



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS POLÍTICAS

MAESTRIA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL

TEMA:

**EL DERECHO A LA LIBRE MOVILIDAD AMBULATORIA EN EL
CONTEXTO DEL ARRAIGO O PROHIBICIÓN DE SALIDA DEL PAIS
SIN TRÁMITE PREVIO DEL ARTÍCULO 164 DEL CÓDIGO
TRIBUTARIO. ANALISIS DE CASO No. 8-19-CN/22.**

Trabajo de investigación previo a la obtención del título de Magister en Derecho
Mención derecho Constitucional. Modalidad: Estudio de Caso

Autor: Ab. Lizbeth Johana Alcaciega Ochoa

Tutor: Ab. Alejandra Morales Navarrete. Mg.

AMBATO – ECUADOR

2024

**AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA,
REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA
DEL TRABAJO DE TÍTULACIÓN**

Yo, Lizbeth Johana Alcaciega Ochoa, declaro ser autor del Trabajo de Investigación con el nombre “EL DERECHO A LA LIBRE MOVILIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DEL ARRAIGO O PROHIBICIÓN DE SALIDA DEL PAIS SIN TRÁMITE PREVIO DEL ARTÍCULO 164 DEL CÓDIGO TRIBUTARIO. ANALISIS DE CASO No. 8-19-CN/22”, como requisito para optar al grado de Magister en Derecho Constitucional y autorizo al Sistema de Bibliotecas de la Universidad Tecnológica Indoamérica, para que con fines netamente académicos divulgue esta obra a través del Repositorio Digital Institucional (RDI-UTI).

Los usuarios del RDI-UTI podrán consultar el contenido de este trabajo en las redes de información del país y del exterior, con las cuales la Universidad tenga convenios. La Universidad Tecnológica Indoamérica no se hace responsable por el plagio o copia del contenido parcial o total de este trabajo.

Del mismo modo, acepto que los Derechos de Autor, Morales y Patrimoniales, sobre esta obra, serán compartidos entre mi persona y la Universidad Tecnológica Indoamérica, y que no tramitaré la publicación de esta obra en ningún otro medio, sin autorización expresa de la misma. En caso de que exista el potencial de generación de beneficios económicos o patentes, producto de este trabajo, acepto que se deberán firmar convenios específicos adicionales, donde se acuerden los términos de adjudicación de dichos beneficios.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Ambato a los 13 días del mes de junio de 2024, firmo conforme:

Autor: Lizbeth Johana Alcaciega Ochoa

Firma:

Número de Cédula: 1753783123

Dirección: Calle San Carlos-Barrio la Esperanza-Parroquia San Miguelito-Cantón Pillarillo-provincia de Tungurahua.

Correo Electrónico: LizbethAlcaciegaJO@hotmail.com

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de Tutor del Trabajo de Titulación “EL DERECHO A LA LIBRE MOVILIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DEL ARRAIGO O PROHIBICIÓN DE SALIDA DEL PAIS SIN TRÁMITE PREVIO DEL ARTÍCULO 164 DEL CÓDIGO TRIBUTARIO. ANALISIS DE CASO No. 8-19-CN/22”, presentado por Lizbeth Johana Alcaciega Ochoa, para optar por el Título de Magíster en Derecho Constitucional

CERTIFICO

Que dicho trabajo de investigación ha sido revisado en todas sus partes y considero que reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del Tribunal Examinador que se designe.

Ambato, 31 de mayo de 2024

Ab. Alejandra Morales Navarrete Mg.

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD

Quien suscribe, declaro que los contenidos y los resultados obtenidos en el presente trabajo de investigación, como requerimiento previo para la obtención del Título de Magister en Derecho Constitucional son absolutamente originales, auténticos y personales y de exclusiva responsabilidad legal y académica del autor.

Ambato, 13 de junio de 2024

Ab. Lizbeth Johana Alcaciega Ochoa

CC: 1753783123

APROBACIÓN TRIBUNAL

El trabajo de Titulación, ha sido revisado, aprobado y autorizada su impresión y empastado, sobre el Tema: EL DERECHO A LA LIBRE MOVILIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DEL ARRAIGO O PROHIBICIÓN DE SALIDA DEL PAIS SIN TRÁMITE PREVIO DEL ARTÍCULO 164 DEL CÓDIGO TRIBUTARIO. ANALISIS DE CASO No. 8-19-CN/22. Tema previo a la obtención del Título de Magister en Derecho Mención Derecho Constitucional, reúne los requisitos de fondo y forma para que el estudiante pueda presentarse a la sustentación del trabajo de titulación.

Ambato, 13 de junio de 2024

.....

Ab. García Erazo Erika Cristina. Mg
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

.....

Ab. Silva Barrera Esthela Paulina. Mg
EXAMINADOR

.....

Ab. Morales Navarrete Martha Alejandra. Mg
DIRECTOR

DEDICATORIA

Dedico la presente investigación a Dios por darme vida, salud y fortaleza para seguir cumpliendo mis propósitos, a mis padres quienes son mi ejemplo y principal motor para seguir esforzándome día con día, por estar presentes en mi formación profesional y como persona, brindándome su apoyo incondicional. A mi hermano por seguir conmigo mis sueños y cuidarme siempre. Dedico especialmente este trabajo a Min Hyung, mi pequeña gatita, un ser increíble y muy importante para mí, que en los momentos más difíciles de mi vida como persona y como profesional ha sido mi apoyo emocional desde mi sueño por ser Abogada, hasta mi formación como Magister, por acompañarme siempre hasta altas horas de la noche y no dejarme sola.

AGRADECIMIENTO

En este momento tan grato y especial para mí y para mi familia quiero agradecer a Dios y a mis padres quienes me enseñaron a valorar todas las oportunidades y afrontar cada una de las dificultades de la vida, me siento realmente bendecida y realizada por haber culminado con éxito la Maestría en Derecho Constitucional, es satisfactorio para un profesional aprender cada día sobre esta hermosa profesión como lo es la Abogacía, al convertirme en Magister considero que es un logro que me enorgullece como persona y como profesional. Quiero extender mi sincero agradecimiento a la Universidad Indoamérica, noble institución que me formo como Abogada y que ahora me otorga la formación de cuarto nivel, a todo su grupo de docentes que me permitieron adquirir cada una de sus experiencias y conocimientos, a la Dra. Alejandra Morales por brindarme su apoyo académico y acompañarme en la realización de la investigación como docente y sobre todo como persona.

INDICE

PORTADA.....	
AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TRABAJO DE TÍTULACIÓN.....	I
APROBACIÓN DEL TUTOR.....	II
DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD.....	III
APROBACIÓN TRIBUNAL.....	IV
DEDICATORIA.....	V
AGRADECIMIENTO.....	VI
INDICE.....	VII
.....	X
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I.....	15
MARCO TEÓRICO.....	15
Derecho a la libertad.....	15
Derecho a la movilidad ambulatoria.....	17
El procedimiento de ejecución coactiva.....	21
La acción coactiva en el Código Tributario.....	22
El principio de unidad jurisdiccional y la potestad jurisdiccional.....	23
La potestad coactiva y las funciones del ejecutor según la jurisprudencia constitucional.....	27
El principio de Autotutela Ejecutiva de la Administración Pública.....	30
La unidad jurisdiccional diferenciada de la jurisdicción coactiva.....	32
Las medidas cautelares.....	34

Medidas cautelares, historia, conceptualización y Derecho comparado	34
El arraigo o prohibición de salida del país	37
Funciones del ejecutor en la legislación ecuatoriana y el Derecho comparado	38
CAPITULO II	42
ESTUDIO DE CASO.....	42
Temática a ser abordada.....	42
Puntualizaciones metodológicas	42
Antecedentes de la Sentencia No. 8-19-CN/22.....	43
Decisiones anteriores (acción de protección y apelación).....	44
Procedimiento ante la Corte Constitucional.....	48
Problemas jurídicos planeados	51
Resolución.....	58
Análisis crítico de la Sentencia de la Corte Constitucional.....	59
CONCLUSIONES	63
RECOMENDACIONES	65
BIBLIOGRAFÍA	66

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA
DIRECCIÓN DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO: MENCIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL

TEMA: EL DERECHO A LA LIBRE MOVILIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DEL ARRAIGO O PROHIBICIÓN DE SALIDA DEL PAIS SIN TRÁMITE PREVIO DEL ARTÍCULO 164 DEL CÓDIGO TRIBUTARIO. ANALISIS DE CASO NO. 8-19-CN/22.

AUTOR: Ab. Lizbeth Johana Alcaciega Ochoa

TUTOR: Ab. Alejandra Morales Navarrete Mg.

RESUMEN EJECUTIVO

Con la investigación que procede, se realiza un análisis de la Sentencia No. 8-19-CN/22 sobre la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 164 del Código Tributario, donde se consultó si la frase “arraigo o prohibición de salida del país” sin trámite previo vulnera el derecho al libre tránsito, considerando que el numeral 14, artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador, manifiesta que, la prohibición de salida del país solo puede ser declarada por un juez competente. Con el análisis efectuado se identifica que hay una plena confusión en entre las funciones del ejecutor, teniendo en cuenta que, los precedentes jurisprudenciales de la Corte manifiestan que, el ejecutor o recaudador no está investido de jurisdicción y no pertenece a los órganos jurisdiccionales de la Función judicial, por lo que, no pueden dictar medidas que restrinja el derecho a la libertad de tránsito. Para la investigación se utilizó un enfoque cualitativo de carácter descriptivo-documental. Se concluye con la investigación que la Corte Constitucional declaro la inconstitucionalidad del artículo 164 del Código Tributario, sin embargo, el funcionario ejecutor si tienen la potestad de dictar las demás medidas a excepción de la prohibición de salida del país.

Palabras clave: arraigo, libre tránsito, potestad coactiva, prohibición, salida del país, unidad jurisdiccional

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA

POSGRADOS

Master's Degree in Law with major in Constitutional Law

AUTHOR: ALCACIEGA OCHOA LIZBETH JOHANA

TUTOR: ESP. MORALES NAVARRETE MARTHA

ABSTRACT

THE RIGHT TO FREE HUMAN MOBILITY IN THE CONTEXT OF RESTRAINT OR PROHIBITION OF LEAVING THE COUNTRY WITHOUT PRIOR PROCESS OF ARTICLE 164 OF THE TAX CODE. CASE ANALYSIS NO. 8-19-CN/22

Following the current research, an analysis is carried out of Judgment No. 8-19-CN/22 regarding the action of unconstitutionality concerning Article 164 of the Tax Code, where it consulted whether the phrase "Restraint or prohibition of leaving the country" without prior process violates the right to free movement, considering that paragraph 14, Article 66 of the Constitution of the Republic of Ecuador, states that the prohibition of leaving the country can only be declared by a competent judge. The analysis identified a complete confusion among the functions of the enforcer, considering that the jurisprudential precedents of the court indicate that the enforcer or collector is not vested with jurisdiction and does not belong to the judicial bodies of the Judicial System, it cannot issue measures that restrict the right to free of movement. A qualitative descriptive-documentary approach was used for the investigation. The investigation concludes that the Constitutional Court declared Article 164 of the Tax Code unconstitutional; however, the enforcer does have the power to issue other measures except for the prohibition of leaving the country.

KEYWORDS: Coercive power, free movement, leaving the country,



INTRODUCCION

La presente investigación tiene como finalidad el estudio respecto del derecho al libre tránsito dentro de un Estado constitucional de derechos y justicia, partiendo del análisis de la Sentencia No. 8-19-CN/22 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador. Es imprescindible considerar que el régimen tributario es uno de los pilares fundamentales para el desarrollo y sustentabilidad económica del país. La responsabilidad y obligación de un Estado no únicamente recae en las instituciones gubernamentales que lo conforman, sino también de los ciudadanos que la componen. Si bien es cierto, la prestación de servicios públicos que garanticen el ejercicio y goce efectivo de los derechos establecidos en la norma suprema e instrumentos internacionales es obligación del Estado, también la obligación recae en todos los individuos mediante la aportación tributaria.

Los derechos fundamentales no son creados por la Constitución de la República del Ecuador, sino que son reconocidos por ella debido a su importancia inherente para la condición humana. En la teoría liberal de los derechos individuales se sostiene que estos derechos no dependen de su reconocimiento por el Estado, sino que es el Estado el que adquiere legitimidad al garantizarlos (Cançado Trindade, 2001). Por lo tanto, el hecho de que la norma suprema reconozca o no estos derechos no afecta su existencia ni la capacidad de todas las personas para poseerlos y ejercerlos.

Es necesario destacar que el derecho a la libre movilidad se compone de dos elementos, uno de ellos consiste en la libertad de desplazarse por el territorio nacional, lo cual implica la posibilidad de entrar y salir del país. El otro aspecto es el derecho a escoger el lugar de residencia, según manifiesta el numeral 14, artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador. Este reconocimiento legal permite a los ciudadanos circular sin restricciones por el país y elegir donde establecer su hogar.

El problema se desprende de la imposición del arraigo o prohibición de ausentarse del país emitido por la administración pública estaba violando los derechos fundamentales de los ciudadanos. El objetivo de este estudio es analizar la doctrina y jurisprudencia sobre el derecho al libre tránsito en relación con las medidas cautelares en

materia tributaria. Con la finalidad de determinar si la Sentencia No. 8-19-CN/22 dictada por la Corte Constitucional, que declaró inconstitucional el artículo 164 del Código Tributario, garantiza el ejercicio pleno del Derecho al libre tránsito y realizar un estudio comparado donde se pueda evidenciar si en otras legislaciones el funcionario ejecutor en materia tributaria también está exento de dictar la prohibición de salida del país o por el contrario se le otorga potestad jurisdiccional para ejercer las veces de juez.

Considerando lo que manifiesta Benavides (2013), las medidas cautelares son una herramienta importante en Ecuador para proteger y garantizar los derechos de las personas. Estas medidas permiten prevenir la violación de derechos y detener su violación en caso de que ocurra, esto a fin de alcanzar un enfoque garantista, cuyo objetivo principal es proteger y tutelar los derechos. Sin embargo, el artículo 164 del Código Tributario garantizaba el propósito que persiguen las medidas cautelares, pero desconocía el contenido del numeral 14, artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador, respecto de que, la prohibición de ausentarse del país tenga que ser dictada por un juez y no por un funcionario de coactivas.

Es decir, en un Estado democrático, no es necesario contar con autorizaciones para poder moverse libremente dentro del país, por lo que, resulta importante destacar que el funcionario encargado de la jurisdicción coactiva es el representante legal de la entidad o su delegado administrativo, cuya tarea es garantizar el cobro de créditos y obligaciones de la Administración Tributaria. Si tiene la facultad esta prescrita en el Código Tributario. Esta situación representa una violación de los derechos constitucionales establecidos en la norma suprema, lo cual debe investigarse para determinar los hechos inconstitucionales en el proceso de cobro.

En consecuencia, el análisis evidenciará la ausencia de directrices claras en la norma respecto de las facultades y que tipo de autoridad son los funcionarios ejecutores. A consecuencia existe confusión respecto de las facultades del ejecutor previo a la emisión de la sentencia en análisis, debido a que la misma Corte Constitucional ha emitido fallos en relación a si los funcionarios de coactiva tienen o no la facultad legal para dictar medidas cautelares de arraigo con el fin de garantizar el cobro de una obligación, lo cual deja en evidencia que se debe complementar a la norma tributaria las funciones

específicas que cumple el funcionario ejecutor. Para ello se analizarán las sentencias dictadas por la Corte Constitucional dentro de la presente investigación.

