.

30. Así, el derecho de las personas a que, dentro de los procedimientos, se observen y aseguren las garantías del ordenamiento jurídico también se proyecta en el ámbito administrativo, cuando en este se determinen derechos u obligaciones. Tanto desde la normativa interna como desde el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho a la tutela administrativa efectiva exige que los procedimientos administrativos -incluidos aquellos de carácter coactivo- observen las debidas garantías que permitan a las y los administrados ejercer su defensa mediante mecanismo adecuados y razonables, así como, obtener resoluciones fundadas.
31. Según lo indicado en los párrafos 25 y 26 *supra*, la parte accionante considera que la norma impugnada introduce obstáculos para acceder al levantamiento de medidas cautelares dentro del procedimiento de ejecución coactiva. En particular, cuestiona que el inciso cuarto del artículo 281 del COA impone condiciones desproporcionadas al requerir la presentación de una póliza o garantía bancaria, incondicional y de cobro inmediato, que cubra no solo el capital adeudado, sino también los intereses devengados y futuros, así como, las costas procesales. Este requisito -alega- resulta desproporcional e irrazonable, en la medida en que coloca una carga económica que restringe el acceso efectivo al mecanismo de cesación o levantamiento de las medidas cautelares dentro del procedimiento administrativo de ejecución coactiva.
32. En atención a lo anterior, corresponde examinar si la exigencia contenida en el inciso cuarto del artículo 281 del COA respeta los parámetros constitucionales vinculados al ejercicio de la tutela administrativa efectiva. Ello resulta pertinente en la medida en que la norma impugnada condiciona el levantamiento de las medidas cautelares, lo cual implica analizar si el requisito que se exige permite un acceso real a este mecanismo dentro del procedimiento administrativo de ejecución coactiva.⁹
33. En relación con lo anterior, cabe indicar que el derecho a la tutela administrativa efectiva -derivado de los artículos 76 y 66 numeral 23 de la Constitución- resulta exigible a los órganos administrativos que ejercen facultades susceptibles de incidir en los derechos. En el caso del procedimiento de ejecución coactiva, ello se refleja en la posibilidad de que se adopten medidas cautelares que podrían restringir la libre disposición de bienes u otros ámbitos protegidos. En consecuencia, este procedimiento

⁹ En la sentencia 60-11-CN/20, 6 de febrero de 2020, párrs. 77 al 79, este Organismo determinó que la consignación que cubra necesariamente el 100% del capital, los intereses y las costas para la suspensión de la ejecución coactiva es un requisito desproporcional. Si bien el caso referido se trata de un contexto procesal distinto a la presente causa, se observa que la Corte Constitucional advirtió que la exigencia de una condición económica para acceder a la suspensión de la ejecución coactiva (procedimiento en sede administrativa) puede convertirse en un obstáculo que menoscabe la tutela efectiva al encontrarse configurada de forma desproporcional.

debe garantizar a las personas el acceso a mecanismos adecuados de defensa frente a las decisiones de la administración pública.

34. Con base en ello, resulta necesario contextualizar el procedimiento de ejecución coactiva y, en particular, el régimen de medidas cautelares previsto en el COA, a fin de enmarcar el análisis de la disposición impugnada.
35. Ahora bien, dada la importancia de contar con recursos públicos para ser utilizados eficazmente en el funcionamiento de un servicio público, el Estado debe cobrar deudas.¹⁰ En virtud del principio de autotutela administrativa, la administración pública puede ejecutar por sí misma sus actos administrativos y seguir un procedimiento de cobro de las deudas económicas de las personas naturales o jurídicas.¹¹ De modo que, en sede administrativa, el procedimiento de ejecución coactiva es el mecanismo previsto en el ordenamiento jurídico para exigir el pago de lo adeudado al Estado.¹²
36. Dentro del procedimiento de ejecución coactiva, una vez que vence el plazo para que la o el deudor cancele de forma voluntaria, la administración pública tiene la facultad de adoptar medidas cautelares o preventivas¹³ con el fin de asegurar el pago de las deudas. Frente a ello, el inciso cuarto del artículo 281 del COA prevé la posibilidad de que la o el coactivado solicite al órgano ejecutor el levantamiento de las medidas cautelares con la presentación de una póliza o garantía bancaria, incondicional y de cobro inmediato. Aquello no quiere decir que el procedimiento coactivo haya finalizado, sino que se levantan las medidas cautelares que la administración haya establecido para asegurar el pago adeudado. Es decir, la póliza o garantía bancaria permite que la persona coactivada haga cesar las medidas cautelares dictadas.
37. En efecto, cuando concurren los supuestos previstos en la norma y su aplicación es justificada, las medidas cautelares pretenden garantizar la recaudación del valor que se debe porque aseguran la permanencia de los bienes de la persona coactivada mientras continúa el procedimiento coactivo. De ahí que pueden resultar importantes

¹⁰ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 95.