Tema de investigación

El derecho a la libre movilidad ambulatoria en el contexto del arraigo o prohibición de salida del país sin trámite previo del artículo 164 del Código Tributario. Análisis de Caso No. 8-19-CN/22.

Estado del arte

Para complementar la investigación en curso, respecto del estudio de caso planteado, se tomó a consideración varios criterios de autores que han analizado temas similares:

Vallejo (2022), con respecto del derecho a la libre movilidad bajo la convicción del art. 164 del Código tributario menciona que:

El derecho a la libre movilidad se refiere al derecho de todas las personas a desplazarse y trasladarse sin restricciones, con el propósito de luchar contra la inequidad y la exclusión. Este derecho está respaldado por la legislación en Ecuador. El Estado debe asegurar que este derecho básico no sea vulnerado, implementándolo de manera justa tanto para ciudadanos nacionales como para individuos extranjeros. La restricción de viajar al extranjero solo puede ser dictada por un juez con autoridad, lo que indica la importancia que la Constitución otorga a que esta determinación sea tomada por un juez en lugar de un funcionario administrativo. Es esencial entender la relevancia de tales derechos para el desarrollo de la humanidad y la gravedad de su violación por parte del Estado o sus funcionarios. (p.7)

Flores (2022) con respecto al derecho a la libre movilidad humana expone:

El derecho a la libre circulación de las personas, les permite llevar a cabo actividades lícitas para satisfacer sus propias necesidades y las de sus familias, está protegido por normas jurídicas nacionales e internacionales. Cualquier limitación a

este derecho debe ser debidamente justificada, de lo contrario se estaría afectando esta prerrogativa, que está ligada a la libertad intrínseca de cada individuo. (P. 22)

Chiluisa (2023) con respecto al arraigo o prohibición de salida del país establece que:

Como concepto jurídico propio, se refiere a una medida cautelar dictada por un juez con el fin de evitar que una persona se ausente del lugar del juicio, sin perder totalmente su libertad. En el Ecuador, perspectiva que se materializa por medio de la medida cautelar de "Prohibición de ausentarse del país". En procesos migratorios, se aplica a través de autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales, que permiten al procesado quedarse en un país extranjero mientras dura su proceso migratorio. (p.40)

Valarezo (2020), respecto de las medidas cautelares y la observancia de los parámetros constitucionales expone que:

Las medidas cautelares impuestas por la administración en procesos de ejecución deben cumplir con estándares constitucionales. El Derecho constitucional representa el rango más alto de las normas dentro de un Estado democrático, por lo que tiene la facultad de imponer a las normas inferiores, especialmente a la administración de justicia el respeto y protección de los derechos de los individuos. Por lo tanto, es posible exigir que, independientemente de las medidas cautelares impuestas en un proceso determinado, no se afecten garantías constitucionales. Es importante tener en cuenta que los mandatos constitucionales son fundamentales para la actuación de la administración y no deben conducir a acciones ilegítimas hacia el administrado. En este sentido, las medidas cautelares deben ser idóneas, necesarias y proporcionales. Esto se debe a que, conforme con el artículo 164 del Código Tributario y la interpretación que la Corte Constitucional le ha dado, el Estado está en la entera obligación de respetar el rango constitucional, garantizando el uso y disfrute de los derechos constitucionales por parte de las personas. (p. 34-35)

Lorca (2020), respecto del derecho a la libertad ambulatoria y sus limitaciones establece que:

La protección del derecho a la libertad ambulatoria tiene un impacto significativo en la forma de vida de una comunidad y en la relación política entre los ciudadanos y el gobierno. Si bien esta libertad puede ser restringida en casos de estado de excepción constitucional, esto no implica que no se protejan otros aspectos de la libertad personal y la seguridad individual. Es importante precisar qué se entiende por estos derechos, que se vinculan más adecuadamente con la idea de autonomía, es decir, el derecho a tomar decisiones independientes sobre nuestra vida y llevar a cabo nuestros planes de manera legítima sin afectar la autonomía de los demás. (p. 72-73)

Aguirre (2023) dentro de su estudio establece las medidas más idóneas en los procesos coactivos y la diferencia de un proceso coactivo y judicial:

La práctica de la ejecución coactiva ha demostrado que las medidas más efectivas para lograr el pago de deudas son la retención de fondos y el congelamiento de cuentas en el sistema financiero. Estas acciones coercitivas hacen que los deudores cumplan con sus obligaciones y lleguen a acuerdos de pago. Otra medida que arroja resultados positivos es la inhabilitación para ser contratado como servidor público, la cual se solicita al Ministerio de Trabajo. Es decir, el proceso coactivo se asemeja a un proceso judicial, donde el ejecutor coactivo actúa como juez, cumpliendo con las formalidades correspondientes. Sin embargo, es importante destacar que el ejecutor coactivo es un servidor público y no tiene la capacidad de impartir justicia, sino que dirige el proceso de ejecución coactiva, que comienza con un mandato de pago y finaliza con la cancelación de la deuda en caso de que el deudor cumpla. (p. 752)

Casafranca (2022), respecto de la limitación del derecho a la libertad de movimiento expone:

El derecho a la libertad de movimiento es un derecho esencial para las personas y su respeto es fundamental para el Estado de derecho. Sin embargo, este derecho

no es absoluto y puede ser restringido en ciertas circunstancias establecidas por la ley de manera racional y proporcional. Además, la detención de una persona debe ser revisada por un tribunal, especialmente para determinar si es racional y proporcionada. Esto implica que la decisión de detención puede ser impugnada y revisada por un tribunal superior para asegurar su racionalidad y proporcionalidad. (p. 119)

Torres (2020), con respecto a la supuesta potestas jurisdiccional de los funcionarios de coactivas establece que:

La coactiva no implica un conflicto legal y no es llevada a cabo por jueces. A diferencia de un litigio, no hay un debate entre dos partes con un tercero imparcial que tome decisiones sobre un derecho. Por otro lado, la coacción involucra a la administración pública desempeñando un papel dual, con la finalidad de ejecutar y garantizar el cumplimiento de un pago pendiente. Es fundamental destacar que la coacción no es llevada a cabo por autoridades judiciales, sino por empleados administrativos, lo que evidencia su carácter administrativo. (p. 28-29)

Planteamiento del problema

Problema

¿El artículo 164 del Código Tributario vulnera el derecho a la libre movilidad a través de la frase “arraigo o prohibición de salida del país sin trámite previo?”

Breve descripción del problema

Conforme manifiesta la Constitución de la República del Ecuador con respecto al principio de unidad jurisdiccional establecido, la función de impartir justicia es exclusiva de los órganos jurisdiccionales y otros organismos definidos en la ley. Es decir que, conforme las disposiciones normativas las demás autoridades que forman parte de las funciones del Estado que no sea la Judicial, no pueden ejercer funciones de administrar justicia.

Conociendo que conforme la Constitución de la República del Ecuador respecto de la posición del funcionario ejecutor y del juez, la Corte Constitucional no solamente en

la sentencia en análisis se ha pronunciado al respecto, puesto que, en la sentencia No. 009-12-SIN-CC, se determinó que el funcionario ejecutor ejerce funciones en la jurisdicción coactiva, por lo que ostenta funciones cuasi-jurisdiccionales y es la misma Corte Constitucional que en su fallo manifiesta no son funciones derivadas de los órganos jurisdiccionales, sino de una denominada jurisdicción especial que es propia de la administración pública. Por otra parte, en la sentencia No. 156-12-SEP-CC se mencionó que los funcionarios que ejercen jurisdicción coactiva pertenecen a la administración pública, emiten actos de autoridad pública, por lo tanto, no es un poder que deviene de la administración de justicia, haciendo énfasis que el proceso coactivo no es un proceso judicial, ya que, en el intervienen solo dos partes y el funcionario ejecutor no hace las veces de juez, sino ejerce la potestad coactiva frente al deudor de la administración pública.

Por lo tanto, respecto de la competencia según los criterios emitidos por la misma Corte Constitucional, el funcionario ejecutor no tiene potestad para administrar justicia, no pertenece a los órganos jurisdiccionales que conforman la Función judicial. El funcionario ejecutor únicamente cumple con atribuciones que ejecutan la recaudación tributaria. Por lo tanto, el artículo 164 del Código Tributario ecuatoriano donde se le atribuía la competencia de ordenar el *“arraigo o prohibición de salida del país”* al funcionario ejecutor, claramente ignoraba la disposición del numeral 14, artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador, sobre del derecho al libre tránsito y la facultad de un juez competente para otorgar la prohibición de salida del país.

La Constitución de la República del Ecuador establece restricciones para la libre circulación en caso de incumplimiento de obligaciones tributarias, reguladas por el Código Tributario. Sin embargo, el artículo 164 de dicho código iba en contra de los límites constitucionales al vulnerar el derecho al traslado, la libertad de desplazamiento y el principio de unidad jurisdiccional. También contradecía el principio de seguridad jurídica, por lo que, es necesario analizar la compatibilidad de esta norma con los principios constitucionales en cuanto a las leyes orgánicas y ordinarias, así como al derecho a la movilidad humana y la libertad de circulación, establecido en el artículo 66 numeral 14 de la norma suprema.

Objetivos

Objetivo general

Sustentar jurídica y doctrinariamente la vulneración al derecho a la libre movilidad ambulatoria en la disposición del artículo 164 del Código Tributario bajo la frase “arraigo o prohibición de salida del país” dispuesta por el funcionario ejecutor.

Objetivos específicos

1. Desarrollar de manera jurídica, doctrinaria y jurisprudencialmente los componentes principales del derecho a la libre movilidad
2. Identificar de manera doctrinaria y normativa los aspectos distintivos entre la jurisdicción coactiva y la jurisdicción ordinaria
3. Realizar un análisis crítico-jurídico de la sentencia No. 8-19-CN/22 en el contexto de salvaguardar el derecho a la libre movilidad ambulatoria.

Hipótesis

El arraigo o prohibición de salida del país como medida cautelar garantiza el derecho a la libre movilidad ambulatoria, bajo los componentes del numeral 14 artículo 66 de la Constitución de la Republica del Ecuador solamente puede ser dispuesto por el juez competente.

Justificación

Social: Los derechos establecidos en la Constitución ecuatoriana protegen la dignidad de las personas y es deber del Estado asegurar que se cumplan esos derechos conforme a lo establecido en la Constitución. Los reglamentos y leyes que desarrollan estos derechos deben estar en concordancia con las disposiciones constitucionales. Por tal motivo es factible realizar un análisis respecto de la sentencia que declaro la inconstitucionalidad del artículo 164 del Código Tributario, ya que de esta manera se

aporta a la sociedad información relevante respecto de la diferencia que existe entre los procesos judiciales y coactivos, ya que, como es evidente una norma infraconstitucional tenía una disposición contraria a la norma suprema por lo tanto, transgredía el derecho a transitar libremente dentro y fuera del país, de aquellos que tenían deudas pendientes con la administración tributaria. Es esencial que los ciudadanos conozcan el porqué de la vulneración y como es que la Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia No. 8-19-CN/22 tomó la decisión de realizar un control abstracto de constitucionalidad respecto del referido artículo.

Académica: De los antecedentes que se utilizó para comenzar con la presente investigación, se evidenció que no existen muchos estudios respecto del análisis de la Sentencia No. 8-19-CN/22, por lo que, la investigación realizaría un gran aporte académico a quienes acudan a comprender la sentencia emitida por la Corte Constitucional y sobre todo conocer las razones jurídicas y doctrinarias que llevaron al órgano de máximo control constitucional a declarar la vulneración del derecho a la libre movilidad ambulatoria y la seguridad jurídica de la frase “arraigo o prohibición de salida del país”, pese a que existen pronunciamientos anteriores donde ya se trataba el tema.

Jurídica: Es indispensable llevar a cabo el desarrollo de la temática planeada, ya que, como es evidente después de analizar y emitir criterios anteriores la Corte Constitucional no habría determinado de manera concreta que las disposiciones contenidas en el artículo 164 del Código Tributario eran contrarias al contenido del numeral 14 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que, es evidente que existieron varias vulneraciones al derecho al libre tránsito por parte de los funcionarios ejecutores durante un lapso de tiempo. A consecuencia del caso, la omisión que existió por parte de los legisladores al momento de redactar tal articulado, se produce el control abstracto de constitucionalidad que determina inconsistencia en las disposiciones constitucionales de una norma infraconstitucional que debía garantizar el derecho a la libre movilidad ambulatoria comprendido no solamente en la Constitución, sino también en instrumentos Internacionales. Por lo que, es imprescindible elaborar un análisis amplio respecto de cuáles son las limitaciones que permite la norma nacional e internacional respecto del derecho a la libertad en el contexto de ordenar un arraigo o prohibición de salida del país.

Palabras clave y/o conceptos nucleares

Derecho al libre tránsito: Según Romero (2021), la libre movilidad conforma un derecho fundamental que garantiza la posibilidad de decidir el lugar de residencia, moverse sin restricciones dentro de un país o entre fronteras, así como viajar y regresar a su lugar de origen. Es importante tener en cuenta que este derecho no es absoluto y puede ser restringido en ciertas circunstancias legítimas, como por motivos de seguridad nacional, salud pública o aplicación de la ley, se encuentra relacionado con los siguientes derechos; libertad de expresión, trabajo, educación y a la reunión pacífica (p. 67). La privación arbitraria o ilegal de este derecho puede constituir una violación de los derechos humanos.

Principio de unidad jurisdiccional: se refiere a la organización de la jurisdicción de un país en un solo sistema judicial, donde todas las disputas y conflictos legales son resueltos por un único tribunal o conjunto de tribunales. Según manifiesta Zavala (2000), el objetivo de la unidad jurisdiccional es garantizar la uniformidad y coherencia en la aplicación de la ley, evitando así la posibilidad de decisiones contradictorias o conflictos de competencia entre diferentes tribunales (p.22). Por lo tanto, solo la Función Judicial tiene la facultad de administrar justicia. Esto significa que ningún otro órgano que no forme parte del Poder Judicial puede asumir esa potestad.

Arraigo: El arraigo es una acción tomada en el ámbito legal que impide a alguien abandonar el lugar donde normalmente reside, además de requerirle que se presente de manera regular ante las autoridades judiciales. De acuerdo con Hellín (2019), “el arraigo tiene como objetivo asegurar la presencia del imputado o acusado en el proceso judicial al que se encuentra vinculado, evitando su fuga o el riesgo de sustracción a la acción de la justicia” (p. 7). El arraigo puede ser impuesto por un juez dentro de un proceso penal o como parte de una medida de carácter civil o administrativo, dependiendo de las circunstancias del caso

Prohibición de salida del país: es una medida que una persona salga de un territorio determinado. Según manifiesta Valencia (2020), puede ser aplicada en diferentes situaciones, como, por ejemplo, cuando una persona está siendo investigada por un delito, cuando tiene deudas pendientes con el Estado o cuando existe un riesgo de

fuga que pueda comprometer el desarrollo de un proceso judicial (p.326). Es importante destacar que esta medida puede afectar los derechos de libre circulación y movilidad de las personas, por lo que su aplicación debe estar justificada y ser proporcional a los fines perseguidos.

Potestad coactiva: es una facultad que poseen algunas entidades del sector público para realizar el cobro de sus deudas mediante el proceso administrativo de ejecución conocido como proceso coactivo. Este procedimiento se lleva a cabo de manera similar a un proceso judicial y permite tomar medidas cautelares contra los deudores que no cumplen con sus obligaciones. Según Aguirre (2023), el proceso coactivo se inicia con el objetivo de recuperar los pagos atrasados a favor de una empresa estatal que tiene la facultad coactiva prevista por ley. Para iniciar el proceso, se requiere tener un documento, llamado título de crédito, emitido por la entidad pública que demuestre la existencia de una deuda por parte de una persona jurídica o natural, ya sea pública o privada, que aún no ha sido pagada a pesar de haber sido notificada al deudor (p. 750).

Normativa jurídica

Es indispensable tener en cuenta que el derecho al libre tránsito se encuentra reconocido tanto en el ordenamiento jurídico nacional como internacional, por lo tanto, con el fin de sustentar de manera adecuada el análisis que se plantea en la presente investigación, se consideró de primera mano las disposiciones contenidas en la Constitución de la República del Ecuador (2008), de la cual debe partir el desarrollo de las normas infra constitucionales, atendiendo a la disposición jerárquica según el desarrollo de la pirámide normativa de Hans Kelsen, de la misma manera se analizaron las cuestiones normativas que comprenden los principales instrumentos internacionales de Derechos Humanos que desarrollan la libertad en relación al libre tránsito, como es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y la Convención Americana de Derechos Humanos (1969).

En cuanto al estudio constitucional que se lleva a cabo, la presente investigación se sustenta en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009), con respecto al proceso de control abstracto de constitucionalidad que el máximo órgano de control constitucional llevo a cabo mediante la decisión que adoptó en la

sentencia No. 8-19-CN/22, por lo que el principal objetivo es sustentar el análisis de la presente sentencia bajo la normativa mencionada considerando la jurisprudencia vinculante que gira en torno al tema propuesto.

Descripción del caso objeto de estudio

El SRI inicio un proceso de coactivas contra la empresa CIRSAECUADOR S.A. por la cantidad de USD 4 083 053,17, como medidas cautelares la compañía en cuestión, ordeno que el señor Augusto González no pueda salir del país.

Para la fecha de 6 de junio de 2019, el afectado por la medida cautelar presentó una acción de protección en contra del Dr. Felipe Córdova, recaudador quien ejercía las funciones de la Dirección Zonal 9 del SRI. El objetivo de la acción era que se anule el numeral 4 del acto administrativo emitido el 24 de abril de 2019, el caso fue registrado con el número 17203-2019-04985 (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

El punto 4 de la resolución cuestionada establecía que el señor GONZÁLEZ ORTIZ AUGUSTO ANDRÉS, tenía prohibida salir del país. La jueza a cargo del caso, convocó a audiencia a todas las partes el 19 de junio de 2019 y durante la audiencia, la jueza decidió suspender el proceso y enviar el caso a consulta a la Corte Constitucional, diligencia que se realizó siguiendo las pautas establecidas por la Corte Constitucional en algunas sentencias, con el objetivo de determinar si el artículo 164 del Código Tributario cumple con las normas constitucionales. Este proceso se lleva a cabo de acuerdo con los artículos 428, 429, 436 y el inciso segundo y tercero del artículo 142 de la Constitución.

Por consiguiente, se aceptó la acción de protección por parte de la jueza competente, que tenía como fin el análisis de la supremacía constitucional y en fallos constitucionales contradictorios. En consecuencia, levantó la medida impuesta por el SRI a Augusto Andrés González Ortiz. Además, ordenó al SRI ofrecer disculpas públicas y garantizar que no repetirán este tipo de acciones sin autorización judicial.

Metodología

La metodología propuesta en la investigación es el análisis de casos, el mismo que se lleva a cabo en varias etapas, la primera fase inicia con la identificación y descripción

del problema que sustenta la decisión de la Sentencia No. 8-19-CN/22 dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, que conforme la lectura previa realizada y la descripción del caso propuesto es una consulta realizada al máximo órgano de control constitucional respecto del contenido del artículo 164 del Código Tributario que contenía una disposición que transgredía el alcance del numeral 14 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador. Por lo tanto, siguiendo con la otra fase, se recopila toda la información relevante para el caso, incluyendo leyes, reglamentos, jurisprudencia y documentos.

La metodología de análisis de caso permite que, con la información recopilada, analizar e identifican los elementos clave que deben ser considerados en la resolución del caso. Se busca establecer los hechos probados y descartar o cuestionar cualquier información no confiable, de la misma manera, permite determinar los aspectos legales relevantes que deben considerarse en la resolución del caso, lo cual permite realizar una argumentación jurídica sólida y coherente, que respalde la posición tomada en base a la aplicación del marco legal a los hechos del caso, utilizando precedentes, razonamientos y principios jurídicos para argumentar y justificar la posición adoptada. (Guamán, 2021)

De acuerdo a las reglas de metodología de la investigación, conforme el desarrollo del trabajo se utilizó también el método inductivo. De acuerdo con Eduardo Castellano (2020), es un proceso de razonamiento que parte de la observación y recopilación de datos específicos o ejemplos particulares para llegar a una conclusión general o una ley universal. Permite una generalización basada en la observación repetida de hechos específicos. En la presente investigación el método indicativo actúa mediante la determinación de las características principales respecto de la decisión adoptada por la Corte Constitucional a consecuencia de una norma infra constitucional contraria a la Constitución, de tal manera que permite clasificar la información concreta para desarrollar un análisis razonable sobre la protección de los derechos reconocidos por la norma suprema.

El desarrollo investigativo en líneas posteriores se estructura en dos capítulos, el primer acápite desarrolla el derecho a transitar libremente, el arraigo o prohibición de salida del país, el principio de unidad jurisdiccional y facultades de los funcionarios

ejecutores de coactivas y control de constitucionalidad, desarrollando subtemas relevantes que buscan aclarar dudas respecto de cada tema principal y otorgarle características específicas para su mejor comprensión tanto de manera teórica como normativa. El segundo capítulo comprende el análisis concreto y minucioso respecto de la Sentencia No. 8-19-CN/22 de la Corte Constitucional del Ecuador, donde se desarrolla los aspectos más relevantes en relación a los antecedentes de la decisión, argumentos principales y problemas jurídicos planteados. Finalmente, con la información elaborada en ambos capítulos se desarrollan las conclusiones, recomendaciones y bibliografía que complementan la investigación.

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO

Derecho a la libertad

Derecho a transitar libremente, historia y conceptualización

El derecho a la libre circulación o libertad de tránsito ha existido desde tiempos antiguos. En el derecho Romano, se reconocía el *ius migratorium e ius movendi et ambulandi*, que garantizaba la libertad de los ciudadanos para desplazarse y establecerse en cualquier lugar, siempre y cuando no violaran la propiedad de otros, otro derecho reconocido desde entonces. (Arroyo, 2019, p.131)

De acuerdo al crítico Landa (2019), el *ius movendi et ambulandi*, o derecho de moverse y caminar libremente, es un concepto que ha existido desde tiempos inmemoriales. El ser humano durante su evolución ha buscado la libertad de movimiento como una expresión de su autonomía y dignidad (p.132). Sin embargo, este derecho ha sido restringido en muchas ocasiones por autoridades o circunstancias que buscan controlar y limitar la movilidad de las personas. Con el avance de las civilizaciones y la formación de las sociedades sedentarias, la movilidad se fue restringiendo cada vez más. Las autoridades comenzaron a establecer límites geográficos y a controlar los desplazamientos de las personas, surgieron leyes que limitaban el movimiento, algunas basadas en la propiedad privada de la tierra y otras en el control del poder político.

Por lo antes mencionado, el derecho a la libre circulación es un derecho fundamental que ha existido desde tiempos antiguos. Sin embargo, a lo largo de la historia ha sido restringido por diversas circunstancias y autoridades. Es importante encontrar un equilibrio entre este derecho, otros derechos y necesidades sociales para garantizar un funcionamiento armónico de la sociedad.

Durante la Segunda Guerra Mundial, el *ius movendi et ambulandi* fue violado de manera masiva. Las dictaduras y regímenes totalitarios restringieron brutalmente la movilidad de los ciudadanos, estableciendo controles fronterizos y encarcelando o

asesinando a quienes intentaban escapar. Millones de personas fueron desplazadas forzosamente, convirtiéndose en víctimas de los conflictos bélicos y las políticas de exterminio. (Arroyo, 2019, P.135)

Tener la capacidad de moverse y andar sin restricciones significa tener el poder de tomar decisiones sobre cómo y dónde desplazarse en un área determinada, así como el derecho de entrar o salir de esa área cuando se desee. Esta libertad es fundamental para el ejercicio de la autonomía personal y el desarrollo individual, ya que se refiere al derecho de cada persona de ingresar, permanecer, circular y salir libremente de su país. Según los estudios realizados por el Tribunal Constitucional de Perú (2022), “la facultad de libre tránsito permite a todas las personas desplazarse y caminar sin impedimentos en el territorio nacional, así como ingresar, permanecer, circular y salir libremente” (p.5).

El reconocimiento del derecho a la libertad de movimiento o libre circulación fue establecido como un derecho universal dentro del artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), mismo que menciona que, "todas las personas tienen el derecho de moverse y elegir su residencia en cualquier territorio de un Estado". Después de la Segunda Guerra Mundial, se definió el principio para que las personas tengan derecho a moverse libremente como un derecho humano fundamental.

Sin embargo, a pesar de este principio, muchas personas aún enfrentan restricciones y violaciones de su derecho a moverse libremente debido a las leyes y normas internas de cada país. El derecho a la libertad de tránsito es esencial para el ejercicio de la libertad individual y el desarrollo personal. A pesar de estar reconocido como un derecho humano fundamental, muchas personas todavía enfrentan restricciones y violaciones a su derecho de moverse libremente. Por ello es fundamental que, los Estados respeten y protejan el derecho a la libre circulación, eliminando restricciones injustificadas que como se analizará en párrafo posteriores puede estar incluida en la misma norma. Asimismo, es importante que se promueva la igualdad en el ejercicio de este derecho, evitando que ciertos grupos de personas sean discriminados o tratados de manera diferente.

La CIDH reconoce el derecho a la libre circulación y residencia como un derecho protegido en el Pacto de San José (1969), acuerdo donde establece que todas las personas tienen el derecho de residir en un país, desplazarse dentro de él y salir de su territorio sin

necesidad de autorización. No obstante, hay circunstancias en las que se pueden restringir este derecho, por ejemplo, en los casos de seguridad nacional con el fin de prevenir delitos, garantizar orden público, la moral y la salud pública, así como proteger los derechos y libertades de otras personas. Dichas restricciones deben ser establecidas legalmente y ser consideradas como necesarias en una sociedad democrática.

Por lo tanto, la libre circulación garantiza que todos los individuos tengan derecho a moverse sin restricciones en cualquier parte del país, de acuerdo con lo establecido por la ley. Este derecho es fundamental y se aplica a todas las personas sin discriminación alguna, por lo tanto, es responsabilidad del Estado asegurar que se respete este derecho y garantizar que cualquier limitación a la libre circulación esté en línea con la Constitución de la República del Ecuador e instrumentos internacionales. Por ende, se puede considerar como uno de los derechos esenciales que se reconocen en la norma suprema, puesto que, representa valores éticos, políticos de la comunidad y la responsabilidad de no limitar o restringir su ejercicio por parte del Estado y los particulares. Es un derecho fundamental, pero no absoluto, ya que está sujeto a las limitaciones impuestas por la legislación vigente.

Es menester, tener en cuenta que mediante evoluciona el derecho, la convicción del libre tránsito se ha ido acoplando a las necesidades y condiciones de la sociedad a lo largo del tiempo, de acuerdo a las leyes de cada país y ha pasado por un proceso de reconocimiento como un derecho fundamental. Sin embargo, es fundamental tener en cuenta la interpretación de la máxima autoridad encargada de interpretar la Constitución de la República del Ecuador, ya que será esta la que determine, en cada situación particular, si el derecho a la libertad de movimiento debe ser protegido o restringido.

Derecho a la movilidad ambulatoria

El derecho a salir del país no debe estar condicionado por ningún motivo específico o la duración de la estancia en el extranjero. Este derecho incluye tanto los viajes temporales como la emigración permanente. Las personas deben tener la libertad de elegir el país al que desean ir, incluso aquellos que sean expulsados de forma legal, de acuerdo con las leyes y normas de ese país. Es esencial que las autoridades se aseguren de que las restricciones legales y prácticas relacionadas con el derecho la movilidad ambulatoria,

tanto para ciudadanos nacionales como extranjeros, cumplan con los estándares de derechos humanos y sean ampliamente conocidas.

Es importante que las leyes o regulaciones internas que permiten restringir la libre movilidad establezcan criterios precisos y claros, mismos que, deben garantizar que las restricciones sean compatibles el derecho a la igualdad y no discriminación y demás derechos humanos que deriven de la libre circulación, ya que, no se permite las distinciones respecto de varias características como opinión política, raza, sexo, color de piel, religión, origen nacional, situación económica, discapacidad u otra condición. También es necesario evitar la discrecionalidad en la aplicación de las restricciones, asegurando que sean proporcionales, adecuadas y el último recurso. Asimismo, se debe garantizar que los procesos relacionados con el ejercicio o restricción del derecho sean rápidos y se expliquen las razones detrás de las restricciones.

Desde la perspectiva del derecho internacional, el numeral 2 del artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en concordancia con el numeral 2 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el derecho a la libre circulación y elección de residencia está garantizado para todas las personas que se encuentren legalmente en un país. Asimismo, se reconoce el derecho para que una persona pueda salir de manera libre de cualquier país incluido en el que radique.

Según una interpretación jurídica estricta del numeral 2 del artículo 12 se pueden extraer dos obligaciones: el país de salida no debe impedir la salida y el país de entrada no debe rechazar la entrada, excepto que las normas internas contengan disposiciones que restrinjan la salida del país con el fin de garantizar derechos de terceros, seguridad nacional u otros aspectos que en ningún momento vulneren el derecho al libre tránsito

De acuerdo con la Observación General 27 emitida por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

La libertad de moverse libremente es vital para el desarrollo personal y está interrelacionada con otros derechos consagrados en el Pacto, el Comité ha destacado en varias ocasiones la interconexión entre los artículos 12 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos durante su revisión de informes de los Estados Partes y

quejas individuales. En la Observación General N.º 15, el Comité ha enfatizado que las restricciones al derecho mencionado en el artículo 12 no deben impedir la libertad de movimiento, sino que deben ser razonables y coherentes con otros derechos establecidos en el Pacto. Al informar al Comité, los Estados Partes deben detallar las leyes, prácticas y medios disponibles relativos a este derecho. Además, es necesario que tanto la normativa que impone las limitaciones como su ejecución por parte de los órganos administrativos y judiciales respeten el principio de proporcionalidad. Los Estados también deben garantizar que cualquier procedimiento relacionado con el ejercicio o restricción de estos derechos se realice de manera rápida y que se expliquen las razones detrás de la aplicación de medidas restrictivas (Observación General 27, 1999).

En base a lo examinado, se puede evidenciar que el derecho a la libertad de movilidad ambulatoria podría estar limitado bajo la justificación de las fronteras territoriales pueden limitar los derechos de los seres humanos. Por otro lado, existe una base normativa internacional sólida que respalda y garantiza la libre movilidad, misma impide la emigración y el deber de acoger a los migrantes, en términos generales, pero también aplicables a los Estados específicos.

Teniendo en cuenta lo expuesto por Aparicio (2017), en relación con la titularidad y el ejercicio de los derechos en un Estado, se parte del principio de igualdad y no discriminación. Para establecer restricciones sobre la libre movilidad es necesario tener un fin constitucional válido, necesario, razonable y proporcional a la restricción del derecho y debiendo interpretarse de manera restrictiva (p. 82-82).