¹¹ En la sentencia 8-19-CN/22, párr. 35, este Organismo determinó que “[l]a naturaleza de la acción coactiva es propia del principio de autotutela administrativa, en virtud del cual, la administración pública goza del privilegio de determinar por sí misma derechos y obligaciones, así como lograr su ejecución sin necesidad de acudir a sede judicial [...]”.

¹² En el Código Orgánico Administrativo, libro III, título II se encuentra reconocido y regulado el procedimiento de ejecución coactiva.

¹³ De acuerdo con el COA, artículo 281, las medidas cautelares que puede disponer la administración pública son: el secuestro, la retención, la prohibición de enajenar bienes o la prohibición de ausentarse.

para que el procedimiento de ejecución coactiva sea eficaz; así como para preservar la capacidad de pago y evitar que las obligaciones con el Estado no sean canceladas. No obstante, debe destacarse que la imposición de estas medidas no constituye la regla general y su adopción debe observar los supuestos normativos, dado que pueden implicar restricciones al ejercicio de derechos, como la propiedad o la libertad de tránsito.¹⁴

- 38.** Es importante enfatizar que las medidas adoptadas por el órgano ejecutor en el procedimiento coactivo tienen una naturaleza cautelar, dado que su finalidad principal no es la ejecución inmediata de la deuda ni la determinación definitiva de su validez, sino asegurar su cobro durante la continuación del procedimiento. Las medidas cautelares operan como una garantía para el pago. Su objetivo es resguardar el cumplimiento de una obligación, sin perjuicio del derecho del coactivado a oponerse a la misma, por ejemplo, mediante la presentación de excepciones.
- 39.** Ahora bien, la Corte Constitucional ha determinado que la naturaleza del procedimiento coactivo es la de efectivizar el cobro de los créditos a favor de las entidades públicas que pueden ejecutarlos por vía administrativa “propugnando que dicha recaudación se realice eficazmente”.¹⁵ Criterio que está relacionado con el principio institucional, reconocido en el artículo 227 de la Constitución, de eficacia de la administración pública.¹⁶
- 40.** Por lo expuesto, esta Corte observa que la administración pública tiene la facultad de ordenar medidas cautelares en el procedimiento coactivo bajo el criterio de “menor afectación a los derechos de las personas”¹⁷, así como la posibilidad de permitir su levantamiento con la presentación de una garantía de carácter económico. Estas previsiones se relacionan con el artículo 227 de la Constitución. En este sentido, tanto la facultad coactiva de la administración pública como la posibilidad de acceder al levantamiento de las medidas cautelares, constituyen mecanismos que podrían contribuir a la función recaudadora del Estado y la continuidad del servicio público.

¹⁴ Respecto a la libertad de tránsito y las medidas cautelares, en la sentencia 3364-21-EP/25, de 24 de julio de 2025, párr. 106, este Organismo determinó: “los funcionarios de coactiva no tienen competencia jurisdiccional, y [...] el artículo 64, numeral 14 de la Constitución determina que ‘la prohibición de salida del país sólo podrá ser ordenada por un juez competente’”.

¹⁵ CCE, dictamen 003-19-DOP-CC, caso 0002-19-OP, 14 de marzo de 2019, párr. 220.

¹⁶ Constitución, artículo 227: [l]a administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia y calidad”.

¹⁷ COA, artículo 281 inciso segundo.