Por consiguiente, de acuerdo a las disposiciones del párrafo 2, artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), garantiza la libertad para salir del territorio de un Estado sin restricciones, lo que incluye tanto viajes temporales al extranjero como emigraciones permanentes. Además, este derecho también contempla la libertad de elegir el Estado de destino, siendo aplicable tanto para aquellos que se encuentren legalmente en el país como para aquellos que sean legalmente expulsados, siempre y cuando haya un acuerdo con el Estado de destino (Observación General 27, 1999).

Por tanto, para que se garanticen los derechos que se desarrollan en el segundo párrafo del artículo 12, tanto el Estado donde reside la persona como el Estado del que es nacional tienen el deber de cumplir ciertas obligaciones. Esto implica que, por lo general, se necesitan documentos apropiados, como un pasaporte, para poder realizar viajes internacionales. El derecho a salir del país incluye la obtención de los documentos de viaje necesarios, como el pasaporte, por lo general, la responsabilidad de emitir el pasaporte recae en el Estado de la nacionalidad del individuo. Si un Estado se niega a emitir o renovar el pasaporte a un ciudadano en el extranjero, esto podría impedirle ejercer su derecho a salir del país de residencia y viajar a otro lugar, es decir, no es justificable que un Estado argumente que dicho ciudadano puede regresar a su territorio sin pasaporte.

A menudo, se observa que las regulaciones y políticas administrativas de los Estados limitan el derecho de las personas a abandonar su propio país, lo cual puede tener consecuencias perjudiciales en cuanto a garantizar los derechos de movilidad de los individuos. Por lo tanto, es de suma importancia que los Estados Partes informen sobre todas las restricciones jurídicas y prácticas que aplican al derecho de salida, tanto para nacionales como extranjeros, para que el Comité pueda evaluar si esas normas y prácticas son adecuadas conforme al párrafo 3 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), los Estados Partes también deberían incluir en sus informes información sobre las medidas que imponen sanciones a los transportistas internacionales que llevan a personas a dichos Estados sin los documentos requeridos, en caso de que esas medidas afecten el derecho de salida de otro país. (Observación General 27, 1999)

Se puede observar claramente que hay diversas leyes que dificultan innecesariamente el pleno ejercicio de los derechos del individuo a moverse libremente, salir de un país y establecer su residencia en otro. El Comité en la Observación General 27 (1999), ha criticado disposiciones que requieren solicitar permiso o aprobación para cambiar de residencia dentro de un país, así como retrasos en la tramitación de estas solicitudes. Además, se observan diversas normas y prácticas que dificultan la salida del país, especialmente para los ciudadanos de dicho país, como la falta de acceso a las autoridades competentes, procesos judiciales, incumplimiento de pagos, etc. Es responsabilidad de los Estados garantizar que todas las limitaciones se ajusten totalmente a lo estipulado en el artículo 12, párrafo 3 de la Observación General 27.

La imposición de restricciones y regulaciones administrativas que restrinjan la salida del país puede violar sus derechos de movilidad, según la disposición del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por lo cual, es indispensable que los Estados que han ratificado el Pacto proporcionen una descripción detallada de las leyes y reglamentos relacionados con el derecho de salida, tanto para sus ciudadanos como para los extranjeros, con el objetivo de que el Comité pueda evaluar su compatibilidad con el Pacto.

El procedimiento de ejecución coactiva

De acuerdo con la doctrina, el procedimiento para ejecutar la acción coactiva tiene distintas denominaciones de acuerdo a la legislación que lo regula. Se trata de una vía legal que permite el ejercicio material de un derecho mediante una serie de acciones agresivas, de conocimiento abreviado y rápida ejecución. Su objetivo principal es obtener la satisfacción del acreedor cuando el deudor no cumple con su obligación de forma voluntaria y se requiere obtener esa satisfacción sin depender de la voluntad del obligado (Aguirre Ramírez, 2023).

La administración pública ejerce la acción coactiva, por lo cual, tiene la potestad para ejecutar directamente sus resoluciones sin necesidad de recurrir a la ayuda judicial, en el caso del sistema administrativo tributario ecuatoriano, este procedimiento se utiliza para la recaudación de obligaciones impagadas a tiempo, y se sustenta en la importancia del cumplimiento de estas obligaciones para financiar la administración y la proporción de servicios públicos. Por lo tanto, en materia tributaria la ejecución coactiva permite a la administración sancionadora adoptar medidas coercitivas siempre y cuando no se haya podido recuperar las deudas tributarias impagas por otro medio menos riguroso.

El proceso coactivo en el derecho público tiene como objetivo perseguir el cobro de las obligaciones tributarias que no han sido cubiertas a tiempo por los contribuyentes, por lo tanto, ante la negativa e incumplimiento del pago por parte del contribuyente obligado, el acreedor es decir, la administración tributaria esta en la potestad de ejercer su acción de cobro mediante el proceso coactivo, el proceso incluso puede intervenir en el patrimonio del obligado tributario para con ello obtener el pago mediante el embargo

y remate de los bienes. Se basa en el principio de legitimidad de los actos administrativos, y el título de crédito emitido por la Administración Tributaria es suficiente para respaldar esta vía procesal (Jaramillo, 2011).

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, el proceso de ejecución coactiva no permite a las entidades de derecho público violar el derecho debido del ejecutado. Si la Administración comete alguna violación del debido proceso durante este procedimiento, existen medidas jurídicas para corregirlo. En otras palabras, de acuerdo a ciertas disposiciones constitucionales, si bien es cierto, la administración pública puede ejercer sus acciones de cobro por medio de su jurisdicción, estas se encuentran restringidas por la norma constitucional, en el caso ecuatoriano, el artículo 300 establece el régimen tributario y los principios por las cuales se rige, especialmente garantizando la transparencia no solo en la distribución de servicios públicos, sino también dentro de los procesos de cobro.

La acción coactiva en el Código Tributario

De acuerdo con el artículo 157 del Código Tributario (2005), la acción coactiva tiene a finalidad de realizar el cobro de créditos no pagados por parte de los contribuyentes, incluyendo intereses, multas y otros recargos accesorios. Las administraciones tributarias central y seccional, así como la administración tributaria de excepción cuando la ley autorice, pueden utilizar esta acción, siempre y cuando se cuente con resoluciones en firme, títulos de crédito emitidos conforme las disposiciones legales. La acción coactiva puede llevarse a cabo en cualquier día hábil, excepto los feriados establecidos por ley. Los requisitos de información, certificados o registros relacionados con medidas cautelares dictadas por la autoridad tributaria no están sujetos a impuestos y deben ser resueltos en un lapso de diez días.

Por otro lado, conforme la disposición del artículo 158, se otorga la competencia al funcionario recaudador para ejercer la acción coactiva, siguiendo las reglas generales y teniendo como referencia supletoria el Código Orgánico General de Procesos. Asimismo, obliga a las autoridades tributarias designar recaudadores especiales y otorgarles la autorización para ejercer la acción coactiva en áreas designadas.

Entendiendo así que, el procedimiento es administrativo, lo que implica que los funcionarios responsables de llevarlo a cabo son funcionarios administrativos y no tienen autoridad judicial. Por lo tanto, son susceptibles de ser disciplinados si no cumplen con sus funciones de manera oportuna o si las omiten. El proceso coercitivo solamente puede ser realizado por los empleados encargados de la recaudación únicamente en las instituciones autorizadas por la ley, y en el caso del procedimiento ante la ausencia, de las disposiciones generales del Código Tributario, la ley orgánica de cada institución y sus reglamentos internos, siempre y cuando no vayan en contra de las leyes, las cuales tendrán prioridad en caso de discrepancia.

Cuando no se pagan impuestos, es esencial contar con métodos coercitivos efectivos para garantizar que se recaude lo adeudado, ya que la obligación tributaria es fundamental en las actividades estatales. Todas las leyes se preocupan por asegurar su cumplimiento adecuado, estableciendo reglas coercitivas de recaudación que posicionan al crédito del Estado por encima de otras obligaciones, es de considerar que tales medidas son privilegios fiscales, ya que protegen los créditos de naturaleza tributaria o fiscal de manera prioritaria.

El principio de unidad jurisdiccional y la potestad jurisdiccional

En el ámbito del derecho, los principios se caracterizan por ser afirmaciones evidentes y claras que no necesitan ser probadas y que son fundamentales para establecer una valoración de justicia en la sociedad. Los principios sirven como base para las instituciones legales, influyen en el contenido de las leyes de un Estado, además, los principios son reglas básicas que guían el funcionamiento equilibrado de la estructura de la norma suprema que dirige todo un Estado, con el objetivo de garantizar la vigencia, estabilidad y respeto a la norma suprema de un Estado.

La facultad para resolver conflictos legales y aplicar la ley pertenece únicamente a los jueces y tribunales, lo que significa que el Estado tiene el monopolio de la jurisdicción, exclusividad que toma fuerza al atribuir únicamente a los órganos estatales la potestad de ejercer la jurisdicción, además, los juzgados y tribunales solo pueden llevar a cabo las

funciones establecidas en la ley y aquellas expresamente asignadas para proteger los derechos.

El ejercicio de la autoridad judicial, que juzga y hace cumplir las sentencias, es responsabilidad exclusiva de los tribunales creados por las leyes, por ende, el Estado asume el control y la resolución de las disputas que surgen dentro de una sociedad. Según Giráldez (2005) “el monopolio estatal de la jurisdicción determina que solo los órganos estatales competentes tienen el poder de ejercer la función de juzgar y hacer cumplir las decisiones judiciales o administrativas” (p,12). En tal sentido, es únicamente el poder judicial el ente encargado de resolver, comprender y tomar una decisión en los casos tanto donde se encuentre en disputa la garantía, protección y vulneración de derechos sean estos individuales o colectivos, en procura del principio de separación de poderes, ya que, las demás funciones que conforman el Estado no pueden actuar respecto de las daciones del poder judicial.

Por lo tanto, de acuerdo con el contenido del principio de unidad jurisdiccional únicamente los órganos judiciales, como jueces y tribunales, tienen la competencia exclusiva de ejercer la potestad jurisdiccional, siendo únicamente ellos quienes tienen la autoridad para determinar de manera definitiva y vinculante, a través del proceso, lo que es el derecho en un caso concreto, dentro de los límites constitucionalmente establecidos. Además, se establece como un mandato constitucional que solo los órganos judiciales pueden ejercer la función de administrar justicia., lo cual, significa que ningún otro órgano no judicial puede tomar decisiones jurisdiccionales, ni siquiera de forma compartida, de igual forma, ningún órgano judicial debe ejercer jurisdicción en áreas que no les corresponden, debido a la existencia del principio de exclusividad.

En tal sentido, de acuerdo a lo manifestado por Chocrón (2005);

La exclusividad de la jurisdicción puede ser analizada desde diferentes enfoques:

1) El monopolio total de la jurisdicción, 2) La atribución de la potestad jurisdiccional únicamente a los órganos jurisdiccionales (reserva de jurisdicción), y finalmente, 3) Desde un aspecto negativo para resaltar que la función jurisdiccional debe ser la única ejercida por los juzgados y tribunales (p. 660).

De acuerdo con el párrafo anterior, la facultad judicial de juzgar y ejecutar lo juzgado está exclusivamente atribuida a los jueces y tribunales establecidos por la ley, lo que significa que el Estado asume el conocimiento y la solución de las disputas que puedan surgir en una sociedad, es decir que de acuerdo con los fundamentos de un Estado de derecho basado en la separación de poderes, la Asamblea ejerce la potestad legislativa y el gobierno la función ejecutiva o potestad reglamentaria, por lo tanto, resulta imposible asignar funciones jurisdiccionales a los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Es importante recordar que lo que se distribuye entre esos órganos no es el poder en sí, ya que este sigue siendo exclusivo del Estado, sino más bien su ejercicio a través de un principio que se ha integrado en la noción de división del trabajo. Por lo tanto, la exclusividad de la jurisdicción establece que, solo ciertos jueces y tribunales establecidos por ley podrán ejercerla, lo que guarda relación con el principio de unidad jurisdiccional que abordaremos más adelante.

Es fundamental que la unidad jurisdiccional sea considerada desde una perspectiva organizativa en las entidades encargadas de ejercer la potestad jurisdiccional, tales entidades deben estar sometidas a un régimen único y formar parte de una organización integrada, en la que se garantice la independencia e imparcialidad de los jueces y magistrados, quienes son los únicos funcionarios que poseen la facultad de conocer, decidir y ejecutar de acuerdo con la ley y el derecho. De esta manera, se evita que otras funciones del Estado confieran esta potestad a otros cuerpos de funcionarios, garantizando así la exclusividad de los jueces y tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional.

La Constitución de la República del Ecuador (2008), recalca la importancia de la unidad jurisdiccional en el numeral 3 del artículo 168, de acuerdo con el artículo en mención, se prohíbe a las autoridades de otras funciones del Estado ejercer funciones de justicia ordinaria, aunque admite que hay facultades jurisdiccionales específicas contempladas en la Constitución. De la misma manera, el artículo 168 establece que únicamente la Función Judicial tiene la potestad de administrar justicia ordinaria, aunque existe una excepción en la que se permite otorgar esta facultad a otras autoridades que no pertenezcan a la Función Judicial. Sin embargo, aún es necesario señalar que la potestad

jurisdiccional es ejercida por la función judicial y ninguna otra entidad o función del gobierno puede tener la capacidad de administrar justicia, según el principio de unidad jurisdiccional.

En concordancia con el contexto mencionado, se sostiene que la aplicación del principio de unidad jurisdiccional en la sociedad es esencial para garantizar la justicia y la seguridad jurídica, de acuerdo con el criterio personal, el principio de unidad jurisdiccional es una norma básica que orienta el funcionamiento adecuado de la estructura normativa. Según el artículo 167 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), la potestad de administración de justicia recae en los órganos de la Función Judicial, que tienen la facultad de generar actos con fuerza de cosa juzgada.

Por consiguiente, el Código Orgánico de la Función Judicial (2009) en el artículo 7 establece que, la jurisdicción y la competencia son otorgadas por la Constitución y la ley, y solo pueden ser ejercidas por jueces y juezas que han sido nombrados siguiendo los procedimientos establecidos. La jurisdicción permite a los órganos judiciales hacer cumplir la ley y resolver controversias, y su ejercicio se limita a las materias previstas en la legislación vigente. Es responsabilidad de fiscales, defensores públicos y jueces aplicar las normas y dictar sentencias de acuerdo con las reglas establecidas.

Conforme la disposición del numeral 3, artículo 168 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) la justicia impartida por los magistrados se basa en la aplicación concreta de la normativa, además, se enfoca en garantizar los derechos, poderes y obligaciones en el ejercicio de la función judicial. Por otro lado, (Bejarano et al, 2023) manifiestan que, “la unidad jurisdiccional respaldada por el derecho formal, el cual busca asegurar la seguridad jurídica en los procesos judiciales siguiendo las normas establecidas” (p. 7245). De esta forma, el derecho material y el derecho formal se complementan para lograr un cumplimiento efectivo de la normativa, es decir, el Estado ecuatoriano se compromete a garantizar la aplicación de la norma de manera coherente con sus objetivos, sin alterar su eficacia.

De acuerdo con el estudio de Zavala (2000), la personería jurídica del Estado requiere de la existencia de órganos como sujetos que ejercen la potestad pública, y consideramos que la institución es algo distinto a la personería jurídica llamada Estado y

también a los órganos como sujetos de la potestad. Según la Constitución de la República del Ecuador, los órganos son los responsables de ejercer el poder público, es decir, el *imperium*, por lo tanto, se considera que, cualquier organización que tenga la autoridad para ejercer este poder se puede considerar como poder público, dentro de estos órganos se incluyen los jueces y tribunales que conforman el sistema judicial (p.19).

En tal sentido, si otros sujetos u órganos que conforman el Estado intervienen en las funciones y atribuciones de los órganos jurisdiccionales encargados de ejercer justicia, representa claramente una violación a la autoridad judicial, debido que, la unidad jurisdiccional requiere la existencia de un solo Poder Judicial en manos del Estado. Como es evidente, la unidad jurisdiccional deriva del principio de exclusividad, el cual establece que solamente los órganos pertenecientes al Poder Judicial pueden ejercer la potestad jurisdiccional, es decir, los jueces están investidos de jurisdicción.

La potestad coactiva y las funciones del ejecutor según la jurisprudencia constitucional

En Ecuador, la jurisdicción coactiva no está claramente definida en la legislación y se encuentra dispersa en diferentes normas del sistema legal, desde su inicio, ha carecido de una descripción clara de su naturaleza y procedimiento, así como de las limitaciones impuestas por el derecho público al sujeto que la ejerce. La llamada jurisdicción coactiva, se refiere en realidad a un procedimiento administrativo de ejecución que el Estado o las instituciones estatales utilizan para el cobro de sus deudas no pagadas, proceso en el cual, amparados por su facultad de recaudación, aplican la fuerza coercitiva del aparato estatal a través de un procedimiento administrativo, no judicial, con el objetivo de lograr el pago de las deudas pendientes, incluyendo las obligaciones tributarias de las Administraciones Tributarias, mediante el embargo y subasta de los bienes de los deudores, es decir, de los ciudadanos (Minuche & Castillo, 2023).

En tal sentido, en la ejecución coactiva, solo participan dos partes: el sujeto activo, que siempre es el Estado u organismos estatales que representan a la Administración Pública; y el sujeto pasivo, que son los contribuyentes obligados que mantienen una deuda con la administración tributaria y quien está sujeto a la acción de cobro. Es importante destacar que el sujeto activo siempre será una institución del Estado, no una entidad

privada, incluso si está bajo su control y administración, la acción coactiva es exclusiva del Estado u organismos estatales para el cobro de créditos impagos, y no puede ser ejercida por entidades privadas a través de esta acción de derecho público, sino a través de otros mecanismos establecidos en el derecho privado.

De acuerdo con la jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional, en la (Sentencia N.º 009-12-SIN-CC, 2012), la designación de jueces de coactiva se encuentra en numerosas normas del sistema legal ecuatoriano, y siempre se ha entendido que los funcionarios públicos ejercen la función judicial en el ámbito coactivo. Por lo tanto, es incorrecto afirmar que la legislación ecuatoriana no reconoce la calidad de jueces a los funcionarios ejecutores de la acción coactiva. La responsabilidad del funcionario encargado de ejecutar las sentencias de los Tribunales Distritales de lo Fiscal, tal como se establece en el artículo 149 del Código Tributario y el artículo 157 ibidem, adquiere una especial relevancia en virtud de la calidad de su labor.

La Corte Constitucional menciona que, los procesos de ejecución de sentencias en el ámbito tributario son diferente a otros procesos, ya que, el funcionario a cargo debe asegurar el cobro de las obligaciones tributarias de manera rápida y eficiente, respetando el principio de suficiencia recaudatoria. Aunque el funcionario ejecutor tiene la calidad de juez, esto se debe a sus facultades sancionadoras y recaudatorias, que son propias de la administración, sin embargo, no debe confundirse con la potestad jurisdiccional de la Función Judicial, pues el objetivo final de estas facultades es garantizar el cumplimiento de las decisiones administrativas basadas en el principio de legalidad.

Los funcionarios ejecutores de acuerdo a la (Sentencia N.º 009-12-SIN-CC, 2012), tienen la facultad de tomar medidas que ayuden con el cobro de las deudas, como es el caso del arraigo o la prohibición de ausentarse, sin que esto viole el derecho a transitar libremente establecido tanto en instrumentos internacionales como en la Constitución de la República del Ecuador. La administración tributaria puede utilizar estas medidas para cumplir con los principios de eficiencia y simplicidad administrativa, así como garantizar una recaudación suficiente, teniendo en cuenta que, los jueces de coactiva tienen la facultad de restringir la libertad de movimiento de aquellas personas que no cumplen con sus obligaciones tributarias.

En tal sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, hace hincapié en diferenciar las facultades de la jurisdicción coactiva y la jurisdicción ordinaria, por un lado, el juez de coactiva es un funcionario administrativo, no judicial, designado por la Función Ejecutiva u otras entidades estatales administrativas o tributarias. Su labor se centra en la gestión del cobro de deudas surgidas de actos administrativos, en base a documentos ejecutivos. La coactiva es un proceso administrativo que permite a entidades estatales y semiestatales recuperar deudas de deudores, sin embargo, es evidente que la Corte Constitucional no identificó claramente las prohibiciones que en Derecho corresponden, puesto que en la sentencia que se analiza en los párrafos anteriores se garantiza la facultad del funcionario ejecutor para restringir el Derecho a la movilidad ante el incumplimiento del pago a la administración pública, por lo cual, se identifica una falencia ante la incapacidad de determinar que la Constitución de la República del Ecuador (2008) manifiesta que, la libertad de movilidad solamente se otorga ante una decisión judicial, es decir, otorgarle calidad de juez a un funcionario de carácter administrativo es erróneo.

Siguiendo la misma línea jurisprudencial, la Corte Constitucional en la (Sentencia N.º 156-12-SEP-CC, 2012) manifestó que, cuando las resoluciones administrativas que contienen mandatos no son cumplidas por el destinatario, la administración tiene la facultad de proceder a la ejecución forzada del acto administrativo. Sin embargo, para que esto sea posible, el acto administrativo debe ser eficaz y ejecutivo, además, es importante tener en cuenta que la administración pública debe cumplir con los procedimientos formales y garantizar los derechos constitucionales de las personas al emitir sus actos administrativos. En caso de violación de estos derechos, las personas no deben quedar desprotegidas.

De acuerdo con la Corte Constitucional, el auto emitido por el funcionario encargado del proceso de coactivas se cataloga como un acto administrativo en el marco de un proceso de cobro de créditos públicos, los agentes de la jurisdicción coactiva son servidores públicos, no magistrados, y su responsabilidad principal no es la de administrar justicia. Por lo tanto, este acto no se emite en el contexto de un proceso judicial y no posee la misma autoridad que una sentencia judicial. Es decir, un procedimiento administrativo

no puede colocarse en el mismo nivel que un proceso jurisdiccional, ya que no desarrolla un juicio como tal y no se emite una sentencia.

En un juicio coactivo, no hay una disputa entre partes que expongan sus argumentos ante un juez para resolver sus pretensiones. En cambio, existe una acción coercitiva por parte de la administración que obliga al individuo a cumplir con una obligación. Si la persona sometida a coactivas considera que la decisión de la administración es injusta o desproporcionada, o si cree que el derecho que se le reclama no es válido, no tiene la opción de presentar su defensa durante el proceso del juicio coactivo.

El principio de Autotutela Ejecutiva de la Administración Pública

En contexto, el principio en estudio, desarrolla la capacidad especial que poseen algunas instituciones públicas de ejecutar sus créditos de manera directa, sin tener que recurrir al poder judicial, es una forma de autotutela ejecutiva de la administración, que le permite a la administración utilizar su propia coacción sin necesidad de recurrir a la coacción impartida por los tribunales judiciales.

Según Minuche & Castillo (2023), los organismos que forman parte de las administraciones públicas tienen el privilegio de poder imponer situaciones jurídicas a los particulares sin necesidad de su consentimiento. Estos actos se consideran legítimos, lo que implica que son de cumplimiento obligatorio sin necesidad de una resolución judicial. Además, en casos excepcionales, la Administración está autorizada para hacer cumplir de manera forzosa estas obligaciones.

La Autotutela Ejecutiva de la Administración garantiza que los actos administrativos tienen carácter ejecutivo y que la administración tiene la facultad de garantizar su cumplimiento por sí misma. Esto se materializa a través de los actos de ejecución administrativa, mediante los cuales se busca hacer cumplir un acto administrativo de manera forzosa, actuando como un título ejecutivo y persiguiendo su observancia a través de un procedimiento administrativo.

La orden de cobro, o el título de crédito en materia tributaria, es el acto administrativo executorio necesario para iniciar la ejecución. Sin este acto, el

procedimiento sería nulo. Es importante destacar que el acto administrativo es una declaración unilateral de la administración pública, realizada en ejercicio de su facultad de cobro, que produce un efecto jurídico individual, como el mandamiento de pago de una deuda (Aguirre Ramírez, 2023).

El incumplimiento de la orden de pago es necesario para iniciar el procedimiento administrativo de ejecución coactiva. Esta se inicia con el auto de pago, que constituye un acto administrativo que impone forzosamente una situación jurídica individualizada. Estos actos decisorios externos de la administración pública son parte de su ejercicio de autotutela ejecutiva, donde se ejerce su poder de forma autoritaria. De acuerdo con lo que exponen, Minuche & Castillo (2023) “la Autotutela Ejecutiva no es definitiva, como advierte pacíficamente la doctrina. Esto quiere decir que, aunque se haya aplicado la autotutela ejecutiva, existe la posibilidad de que los tribunales posteriormente conozcan del asunto” (p. 56).

Este conocimiento se refiere a la validez del acto, es decir, el título ejecutivo, a la validez de la ejecución forzosa y a la observancia de los límites establecidos. En estos casos, se podrían presentar acciones judiciales que no solo cuestionen el procedimiento de ejecución, sino también el procedimiento iniciado y, incluso, solicitar la indemnización de los perjuicios causados por daños directos y previamente determinados, pero solamente si el administrado, como sujeto pasivo, no tiene la obligación jurídica de soportarlos. Por ende, la autotutela administrativa es una prerrogativa que la administración tiene para ejercer su poder público, permitiéndole imponer y declarar sus decisiones unilateralmente para producir efectos jurídicos sin necesidad de la voluntad del ciudadano, es decir, consiste en la capacidad de la administración pública para crear, modificar o extinguir las obligaciones tributarias a través de actos administrativos.

La autotutela administrativa le otorga facultad a la administración para declarar y ejecutar sus decisiones sin recurrir a ninguna autoridad judicial, siendo estas decisiones obligatorias para los administrados. Esta potestad administrativa permite que la administración tome decisiones a través de actos administrativos para alcanzar los objetivos del Estado y el interés público, manteniendo los límites establecidos por la

Constitución, los derechos fundamentales y el principio de legalidad. Sin embargo, no es absoluta, ya que se garantiza que el Estado esté al servicio de los ciudadanos.

La unidad jurisdiccional diferenciada de la jurisdicción coactiva

En Ecuador, la ejecución de créditos por parte de las autoridades administrativas se conoce popularmente como jurisdicción coactiva. Además, numerosos órganos administrativos estatales, aunque no tienen vínculo con el Poder Judicial, se autodenominan jueces y creen tener las mismas facultades que estos. Este fenómeno se debe a la complejidad cada vez mayor de la actividad administrativa del Estado, y ha llevado a que estas dependencias adopten una estructura similar a los tribunales judiciales y sigan un procedimiento similar en sus decisiones.

De acuerdo con lo mencionado por Minuche & Castillo (2023), no se puede aceptar ni hablar en la práctica sobre la existencia de una jurisdicción administrativa por las siguientes razones:

1. Los actos derivados del procedimiento administrativo son actos administrativos, no actos jurisdiccionales. La jurisdicción se refiere a la función judicial, que es exclusiva de la justicia y no puede ser ejercida por otras funciones del Estado.
2. El órgano administrativo, al ser parte interesada y estar sujeto a las órdenes de sus superiores, difícilmente puede ser imparcial como juez.
3. Los términos de Función Administrativa y de Función Jurisdiccional se excluyen mutuamente. No pueden mezclarse en una misma actividad.
4. Las leyes administrativas no pueden contrariar ni reducir las atribuciones constitucionales exclusivas de las Funciones del Estado, especialmente de la función jurisdiccional, que es una garantía de los derechos de los ciudadanos (Minuche & Castillo, 2023, p.68).

En cuentas a lo mencionado en el párrafo anterior, la Autotutela Ejecutiva no puede considerarse como una potestad administrativa jurisdiccional, ya que la jurisdicción garantiza la imparcialidad y la independencia de los órganos que la ejercen, algo que la Administración Pública no puede asegurar en este caso. La Administración busca el cobro coactivo de créditos a su favor, lo que implica que protege sus propios derechos e

intereses, sin contar con la imparcialidad necesaria. Además, las decisiones o acciones tomadas por la administración no tienen una validez definitiva, ya que no cuentan con fuerza de cosa juzgada.

Sin embargo, aunque se ha creído que la administración actúa como un juez especial en su actividad ejecutoria, esto no es completamente cierto ya que le falta la independencia necesaria que caracteriza a un órgano jurisdiccional. En realidad, estos órganos administrativos se encuentran dentro de la estructura administrativa y están sujetos a las limitaciones y obligaciones propias de esa función. Por lo tanto, sus decisiones pueden ser impugnadas ante los verdaderos órganos jurisdiccionales, es decir, la diferencia fundamental entre la función jurisdiccional y la administrativa es que esta última actúa en sus propios intereses o en los intereses que se le han encomendado y en caso de conflicto, se trata de un problema propio de la administración y no se actúa con la imparcialidad característica de la jurisdicción.

En materia tributaria los actos de determinación realizados por las administraciones tributarias, son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional, especialmente debido a la falta de independencia del órgano administrativo. Por lo tanto, no cumplen con los criterios objetivos de imparcialidad propios de la actividad jurisdiccional. Este punto se compara con el procedimiento de ejecución coactiva, que es exclusivamente administrativo y no constituye un juicio propiamente dicho (Minuche & Castillo, 2023).

A menudo, se confunde este procedimiento administrativo con un juicio, cuando en realidad no hay discusión ni litigio, y no hay un juez que lo resuelva. En cambio, existe un funcionario o empleado encargado de aplicar los procedimientos administrativos pertinentes en la coactiva. El principio de Unidad Jurisdiccional establece que existe solo un poder judicial, es decir, la potestad jurisdiccional es exclusiva de los órganos del poder judicial. Por lo tanto, no es competencia de otras instituciones ajenas al poder judicial ejercer esta función, puesto que, la Unidad Jurisdiccional busca garantizar la realización de la justicia mediante órganos exclusivos e independientes, que brinden una tutela judicial efectiva, imparcial garantizando así el debido proceso.

En ocasiones la labor de la administración pública es confundida con la actividad judicial y, por ende, es denominada como tal debido a ciertos aspectos específicos como

la resolución de reclamaciones y recursos administrativos, la imposición de sanciones por infracciones administrativas y, en particular, la ejecución de actos por parte de la Administración, el primer lugar la jurisdicción ordinaria va de la mano con el principio de unidad jurisdiccional, de ahí se desprende la capacidad que tienen los jueces para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, de acuerdo con lo establecido en el numeral 3 del artículo 168 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), solamente los órganos de la función judicial tienen potestad jurisdiccional.

Sin embargo, desde la mal llamada jurisdicción coactiva, existe un complejo errado de creer y hacer parecer a los funcionarios ejecutores encargados del proceso coactivo como jueces, teniendo en cuenta la doctrina su denominación únicamente es por costumbre, mas no comprenden las facultades que se les otorgan a quienes conforman los órganos jurisdiccionales. Los procesos coactivos no son formalmente considerados juicios ya que no involucran una disputa legal, además, la persona a cargo del proceso no actúa como juez ya que no tiene funciones judiciales, sino que forma parte de la administración pública.