41. Sin embargo, el inciso cuarto del artículo 281 del COA prevé un requisito específico para que la o el coactivado acceda al levantamiento de las medidas cautelares que se sujeta a la satisfacción del órgano ejecutor. Este requisito que se exige a la persona coactivada para el cese de las medidas cautelares, como señaló la parte accionada de esta causa, opera como mecanismo de garantía para que la obligación pendiente “pueda estar salvaguardada”. Como se indicó en el párrafo 11 *supra*, la norma impugnada establece que para el cese de las medidas cautelares la o el coactivado puede presentar una póliza o garantía bancaria incondicional y de cumplimiento inmediato, que estará a satisfacción del órgano ejecutor. Esta garantía de carácter económico debe ser por un valor que cubra i) la totalidad del capital que se adeuda; ii) los intereses devengados y iii) todos los que se generen dentro del siguiente año; y, iv) las costas del procedimiento coactivo.
42. Bajo estas consideraciones y conforme los argumentos de la demanda, este Organismo debe examinar si la norma impugnada configura una medida proporcional en el contexto del levantamiento de medidas cautelares en el procedimiento de ejecución coactiva. Para tal fin, se examinará, a través del test de proporcionalidad,¹⁸ si el requisito determinado en la norma impugnada, con las características previstas, constituye o no una limitación irrazonable o desproporcional al ejercicio del derecho a la tutela administrativa efectiva, en el marco de un procedimiento administrativo en el que se determinan derechos y obligaciones.
- a. Fin constitucionalmente válido**
43. Sobre este criterio, la Corte ha establecido que para que una medida persiga un fin constitucionalmente válido debe tener como horizonte el cumplimiento de un objetivo previsto en la Constitución o que busque proteger derechos constitucionales.¹⁹
44. En la presente causa, se advierte que la exigencia de una póliza o garantía bancaria incondicional y de cobro inmediato, que cubra el valor total del capital, los intereses devengados y que se generen en el siguiente año y las costas, como requisito para el levantamiento de las medidas cautelares, tiene como propósito asegurar el cumplimiento de las obligaciones a favor del Estado, por parte de la persona en contra

¹⁸ LOGJCC, artículo 3 numeral 2: “Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”.

¹⁹ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 32; sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 112.

de quien se ha iniciado un proceso coactivo. Este fin está relacionado con los principios de eficacia y eficiencia de la administración pública, previstos en el artículo 227 de la Constitución del Ecuador.²⁰ Estos principios son relevantes para la administración pública en tanto orientan la actuación estatal hacia el cumplimiento oportuno de sus fines y la optimización de los recursos disponibles para garantizar servicios públicos de calidad. Por tanto, el requisito previsto en la norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido.

b. Idoneidad

45. Sobre el análisis de la idoneidad de la medida, este Organismo ha sostenido que “corresponde determinar su eficacia respecto al cumplimiento del fin [constitucionalmente válido] perseguido”.²¹ Es decir, se verificará si la medida es idónea para la satisfacción de dicho fin.
46. En este caso se encuentra que la exigencia de una póliza o garantía bancaria, incondicional y de cobro inmediato, que cubra el capital adeudado, los intereses devengados, los intereses futuros de un año y las costas, en términos generales, es idónea para contribuir al objetivo de asegurar el pago de la deuda. Esto por cuanto con este requisito la administración pública asegura que, en caso de levantamiento de las medidas cautelares e incumplimiento del pago por parte de la persona coactivada, el Estado cuente con una fuente inmediata de cobro, lo que agiliza la recuperación de lo adeudado y fortalece la eficacia y efectividad del procedimiento coactivo.

c. Necesidad

47. En cuanto a la necesidad, la Corte ha indicado que se debe verificar que la medida adoptada sea la menos restrictiva para el ejercicio del derecho²² y que siga siendo igualmente idónea para alcanzar el fin constitucionalmente válido.
48. El requisito de presentar una póliza o garantía bancaria incondicional y de cobro inmediato que cubra el capital, los intereses devengados, los intereses futuros y las costas del procedimiento, podría considerarse necesario desde la perspectiva de

²⁰ Constitución, artículo 227: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.

²¹ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 35; sentencia 025-16-SIN-CC, caso 00047-14-IN, 6 de abril de 2016, pág. 12; sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 114.

²² CCE, sentencia 025-16-SIN-CC, caso 00047-14-IN, 6 de abril de 2016, pág. 12; sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 116.

proteger el interés del Estado en recuperar lo adeudado. El requisito previsto en la norma impugnada permitiría cubrir el riesgo de que la obligación de la persona coactivada con el Estado quede impaga, incluso frente a intereses futuros o costas del procedimiento coactivo, considerando que, aunque se levanten las medidas cautelares, el procedimiento continuaría su curso y que aún podrían generarse intereses o costas adicionales. En ese sentido, podría considerarse un requisito que reduce el riesgo en mayor medida que otras alternativas, como aquellas que cubran solo el capital o los intereses ya devengados.