Las medidas cautelares

Medidas cautelares, historia, conceptualización y Derecho comparado

Las medidas cautelares surgieron en la antigua Roma bajo los nombres de "*manus iniectio*" y "*signoris capio*". La *manus iniectio* consistía en la captura física que un acreedor o ejecutor hacía de un deudor o ejecutado, cuando este último había sido condenado a pagar una cantidad específica de dinero que no podía ser cubierta con sus bienes. La *signoris capio* es una forma de asegurar el pago de una deuda mediante la posesión de los bienes del deudor como garantía. Esta acción se dirige contra los bienes del deudor y no contra su persona. (Chiluisa, Paredes, & Paredes, 2023, p. 3001)

En la actualidad, se implementan medidas cautelares durante un proceso legal, las cuales pueden ser solicitadas por las partes involucradas o dictadas por el tribunal de manera preventiva. Estas medidas tienen como objetivo asegurar bienes o pruebas relevantes para el caso, así como cubrir necesidades urgentes. Es importante destacar que

las medidas cautelares son temporales y su propósito es garantizar que se cumplan las decisiones judiciales en caso de que una de las partes resulte beneficiada.

Las medidas cautelares a nivel constitucional pueden tener dos enfoques diferentes: pueden aplicarse de manera autónoma o en conjunto con una protección específica establecida, en el caso del derecho administrativo, es relevante tener en cuenta que, el recaudador puede imponer medidas cautelares sin necesidad de la participación de una parte afectada, lo cual puede resultar inusual, dado que comúnmente se espera que la entidad pública acreedora busque la recuperación de los fondos adeudados.

El objetivo no es definir la esencia de las medidas cautelares, sino subrayar la importancia de que estas se ajusten a las normas constitucionales para proteger los derechos fundamentales. Es fundamental que la administración tributaria respete los derechos de los contribuyentes, tal como lo establece la Constitución. Además, el artículo 226 deja claro que es responsabilidad de la administración pública garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos (Chiluisa, Paredes, & Paredes, 2023, p. 3002).

La Corte Constitucional en la (Sentencia No. 0034-13-SCN-CC, 2013) interpretó que, las medidas cautelares pueden ser activadas tanto en casos de amenazas como de vulneraciones de derechos constitucionales. Por el contrario, en el caso de amenazas, el objetivo es prevenir las posibles violaciones de derechos, mientras que en el caso de que se hayan producido ya la transgresión a los derechos del individuo, la finalidad de la medida será cesar la vulneración del Derecho.

Por otro lado, de acuerdo con la (Sentencia No. 026-13-SCN-CC, 2013), la Corte determinó que las medidas cautelares deben ser provisionales, instrumentales, urgentes, necesarias e inmediatas. Esto significa que deben tener una duración limitada en caso de posible violación, deben establecer acciones para prevenir o detener la violación, deben ser tomadas de manera inmediata debido a la gravedad o inminencia del hecho, deben ser adecuadas a la violación en cuestión y deben ser ordenadas lo más pronto posible una vez recibida la solicitud.

Las medidas cautelares se aplican en procesos judiciales y administrativos tributarios, su finalidad será asegurar el cumplimiento de una obligación de manera

temporal, es decir, se configuran como herramientas legales utilizadas por la administración pública con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes. Su objetivo es asegurar que se cuenten con los recursos necesarios para pagar las deudas tributarias y evitar posibles pérdidas para el Estado. Estas medidas buscan prevenir la demora o la falta de pago de impuestos por parte de los contribuyentes, especialmente en un entorno legal marcado por la globalización.

Por un lado, las medidas son necesarias para garantizar el cumplimiento de los contribuyentes con sus responsabilidades fiscales y asegurar los recursos para el Estado. Sin embargo, por otro lado, es necesario tener en cuenta que estas pueden aplicarse de manera excesiva, causando daños económicos significativos a los contribuyentes y obstaculizando su capacidad productiva. Para evaluar esta eficacia, es importante considerar varios aspectos, incluyendo si las medidas garantizan el cumplimiento de las obligaciones fiscales y si efectivamente permiten la recaudación del monto adeudado.

En Ecuador, las normativas que regulan las medidas cautelares en el proceso coactivo tributario se encuentran en el Código Tributario, el Código Orgánico Administrativo (COA) y otras normativas relacionadas. Estas leyes definen los procedimientos, requisitos y criterios para la interposición de medidas cautelares por parte de la administración tributaria. El Código Tributario, en su Título IX, trata específicamente sobre las medidas cautelares en el proceso coactivo, permitiendo a la administración tributaria tomar medidas cautelares reales o personales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Las medidas cautelares reales incluyen el embargo, retención o la prohibición de enajenar, mientras que las medidas cautelares personales pueden involucrar la suspensión de operaciones comerciales o la restricción de salida del país. Además, se establece que estas medidas deben ser adoptadas mediante una resolución motivada de la autoridad competente, basada en el riesgo de no cobro de la deuda tributaria, y se detallan los derechos del contribuyente para impugnarlas y solicitar su cese ante el juez tributario.

A pesar de ser útiles para garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, es esencial que las medidas cautelares se apliquen de manera equitativa y respetando los derechos fundamentales de los contribuyentes. Es relevante establecer criterios claros y

específicos para evaluar la proporcionalidad de las medidas cautelares, evitando así la imposición de aquellas que sean excesivas o desproporcionadas y que puedan perjudicar seriamente la situación económica de los contribuyentes.

En la legislación colombiana, todo el sistema de medidas cautelares establecido en las distintas leyes procesales, incluido el Código General del Proceso, cuenta con un sólido respaldo en la Constitución Política colombiana y el bloque de constitucionalidad. La Constitución no solo establece principios que fundamentan las medidas cautelares, sino que también incluye disposiciones específicas que regulan su aplicación por parte del legislador. Una de las premisas fundamentales es la responsabilidad del Estado de garantizar la plena materialización de los derechos constitucionales, es decir, asegurar el acceso a la justicia, cumplimiento del debido proceso. Por ende, de acuerdo con la norma vigente que regula la administración de justicia, tiene como objetivo hacer cumplir los derechos, obligaciones, garantías y libertades establecidos en la Constitución y las leyes.

El arraigo o prohibición de salida del país

En líneas generales, el arraigo o prohibición de salida del país restringe el derecho a la libre movilidad con la finalidad de que una persona no pueda abandonar el país a causa de un proceso judicial que se sigue en su contra. El objetivo primordial de esta medida es asegurar que el individuo esté presente durante todo el proceso judicial, evitando así la posibilidad de que escape del país y eluda la acción de la justicia, especialmente en casos donde se considera que hay un riesgo de fuga o de obstrucción de la investigación.

Por lo tanto, cuando una persona tiene problemas con la ley de coactiva, delitos penales, infracciones de tránsito o casos de alimentos, es importante tener en cuenta que podrían dictarse medidas cautelares que te impidan salir del país. En situaciones como estas, es común que las personas se vean sorprendidas al intentar viajar, ya que en el sistema de Migración puede aparecer un impedimento legal. En términos legales, el "arraigo" implica que se te ha impuesto una medida cautelar que te prohíbe salir del país, lo cual puede ocurrir cuando eres demandado por obligaciones alimenticias, entre otros casos (Ortega, 2007).

El Código de la Niñez y Adolescencia (2003) en el artículo 20 establece que, en casos de incumplimiento de dos o más pensiones alimenticias, se puede proponer una medida cautelar al alimentante con la finalidad de que este no salga del país. Sin embargo, la experta afirma que en algunas ocasiones se aplican estas limitaciones sin que el deudor haya incumplido previamente con sus obligaciones alimenticias, lo cual considera injusto. Además, para que un menor pueda viajar fuera del país, se requiere la autorización de ambos padres, la cual debe ser validada por un notario. De acuerdo con el artículo 131 del Código Orgánico General de Procesos (2015), en caso de que un acreedor sospeche que el deudor intenta escapar del país para eludir el pago de una deuda, tiene la opción de solicitar el arraigo, previa demostración de la existencia de la deuda, la condición de extranjero del deudor y la insuficiencia de bienes inmuebles en el territorio nacional.

Finalmente, además de las deudas de pensiones alimenticias y los juicios de coactiva, también se pueden aplicar restricciones a la libertad de movimiento del artículo 66 numeral 14 de la Constitución del Ecuador (2008) en casos penales o de tránsito. Un juez puede imponer una prohibición para salir del país si un fiscal lo solicita como medida cautelar para garantizar la presencia del acusado.

Funciones del ejecutor en la legislación ecuatoriana y el Derecho comparado

Según el Código Tributario ecuatoriano, el funcionario ejecutor tiene varias funciones tales como:

- El funcionario a cargo debe seguir las instrucciones de la resolución emitida en relación con las solicitudes de pagos flexibles.
- Si la persona afectada por las medidas cautelares impugna la legalidad de las mismas, el funcionario responsable de ejecutarlas deberá compensar por los daños causados, además de enfrentar posibles consecuencias penales.
- El funcionario ejecutor resolverá cualquier disputa sobre cuál tipo de créditos tiene prioridad: los fiscales o los no fiscales.
- El funcionario ejecutor podrá conceder la tercería excluyente de dominio
- El funcionario ejecutor tiene la potestad de seleccionar un experto para evaluar los bienes embargados (Código Tributario, 2005).

En la legislación panameña, el funcionario ejecutor es designado por la Institución Ejecutante en Panamá sin la necesidad de un concurso, a diferencia de los funcionarios del Órgano Judicial, y se encuentra sujeto a la Constitución y la Ley conforme la disposición del artículo 2 del Código Judicial y el párrafo segundo del artículo 1801 de la misma Ley. El funcionario ejecutor, al ser un empleado público, está sujeto al Reglamento de Personal de la Institución para la que trabaja y no cuenta con estabilidad laboral en el puesto. Esto contrasta con el Principio de Independencia Judicial que debería guiar todos los procesos de administración de justicia, incluido el proceso de cobro coactivo regulado en el artículo 1801 y del Código Judicial (Sierra, 2014).

De acuerdo al artículo 1800 del Código Judicial panameño, el funcionario público encargado del cobro coactivo actúa como un servidor administrativo, de acuerdo con las leyes procesales panameñas (Sierra, 2014). En estos procesos, el funcionario tiene la función de juez y utiliza la institución pública en representación. No se permiten discutir asuntos que deberían haberse recurrido en la vía administrativa. En cuanto a los costos, solo se podrán incluir los gastos estrictamente necesarios para el proceso, evitando tasaciones excesivas y podrán ser comprobados con factura según las costumbres locales.

En tal sentido, a diferencia de la legislación ecuatoriana, las funciones que ejerce y como se le denomina al funcionario encargado de los procesos coactivos en la legislación panameña se encuentran previsto expresamente en el marco normativo, en el caso ecuatoriano esto se encuentra implícito por la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana, lo cual no estaría conforme el principio de legalidad, motivo por el cual se inició el proceso de inconstitucionalidad respecto del artículo 164 del Código Tributario, confundiendo las funciones del ejecutor y relacionándolas con la potestad que tienen los órganos jurisdiccionales.

Por otro lado, en la legislación colombiana, antes o al mismo tiempo que se emite el mandamiento de pago, es posible que se dicte el secuestro o embargo preventivo de los bienes propiedad del deudor como medida cautelar. El funcionario de coactivas puede identificar los bienes del deudor utilizando medios de información tributaria o investigando la titularidad de los bienes. Estas medidas cautelares se establecen a través de un auto interlocutorio de cúmplase, que debe ser aprobado por la Secretaría de

Hacienda del Municipio, para luego proceder con los trámites necesarios a fin de registrar la medida y evitar que el bien pueda ser objeto de transacciones comerciales (Arango & Seguro, 2018).

En cuanto a la legislación peruana, el ejecutor coactivo es el funcionario responsable de gestionar el procedimiento de cobranza forzosa, de acuerdo a la Ley N° 26979 y el Código Tributario. La administración pública solo puede usar su autoridad para cobrar de forma coercitiva sus ingresos o ejecutar de manera obligatoria las deudas a su favor, siempre que estas provengan de una relación legal de carácter público. Por lo tanto, Tribunal Constitucional acerca de la prudencia y los límites establecidos por la Constitución en sus decisiones. Ejemplificando las acciones, en el Expediente No. 0015-2005-PI/TC se señala que es fundamental que el ejecutor coactivo actúe con prudencia, celeridad y de manera pragmática, respetando en todo momento los límites constitucionales como el derecho a la propiedad, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

Es decir, de acuerdo a las disposiciones respecto del procedimiento de ejecución coactiva en Perú, el ejecutor coactivo es la persona designada para representar a la entidad y tomar las medidas necesarias para que se dé el cumplimiento de la obligación, de acuerdo a lo establecido por la ley, función que es intransferible y el cobro se realiza a través de un título de crédito. A pesar de esto, no existe disposición alguna que permita al ejecutor coactivo aplicar medidas cautelares en el ámbito administrativo o tributario para asegurar el pago de la deuda.

En tal sentido, según manifiesta Huamán (2012), en la legislación peruana, el proceso de ejecución coactiva, ha pasado por distintas etapas: inicialmente se consideró un procedimiento judicial, luego se estimó como un procedimiento administrativo que requería una ley especial, y más tarde se definió como un procedimiento mixto, combinando aspectos administrativos y judiciales. Actualmente, el Código Tributario consideran al procedimiento coactivo de naturaleza administrativa no judicial, motivo por el cual, para implementar medidas como embargo de bienes se necesita acudir a la vía judicial.

CAPITULO II

ESTUDIO DE CASO

Temática a ser abordada

Causa No. 8-19-CN

Sentencia No. 8-19-CN/22

El derecho a la libre movilidad ambulatoria en el contexto del arraigo o prohibición de salida del país sin trámite previo del artículo 164 del Código Tributario. Análisis de Caso No. 8-19-CN/22.

Con la Sentencia No. 8-19-CN/22 Ecuador da un gran paso a garantizar el derecho a la libertad ambulatoria, que por mucho tiempo se estaba viendo vulnerada por parte de la Administración tributaria al permitir que un funcionario ejecutor de coactivas impusiera el arraigo prohibición de salida del país al sujeto activo que tenía la obligación de cumplimiento de la prestación tributaria. Teniendo en cuenta que existen precedentes jurisprudenciales donde ya se había discutido sobre la facultad que ostenta un funcionario ejecutor y sobre todo la diferencia crucial que existe entre los juicios coactivos por así llamarlo y la jurisdicción ordinaria. Lo cual conlleva a que la Corte en la sentencia emitida el 27 de enero del 2022 declare la inconstitucionalidad del artículo 164 del Código Tributario por la existencia de vulneración al derecho a transitar libremente, principio de unidad jurisdiccional y seguridad jurídica.

Puntualizaciones metodológicas

Dentro de la modalidad de estudio de caso, con la finalidad de realizar un análisis crítico y preciso respecto de la presente investigación, se utiliza el método descriptivo analítico, lo cual permite esclarecer todo lo relacionado con el derecho a la libre movilidad ambulatoria o libertad de tránsito, derecho reconocido por la Constitución de la República del Ecuador (2008), establece la forma en la cual el Estado tiene la obligación de proteger

y restringir los derechos, partiendo que el derecho a la libertad representa en un individuo, tomando como referencia jurisprudencial vinculante la Sentencia No. 8-19-CN/22.

De tal manera, se iniciara con una revisión minuciosa respecto de los antecedentes de hecho con base a la perspectiva de la administración de justicia y el criterio expuesto en la decisión de la Corte Constitucional, por consiguiente, conforme el marco doctrinario elaborado en el capítulo I, se realizara un análisis profundo respecto de los puntos más relevantes que tomo a consideración la Corte Constitucional, con el objetivo de comprender los distintos alcances y límites que tiene el derecho a la libre movilidad ambulatoria o derecho a transitar libremente. Consecuentemente una vez tomado en cuenta la revisión bibliográfica, se va a detallar y elaborar cuestionamientos sobre los criterios y la decisión adoptada por la Corte Constitucional, a través de una investigación sistemática-analítica con la que se busca esclarecer la problemática central planteada en la investigación. Lo cual permitirá que como último punto se lleve a cabo un análisis crítico-jurídico de la sentencia a fin de comprender el argumento que permitió a la corte decidir sobre el problema jurídico.

Antecedentes de la Sentencia No. 8-19-CN/22.

En el presente caso, la administración tributaria era el SRI, misma que inicio su acción coactiva de cobro en contra de CIRSAECUADOR S.A. El funcionario ejecutor de la Administración tributaria dispuso varias medidas entre ellas la prohibición de que el señor Augusto González salga del país y se ha retenido fondos en sus cuentas personales debido a su posición como representante de la compañía.

Por consiguiente, se presentó una acción de protección por parte de Augusto González contra un funcionario del Servicio de Rentas Internas, alegando la violación de derechos constitucionales como la libertad de movimiento, la movilidad humana y la seguridad jurídica. El caso fue derivado a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la parroquia Mariscal Sucre en Quito, donde se le asignó el número de caso 17203-2019-04985 (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

La audiencia pública del 19 de junio de 2019 fue suspendida con el fin de consultar a la Corte Constitucional sobre la legalidad de la expresión "arraigo o prohibición de

salida del país" sin cumplir previamente con el procedimiento establecido en el artículo 164 del Código Tributario para resolver el caso. Según el artículo 428 de la Constitución del Ecuador, el juez tiene la facultad de suspender el proceso que está llevando a cabo y enviarlo a consulta si considera que una norma por debajo de la Constitución es contraria a las disposiciones constitucionales (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

Por lo tanto, el juez que sustanciaba la causa decidió enviar el expediente a la Corte Constitucional el 25 de junio de 2019, en cumplimiento de lo establecido en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Luego, el 8 de febrero de 2021, en una audiencia pública, la jueza admitió la acción de protección, lo cual fue impugnado por el Servicio de Rentas Internas, siendo el caso remitido a la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Decisiones anteriores (acción de protección y apelación)

El señor Augusto Ortiz presentó una acción de protección argumentando que un funcionario del SRI emitió un auto en abril de 2019 en el cual se impuso la medida cautelar de prohibición de salida del país y otras medidas en su contra. El accionante sostiene que este funcionario no tiene la competencia necesaria para tomar este tipo de decisiones, ya que no es un juez, tal como lo establece la Constitución y la Sentencia No. 156-12-SEP-CC previa de la Corte Constitucional (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

La vulneración de los derechos a libre tránsito y movilidad del accionante se hizo evidente al no haberse dictado la prohibición de salida del país por medio de una decisión judicial, contraviniendo el artículo 167 de la Constitución de Ecuador y otras normativas afines. Según estas disposiciones constitucionales, únicamente los órganos jurisdiccionales y los que la ley permita pueden administrar justicia ordinaria y no puede ser ejercida por autoridades de otras funciones, como se establece en el artículo 10 del Código Orgánico de la Función Judicial. Esta situación también se sustenta en los artículos 178 de la Constitución, 38.1, 170 y 176 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Teniendo en cuenta que en la misma jurisprudencia de la Corte se resolvió que, el ejecutor de coactivas no es considerado un juez según el Tribunal Constitucional, ya que se encuentra dentro de la Administración Pública y su función es una manifestación de la auto tutela administrativa en la fase ejecutiva. Por lo tanto, no tenía la autoridad para imponer la prohibición de salida del país, lo cual atenta en contra de la seguridad jurídica, ya que se viola la Constitución y se limita el derecho constitucional del individuo sin una justificación adecuada.

Sin embargo, la administración tributaria argumentó que el Código Orgánico Administrativo, determina que, la ejecución coactiva como una de las áreas en las que se aplica esta normativa. En el marco de este procedimiento administrativo especial, el artículo 281 regula las medidas cautelares personales. Además, se mencionó que el obligado puede suspender la medida cautelar presentando una garantía, ya que la administración señaló que el ejecutor tiene la facultad de asegurar el cumplimiento de una deuda mediante la imposición de medidas cautelares como; prohibición de salida del país, retención o prohibición de enajenar. También puede solicitar al juez que ordene la prohibición de ausentarse en determinados casos. Estas medidas pueden aplicarse de manera inmediata y se considerará el principio de proteger los derechos de las personas de forma mínimamente invasiva. No obstante, el obligado tiene la opción de cancelar estas medidas presentando una garantía bancaria por el monto total de la deuda, intereses y costos del proceso, de manera incondicional y con posibilidad de ser cobrada de inmediato.

La jueza encargada de resolver las objeciones presentadas por la administración tributaria sostuvo que no hay duda de que aquellos que realizan la función de cobrar deudas son empleados de la Administración Pública y no jueces, y que el procedimiento de cobro coercitivo es simplemente un proceso administrativo para recuperar créditos públicos. Al ser un procedimiento administrativo, las facultades de la administración pública deben respetar los procedimientos establecidos y los derechos constitucionales de las personas. Esto implica que las personas no queden indefensas ante cualquier trasgresión a sus derechos. Por consiguiente, el documento emitido por el "Juez de Coactivas" es una medida administrativa en el marco de un proceso de recuperación de deudas, y no una resolución judicial en un litigio. Los funcionarios recaudadores no tienen

el poder de administrar justicia ni ejercer jurisdicción, por lo que no pueden imponer la prohibición de salida del país al demandante. Esta decisión administrativa viola los derechos constitucionales del demandante.

Por lo que, dentro del argumento del juzgador se manifiesta que existía también una afectación a la seguridad jurídica, puesto que, la predictibilidad en la actuación de las autoridades implica que estas deben actuar de forma consistente y previsible, evitando la arbitrariedad y generando seguridad jurídica. En el caso propuesto, el Recaudador del SRI actuó de manera arbitraria al tomar una decisión que solo corresponde a un juez, sin seguir el debido proceso legal. Lo cual genera una transgresión al derecho a transitar libremente y movilizarse fuera del país, de la misma manera genera inseguridad jurídica, ya que las personas deben poder prever cómo se tratarán sus situaciones legales.

Es decir que, la decisión tomada por el Recaudador Especial del SRI va en contra del derecho constitucional de libertad de tránsito y salir libremente del país. Según el numeral 14 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), solo un juez competente puede ordenar la prohibición de salir del país, no un servidor público en sede administrativa. En el caso del accionante, se transgredió su derecho constitucional y se vulneró la regularidad y previsibilidad de las actuaciones de los poderes públicos.

La juez competente hizo hincapié que, en cuanto a la vulneración del derecho al libre tránsito y movilidad, seguridad jurídica, que el ejecutor del SRI, al tomar la decisión de prohibir la salida del país, no tiene la calidad de juez y no cuenta con la competencia adecuada según la Constitución y las leyes. Sosteniendo que solo un juez puede limitar el derecho a la movilidad y que cualquier otra entidad o persona no tiene la autoridad para hacerlo.

En la decisión adoptada se realiza una comparación entre el juez de coactivas y juez ordinario, teniendo que, el primero es un funcionario que se encuentra bajo la dependencia de la institución estatal, por lo que no puede considerarse imparcial, sino más bien como parte interesada en la recaudación de fondos para la administración pública. Estos funcionarios son designados por la institución a la que pertenecen y no forman parte de la Función Judicial como órganos auxiliares. El acto administrativo es emitido por la entidad interesada a través del órgano competente, y el mismo funcionario puede

revocarlo de forma unilateral o en respuesta a un recurso presentado por el administrado. El acto adquiere ejecutoriedad, es decir, puede ejecutarse, aunque se interpongan recursos, y se puede impugnar sin necesidad de agotar otras vías de impugnación.

Por el contrario, el juez ordinario, dicta sentencias que son obligatorias de cumplir, es una figura imparcial y neutral que se encarga de resolver disputas legales entre dos partes, sin formar parte de ninguna institución gubernamental. Su función principal es dictar sentencias que resuelvan la controversia en cuestión. Son nombrados según las disposiciones del Código Orgánico de la Función Judicial y cuentan con facultades y atribuciones definidas en dicha normativa. Una vez que el juez ha dictado su fallo, no puede modificarlo ni revocarlo. Si el fallo es impugnado, deben agotarse los recursos y procedimientos establecidos antes de que se puedan activar otras instancias de apelación.

En el análisis de la argumentación y la decisión de la jueza a cargo, se manifiesta que a través del principio de unidad jurisdiccional se otorga la potestad de administrar justicia a los órganos, Cortes y tribunales de la Función Judicial. En consecuencia, se admite la acción de protección interpuesta por Augusto Gonzales y se determina que las medidas cautelares impuestas por el SRI violaron su derecho a la libertad de movimiento, así como a la seguridad jurídica. Por lo que, se establece el respeto al derecho al libre tránsito y movilidad del accionante, los cuales están garantizados en la Constitución. Como medida de reparación integral, se ordena levantar la prohibición de salida del país impuesta por el SRI. Además, se exige que el SRI ofrezca disculpas públicas al accionante, y se prohíbe a la institución tomar la misma medida sin autorización judicial.

Por otra parte, respecto del derecho a recurrir que tienen todas las personas y que incluso es un derecho que establecen instrumentos internacionales, atendiendo a la disposición constitucional del numeral 7, literal m, artículo 76, el Servicio de Rentas Internas en el caso propuesto ejerce su derecho a recurrir el fallo dictado por la Jueza en relación a la acción de protección presentada por el señor Augusto Gonzales.

Es importante señalar que la decisión adoptada en segunda instancia se fundamenta en la protección otorgada por el Estado. Los derechos implican la posibilidad de decidir recibir o no algo, así como de llevar a cabo determinadas acciones. En esta instancia, se

debió sobre las posibles vulneraciones de los derechos fundamentales relativos a la libertad de movimiento y seguridad jurídica.

En relación a la violación del derecho a la seguridad jurídica, los jueces constitucionales argumentaron que esta garantía es fundamental para garantizar un trato igualitario para todos los ciudadanos en la aplicación de la ley y proteger contra posibles abusos y arbitrariedades por parte del Estado. La seguridad jurídica garantiza que todas las actuaciones se realicen de acuerdo con la Constitución y las leyes establecidas previamente, siendo aplicadas de manera adecuada por las autoridades competentes. Su objetivo principal es asegurar el estricto cumplimiento de las normas del ordenamiento jurídico, generando certeza en relación al respeto a la Constitución, los tratados internacionales y la legislación, así como a todas las fuentes del derecho.

Sin embargo, en segunda instancia se afirmó que el derecho a la libertad de movimiento y libre tránsito establecido en la Constitución solo puede ser restringido por orden de un juez competente. En la Ley Orgánica de Movilidad Humana se detalla aún más este derecho y se establece que cualquier restricción debe ser impuesta por una autoridad judicial y no administrativa. En el caso específico, el contribuyente ha sido objeto de un proceso coactivo debido a su incumplimiento de obligaciones tributarias y se le ha impuesto una medida cautelar que prohíbe su salida del país. Sin embargo, es importante destacar que dicha medida ha sido impuesta por un funcionario ejecutor de la administración tributaria y no por un juez competente. Esto vulnera los derechos de seguridad jurídica y libre tránsito y movilidad del contribuyente, ya que el derecho de libre movilidad solo puede ser restringido por una orden judicial. Así, se puede concluir que la medida cautelar impuesta en este caso es arbitraria y viola los derechos constitucionales del contribuyente. Razón por la cual la Corte provincial rechaza el recurso de apelación interpuesto por el Servicio de Rentas Internas.

Procedimiento ante la Corte Constitucional

Como fue evidente en las decisiones adoptadas por la administración de justicia competente en cuanto a la acción de protección presentada por el señor Augusto Gonzales, se determinó que el funcionario ejecutor del Servicio de Rentas Internas ostenta funciones de carácter administrativo y no tiene la potestad jurisdiccional para limitar los

derechos del obligado, teniendo de acuerdo al principio de unidad jurisdiccional no se encuentra embestido de potestad jurisdiccional de administrar justicia ni mucho menos pertenece a los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial, ya que depende de una entidad pública.

Conforme la disposición del artículo 428 de la Constitución de Ecuador (2008), los jueces tienen la autoridad para someter a análisis la constitucionalidad de una norma, ya sea de forma voluntaria o a petición de parte. La Corte Constitucional tiene potestad para realizar un control respecto de la constitucionalidad de las normas infra constitucionales con el objetivo de asegurar que las leyes se apliquen de manera acorde a lo dispuesto en la Constitución. Los jueces tienen la obligación de aplicar directamente las disposiciones constitucionales, sin necesidad de regulaciones de menor jerarquía. En caso de existir dudas fundamentadas sobre la constitucionalidad de una norma, el juez tiene la facultad de detener el proceso y enviar el expediente a la Corte Constitucional para que esta pueda analizarlo. En caso de que la Corte no se pronuncie dentro de un plazo determinado, el proceso continuará, pero su decisión no tendrá efecto retroactivo si se emite más tarde, además, en el caso de que la norma impugnada sea resuelta en sentencia, no se suspenderá el proceso.

Con la facultad que le otorga la norma suprema la jueza competente, realizó una consulta del artículo 164 del Código Tributario que se refiere a la prohibición de salida del país sin previo trámite. La jueza considera que esta disposición es contraria a la Constitución de la República del Ecuador (2008), ya que el numeral 14 del artículo 66 establece que solo un juez competente puede ordenar la prohibición de salida del país.

Como se mencionó previamente, las responsabilidades de un funcionario ejecutor no son las mismas que las de un juez. Se enfatizó que la autoridad judicial, definida en la Constitución de la República de Ecuador y en el Código Orgánico de la Función Judicial, no puede equipararse con las funciones de un ejecutor. La jueza resaltó que el derecho a la movilidad o libre tránsito está protegido por la constitución y por acuerdos internacionales, y representa una limitación para otras acciones del poder público; por lo tanto, la Constitución de la República de Ecuador es clara al normar que únicamente un juez tiene la competencia para restringir este derecho.

De la misma manera, es imprescindible tener en cuenta los varios pronunciamientos de la Corte Constitucional con respecto a las funciones de los conocidos jueces de coactivas, ya que, de acuerdo con la (Sentencia N.º 009-12-SIN-CC, 2012), la Corte Constitucional determino que, el artículo 164 del Código Tributario no viola el derecho a la movilidad humana o libre circulación, ya que los funcionarios encargados de ejecutarlo tienen una facultad jurisdiccional que emana de la administración. Sin embargo, en otros fallos como en la (Sentencia N.º 156-12-SEP-CC, 2012), la Corte determinó que los funcionarios de cobranzas no tienen el poder de ejercer jurisdicción, sino que desempeñan funciones administrativas. De este modo, se puede sostener que el empleo del artículo 164 del Código Tributario podría vulnerar el principio de seguridad jurídica, puesto que un juez podría emitir una medida cautelar de prohibición de salida del país basándose en una normativa subordinada a la Constitución y en la (Sentencia N.º 009-12-SIN-CC, 2012)de la Corte Constitucional.