49. Sin embargo, aunque la medida podría cumplir el criterio de necesidad, este Organismo considera que se debe evaluar si el requisito de la norma impugnada es proporcional en estricto sentido y verificar si, materialmente, impide el acceso al mecanismo de levantamiento de medidas cautelares dentro del procedimiento de ejecución coactiva, en conexión con el derecho a la tutela administrativa efectiva.

d. Proporcionalidad en estricto sentido

50. Finalmente, el análisis de proporcionalidad en estricto sentido implica valorar si el beneficio que alcanza la medida es superior al costo que apareja, en términos de retroceso o disminución en el ámbito de protección de un derecho.
51. Si bien la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones con el Estado es constitucionalmente válida, y el mecanismo exigido puede ser considerado idóneo y necesario, la determinación del valor de la garantía o póliza cuyos componentes se encuentran previstos en la norma impugnada impone una carga económica excesiva a la persona coactivada. Esto se debe a que la cesación de las medidas cautelares está supeditada a que la o el coactivado deba cubrir valores por rubros futuros, es decir, no solo el capital de la deuda y los intereses devengados al momento de la emisión del título, sino también intereses del siguiente año y costas, aun cuando el COA, en su artículo 267, previene que dicha potestad recae “únicamente [sobre] las obligaciones determinadas y **actualmente exigibles**”²³ [énfasis añadido].

²³ COA, artículo 267: “**Condición para el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva.** Únicamente las obligaciones determinadas y actualmente exigibles, cualquiera sea su fuente o título, autorizan a la administración pública a ejercer su potestad de ejecución coactiva al término del tiempo previsto en este Código para su pago voluntario. La obligación es determinada cuando se ha identificado a la o al deudor y se ha fijado su medida, por lo menos, hasta quince días antes de la fecha de emisión de la correspondiente orden de cobro. La obligación es actualmente exigible desde el día siguiente a la fecha en que suceda: 1. La notificación a la o al deudor del acto administrativo o el título del que se desprende la obligación a favor de la administración pública, si se trata de una obligación pura y simple o de una obligación sujeta a condición resolutoria. 2. El vencimiento del plazo, si la obligación está sujeta a él. 3. El cumplimiento o la

52. Siendo así, y toda vez que la cesación de medidas cautelares no pone fin al procedimiento coactivo, que es el momento en el cual se pueden liquidar los intereses, los únicos valores que el coactivado estaría obligado a garantizar a efecto de cesar dichas medidas son aquellos que constan en el título de crédito, el cual aparejaría la liquidación de intereses hasta la fecha de su emisión. Esto conforme lo prevé el artículo 268 numeral 7 del COA,²⁴ por cuanto los intereses futuros y las costas procesales configuran valores que no son “actualmente exigibles”. Ello es especialmente relevante porque las medidas cautelares en la coactiva pueden restringir derechos fundamentales, como la propiedad o la libertad de tránsito, lo cual exige que existan mecanismos accesibles dentro del procedimiento frente a las decisiones de la administración pública.
53. Estas características configuran una barrera económica irrazonable que impediría que las personas, especialmente aquellas en condiciones socioeconómicas desfavorables, puedan acceder efectivamente al levantamiento de las medidas cautelares. Si bien la norma impugnada no establece una diferenciación formal, el requisito que se exige a la persona coactivada, por sus características, restringe el acceso real al mecanismo para el cese de las medidas cautelares dentro de un procedimiento en el que se determinan derechos y obligaciones. Esto afecta de manera diferenciada y desproporcionada a quienes no tienen capacidad económica para acceder a pólizas o garantías bancarias por el valor que exige la norma.
54. Como se señaló anteriormente, en la sentencia 60-11-CN/20, esta Corte determinó que exigir una consignación que cubra el 100% del capital, intereses y costas para suspender la ejecución coactiva constituye un requisito desproporcional. Si bien aquella sentencia se dictó en relación con la consignación para la suspensión del procedimiento coactivo en el marco del proceso judicial de excepciones a la coactiva, específicamente respecto de la suspensión del procedimiento coactivo –lo cual no es equivalente al levantamiento de medidas cautelares en sede administrativa–, de lo analizado en tal pronunciamiento se puede concluir lo siguiente: los requisitos económicos no pueden transformarse en impedimentos reales para el acceso a mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico, especialmente cuando, como en este caso, se pretende hacer cesar medidas cautelares que podrían afectar bienes y

falla de la condición, si se trata de una obligación sometida a condición suspensiva. [...]” [énfasis corresponde al original].

²⁴ COA, artículo 268: “**Requisitos de los títulos de crédito.** Cuando se requiera emitir títulos de crédito por obligaciones a favor de la administración pública, estos deberán reunir los siguientes requisitos: [...] 7. Liquidación de intereses hasta la fecha de emisión. [...]” [énfasis corresponde al original].

derechos fundamentales de la persona coactivada, como la propiedad o la libertad de tránsito.

55. La posibilidad de levantar las medidas cautelares no solo implica que en el procedimiento coactivo existan mecanismos jurídicos disponibles, sino que estos sean realmente accesibles a todas las personas. En consecuencia, aunque la medida persigue un fin legítimo y es, en principio, adecuada para alcanzarlo, su configuración impone una carga económica desmedida e irrazonable para el acceso al cese de las medidas cautelares. Por tanto, el requisito de la norma impugnada no supera el criterio de proporcionalidad en sentido estricto.
56. Por todo lo expuesto, esta Corte concluye que la exigencia contenida en el inciso cuarto del artículo 281 del COA, en tanto impone como condición para el levantamiento de medidas cautelares la presentación de una póliza o garantía bancaria con que cubra el valor exigido, contraviene el derecho a una tutela administrativa efectiva. Esto al constituir una barrera económica irrazonable que impide el acceso efectivo al mecanismo de cese de dichas medidas y, por tanto, restringe la posibilidad de que la persona coactivada acceda a dicho mecanismo para procurar una menor afectación al ejercicio de derechos fundamentales, como la propiedad o transitar libremente, durante el desarrollo del procedimiento.

7. Efectos de la sentencia

57. En virtud de los principios consagrados en la LOGJCC a esta Corte le corresponde garantizar la permanencia de la disposición en el ordenamiento jurídico²⁵ y que la declaratoria de inconstitucionalidad sea una medida de último recurso.²⁶ Asimismo, la LOGJCC determina que, cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su

²⁵ LOGJCC, artículo 76: “Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: 4. Permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico.- El examen de constitucionalidad debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico”.

²⁶ LOGJCC, artículo 76: “Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: 6. Declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso.- Se declarará la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas cuando exista una contradicción normativa, y por vía interpretativa no sea posible la adecuación al ordenamiento constitucional”.

integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad y dejará vigente la disposición así reformada.²⁷

58. En consideración a ello, esta Corte reconoce que la incompatibilidad constitucional del inciso cuarto del artículo 281 del COA radica en la exigencia de que la póliza o garantía bancaria cubra también los intereses del siguiente año y las costas del procedimiento. Esta exigencia, como se determinó, impone a la persona coactivada una carga económica desproporcionada que restringe el acceso al mecanismo de cese de las medidas cautelares, en contravención del derecho a la tutela administrativa efectiva. En virtud de lo anterior, este Organismo considera necesario ajustar el alcance del requisito previsto en el inciso cuarto, de manera que se mantenga su finalidad -asegurar el cumplimiento de las obligaciones a favor del Estado-, pero sin imponer cargas desproporcionadas a la persona coactivada.
59. En consecuencia, la Corte determina que debe suprimirse del inciso cuarto de la norma impugnada las expresiones que hacen referencia a los intereses que se generen en el siguiente año y las cosas del procedimiento. Con ello, se asegura que la norma impugnada mantenga su vigencia en el ordenamiento jurídico, se preserve la seguridad jurídica para las personas coactivadas, y se garantice el acceso proporcional al mecanismo de levantamiento de las medidas cautelares dentro del procedimiento de ejecución coactiva. En virtud de la declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva, y tal como se expone en los párrafos 51 y 52 de esta sentencia, inciso cuarto del artículo 281 del COA obedecerá al siguiente texto:

La o el coactivado puede hacer que cesen las medidas cautelares presentando, a satisfacción del órgano ejecutor, una póliza o garantía bancaria, incondicional y de cobro inmediato, por el valor reflejado en el título de crédito que sustenta el procedimiento coactivo y los intereses devengados hasta la fecha de su emisión.

8. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

²⁷ LOGJCC, artículo 76: “Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: 5. [...] De igual modo, cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada”.

1. **Aceptar** la acción pública de inconstitucionalidad **40-21-IN**.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad sustitutiva del inciso cuarto del artículo 281 del Código Orgánico Administrativo.
3. La disposición jurídica cuya inconstitucionalidad sustitutiva se ha declarado, deberá quedar configurada en el siguiente sentido:

La o el coactivado puede hacer que cesen las medidas cautelares presentando, a satisfacción del órgano ejecutor, una póliza o garantía bancaria, incondicional y de cobro inmediato, por el valor reflejado en el título de crédito que sustenta el procedimiento coactivo y los intereses devengados hasta la fecha de su emisión.

4. Notifíquese, publíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 08 de octubre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)