De acuerdo a la argumentación vertida por la jueza consultante, recalcó la importancia de que la Corte Constitucional emita una declaración para proteger los derechos humanos no solo del demandante en este caso específico, sino también de todos los ciudadanos ecuatorianos. Esto permitiría eliminar cualquier contradicción o conflicto surgido por las decisiones previas de la Corte Constitucional en diferentes momentos. Ya que existen pronunciamientos, pero no determinan la realidad de la inconstitucionalidad de la frase en consulta. Puesto que, en primer lugar, Resolución N.º. 0425-2007-RA de la Corte Constitucional determinó que, la naturaleza de la coactiva es administrativa, lo cual implica que se enmarca dentro de las funciones propias de la administración.

En la (Sentencia N.º 009-12-SIN-CC, 2012)se estableció que el funcionario ejecutor tiene la capacidad de ejercer jurisdicción, pero no cuenta con la potestad jurisdiccional propia del sistema judicial, sino una facultad administrativa. La jueza consultante también hace alusión a la (Sentencia N.º 156-12-SEP-CC, 2012) de la Corte Constitucional, donde se aclara que los funcionarios encargados de recaudar impuestos no son considerados jueces y carecen de facultades judiciales. Por otro lado, la Sentencia N.º. 130-13-SEP-CC señala que las resoluciones del funcionario recaudador no tiene carácter de sentencias definitivas y se fundamentan en el principio de autotutela administrativa (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

Problemas jurídicos planeados

La (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022) analiza si el artículo 164 del Código Tributario afecta los derechos de libre circulación, movilidad, principio de unidad jurisdiccional y seguridad jurídica. Se plantean dos problemas legales para determinar si la restricción de salida del país, decretada por un funcionario ejecutor de coactivas, vulnera el contenido del numeral 14 del artículo 66 de la Constitución, que requiere que dicha medida sea ordenada por un juez competente. El funcionario ejecutor de coactivas se atribuye competencias jurisdiccionales que no le corresponden al ordenar una medida cautelar, lo cual se ve afectado en varios derechos.

Primer problema jurídico

¿La frase el “arraigo o prohibición de salida” sin trámite previo contenida en el artículo 164 del Código Tributario es contraria al principio de unidad jurisdiccional contemplado en la Constitución? (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

De acuerdo con lo expuesto por la Corte, teniendo en cuenta el contenido de la norma suprema reconoce la importancia del control judicial como la única forma en la que el Estado puede limitar el goce de los derechos la movilidad humana y la libre circulación, evitando así conductas arbitrarias. La (Observación General 27, 1999) del Comité de derechos Humanos de Naciones Unidas advierte que muchas veces las normas y medidas administrativas de los Estados afectan negativamente el derecho de las personas a salir de su propio país. Es esencial que los países proporcionen información detallada sobre las restricciones legales y prácticas que aplican a sus ciudadanos y a los extranjeros. Además, el Comité destacó que ninguna limitación puede afectar el núcleo central del derecho y que las leyes que permiten restricciones deben establecer criterios claros y no dar un poder discrecional ilimitado a quienes las aplican.

La Corte Constitucional recalca que en Ecuador solo un juez competente puede imponer restricciones a la movilidad y libertad de circulación. Por lo tanto, es fundamental determinar si los funcionarios encargados de implementar la medida de "arraigo o prohibición de salida" del país, de acuerdo con el artículo 164 del Código Tributario, están desempeñando funciones judiciales de acuerdo con lo establecido en la

Constitución. Según la separación de poderes del Estado, la autoridad para administrar justicia proviene del pueblo y se lleva a cabo a través de los órganos de la Función Judicial y otros entes y funciones establecidos en la Constitución de la República del Ecuador (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

Según el artículo 168 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), la unidad jurisdiccional garantiza y prohíbe que ningún funcionario de las ramas del Estado ejecuten funciones de administración de justicia ordinaria, aunque hay excepciones permitidas por la Constitución. La jurisdicción se refiere a la función pública realizada por los órganos estatales competentes siguiendo los procedimientos legales establecidos, la potestad de administrar justicia se basa en la soberanía popular y es conferida al Estado y a sus órganos por parte del pueblo. Esta atribución se basa en la renuncia a ejercer la justicia de forma individual y en la remisión de los conflictos a una autoridad imparcial, independiente y definida. Por tanto, la Constitución de la República del Ecuador establece las entidades y personas responsables de administrar la justicia, dada la naturaleza excepcional y exclusiva de esta tarea.

De acuerdo con la explicación de la Corte Constitucional, la unidad jurisdiccional se basa en el principio de exclusividad, el cual establece que solo los jueces y magistrados del poder judicial deben administrar justicia. Esto significa que ninguna entidad o individuo puede ejercer la función jurisdiccional fuera de este marco. La Constitución de Ecuador reconoce el principio de autoridad exclusivamente para los jueces, tribunales e instituciones previstas en la misma, limitando el ejercicio de esta autoridad a dichas entidades (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

En Ecuador, las instituciones encargadas de ejercer jurisdicción están claramente diferenciadas para asegurar el principio de unidad y exclusividad jurisdiccional. Solo los jueces designados de acuerdo con la normativa constitucional y legal tienen la autoridad para ejercer jurisdicción, ya que su autoridad deriva de la Función Judicial. Además, existen otros organismos como la Corte Constitucional, el Tribunal Contencioso Electoral, los tribunales de conciliación y arbitraje, y la justicia indígena, cada uno con sus propias competencias y particularidades, pero sin jurisdicción de la Función Judicial (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la (Sentencia N.º 009-12-SIN-CC, 2012) del 17 de abril de 2012, se estableció que los funcionarios encargados de la cobranza coactiva ejercen una "jurisdicción coactiva" y se les conoce como "jueces de coactiva". En este fallo se reconoce que estas personas tienen funciones similares a las de los jueces, aunque esta calidad no proviene de la Función Judicial, sino de la Administración. En la (Sentencia N.º 009-12-SIN-CC, 2012) del 17 de abril de 2012, se concluyó que los funcionarios encargados de la jurisdicción coactiva no son considerados jueces, sino empleados del gobierno responsables de la recaudación de impuestos. Por lo tanto, el acto de autoridad que llevan a cabo no implica la administración de justicia y no se realiza en el marco de un proceso legal. Esta posición se basa en el hecho de que en el procedimiento coactivo no se lleva a cabo un juicio propiamente dicho, sino que solo interviene el sujeto coaccionado y el funcionario que representa a la administración tributaria. Por lo tanto, el funcionario ejecutor es simplemente un servidor del gobierno y no tiene poderes judiciales.

Es decir, la (Sentencia N.º 009-12-SIN-CC, 2012) estableció que los ejecutores tienen una jurisdicción especial, mientras que la (Sentencia N.º 156-12-SEP-CC, 2012) dictaminó que los funcionarios ejecutores no tienen jurisdicción, sin importar la naturaleza de la obligación, ya sea tributaria o no. Sin embargo, las sentencias No. 129-13-SEP-CC y No. 130-13-SEP-CC confirmaron el criterio de la sentencia No. 156-12-SEP-CC, dejando claro que el funcionario ejecutor no tiene poder jurisdiccional ya que no hay un litigio sino un proceso administrativo para hacer efectivo el pago a las instituciones públicas. Este criterio ha sido establecido como precedente constitucional y ha sido fundamental para aclarar cuestiones procesales relacionadas con las garantías jurisdiccionales (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

En la misma línea de jurisprudencia, la Corte Constitucional hace referencia a la sentencia No. 60-11-CN/20 y casos afines, en la que se ratificó que la facultad coactiva no es sinónimo de competencia judicial, esto debido que, la base de la jurisdicción y competencia es el principio de unidad jurisdiccional, del cual se desprende que únicamente las Cortes, Tribunales y Juzgados del Sistema Judicial tienen la competencia para administrar justicia, salvo que expresamente se les haya conferido esta facultad a otros organismos. En dicha sentencia se estableció que el funcionario encargado de la

ejecución posee únicamente "una atribución específica regulada por la ley en el ámbito administrativo, vinculada con la recuperación de créditos o deudas públicas" (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

Además, la sentencia aclaró que a pesar de que la ley se refiera a este funcionario como "juez", esto no implica que realmente lo sea, ya que sus funciones están establecidas en la normativa sub constitucional. La Corte Constitucional manifestó que, en el derecho no se deben hacer análisis basados únicamente en nombres o denominaciones, sino en los contenidos, teniendo en cuenta que incluso el COA como el Código Tributario ya no le dan al funcionario encargado de las tareas de recaudación la denominación de "juez".

Por lo tanto, como ya se mencionó, la Corte Constitucional ha establecido previamente las funciones del ejecutor y ha dejado en claro que no tiene potestad jurisdiccional. Sin embargo, recientemente ha cambiado su argumentación al considerar que el ejecutor debe tener facultades relacionadas con la unidad jurisdiccional. A pesar de esto, la Corte Constitucional reconoce que la sentencia N.º. 009-12-SIN-CC, que declaró la compatibilidad del artículo 164 del Código Tributario con el numeral 14 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador, es algo definitivo y no puede ser cuestionada (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

Sin embargo, es importante señalar que la primera norma que establece las facultades del funcionario encargado de ejecutar estas acciones se encuentra en el Código Tributario. De acuerdo con el artículo 157 de esta ley, la administración tributaria tiene la autoridad para llevar a cabo la acción coactiva con el fin de cobrar créditos tributarios, incluyendo intereses, multas y otros recargos. El artículo siguiente establece que esta acción debe ser realizada exclusivamente por funcionarios recaudadores o ejecutores. Sin embargo, no se debe dejar de lado que, la acción coactiva es una facultad propia de la administración pública, basada en el principio de autotutela administrativa. Esto significa que la administración tiene el privilegio de determinar derechos y obligaciones y asegurar su cumplimiento sin recurrir a la justicia.

El funcionario ejecutor de esta acción no es parte del poder judicial ni tiene facultades jurisdiccionales, sino que pertenece a la administración y se rige por la

legislación tributaria. Su objetivo no es buscar justicia, sino cobrar deudas fiscales para garantizar los intereses generales relacionados con la autotutela administrativa.

La Corte Constitucional destaca la modificación del artículo 158 del Código tributario, realizada el 22 de mayo de 2015, donde se establece que solo los funcionarios recaudadores de las administraciones tributarias pueden llevar a cabo la acción coactiva. Además, también se estableció que, como norma suplementaria, se regirán a las disposiciones del Código Orgánico General de Procesos. Además, las autoridades tributarias tienen la facultad de designar recaudadores especiales y otorgarles autoridad para ejercer la acción coactiva en las áreas territoriales que consideren necesarias (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

Por lo que la Corte menciona que, en las reglas del Código Tributario, los ejecutores no tienen la facultad de ejercer jurisdicción, sino que se dedican principalmente a llevar a cabo acciones coactivas para recaudar impuestos. Además, no son considerados jueces, sino simplemente funcionarios encargados de recaudar. Esta misma idea se encuentra presente en el Código Orgánico Administrativo desde el 2017, el cual es una norma supletoria al Código Tributario. El COA establece que los funcionarios encargados de llevar a cabo la acción coactiva son empleados recaudadores de las instituciones correspondientes. Además, es menester mencionar que, la misma Corte Constitucional en cuanto a su análisis ha precisado que la acción coactiva es de carácter administrativo y no jurisdiccional, a pesar de que algunas corrientes de pensamiento lo hayan considerado como cuasi jurisdiccional, también se tales funcionarios tienen competencia administrativa y no judicial. Incluso, la ley permite que esta facultad sea delegada a abogados en ejercicio independiente, lo que ha contribuido a eliminar ciertos conceptos erróneos que aún persisten en relación a que los ejecutores son jueces de coactiva.

De acuerdo con la decisión de la Corte Constitucional analizada anteriormente, se concluyó que el funcionario ejecutor carece de facultades para administrar justicia o ejercer jurisdicción. Por lo tanto, el funcionario ejecutor no puede imponer medidas como el arraigo o la prohibición de salida sin seguir un proceso previo. En este sentido, la disposición del artículo 164 del Código Tributario que otorga esta facultad al funcionario

no es compatible con la Constitución, ya que éste requeriría de un procedimiento previo antes de poder aplicar dichas medidas.

Segundo problema jurídico

¿La frase el “arraigo o prohibición de salida” sin trámite previo contenida en el artículo 164 del Código Tributario es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica? (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

Es preciso enfatizar que tanto el primer problema jurídico como el segundo hacen referencia a la incompatibilidad de una norma infra constitucional con las disposiciones establecidas en la Constitución de la República del Ecuador, es decir, existe un sentido netamente legal respecto de la interpretación y contenido de la norma, aspectos que transforman el alcance de la norma que desarrollan los derechos constitucionales, convirtiendo en una norma que transgrede los derechos a la libertad y Seguridad jurídica, lo cual deja ver claramente que el Estado mediante el ente legislativo no cumplen con su objetivo de proteger los derechos de las personas de manera eficaz.

En el segundo escenario, se destaca que el artículo 82 de la Constitución de Ecuador garantiza la seguridad jurídica, el cual, su fundamento es el respeto a la norma suprema y a la determinación de normas claras y aplicadas por autoridades competentes. La seguridad jurídica tiene como propósito principal asegurar un marco legal predecible, estable y coherente que facilite a las personas anticipar las normas aplicables en situaciones específicas, previniendo la arbitrariedad y garantizando que todas las entidades públicas, especialmente las judiciales, cumplan con las disposiciones y respeten los derechos consagrados en la Constitución de Ecuador (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

La jueza consultante manifestó que, se permite a través de una norma infra constitucional que un funcionario sin competencia ordene el arraigo o prohibición de salida del país, vulnera el derecho a la seguridad jurídica. Además, argumentó que en el caso en particular existe confusión sobre si el funcionario en cuestión tiene una jurisdicción especial o si simplemente ejerce atribuciones administrativas. Lo cual genera incertidumbre jurídica. Sin embargo, teniendo en cuenta que en el primer problema

jurídico la Corte Constitucional concluyo que, el funcionario ejecutor, encargado de recaudar créditos tributarios, no tiene la facultad de restringir un derecho que solo puede ser otorgado por un juez. Esta interpretación se basa en el hecho de que el funcionario ejecutor no ejerce jurisdicción, sino acción coactiva. Por lo tanto, la frase del Código Tributario que permite al funcionario ejecutor restringir un derecho no es compatible con la concepción de seguridad jurídica, ya que se otorga poder a una autoridad que no tiene la competencia para hacerlo.

Por lo tanto, la falta de claridad en relación a qué precedentes o razonamientos constitucionales aplicar en este caso generó confusión e inseguridad jurídica. La Corte determina que el funcionario encargado no tiene la facultad para prohibir la salida del país o imponer arraigo, lo cual es incompatible con la Constitución de Ecuador.

Por consiguiente, la Corte Constitucional en sus disposiciones adicionales estableció que, si bien es cierto, en materia tributaria las medidas cautelares permiten que la administración pública otorgue servicio público de calidad, en caso de que los obligados a solventar la prestación tributaria no cumplan, se deben establecer medidas idóneas y proporcionales, teniendo en cuenta que existen medidas reales y personales. La Corte Constitucional señala que hay una diferencia en la manera en que se regulan las medidas cautelares para los funcionarios ejecutores de la administración tributaria y del COA.

Mientras que el funcionario de la administración tributaria puede emitir medidas cautelares directamente, el funcionario del COA necesita solicitar al juez una medida cautelar de prohibición de salida del país. Es decir, la ley faculta para que el funcionario del COA pueda solicitar al juez de contravenciones competente en el lugar donde se llevará a cabo el procedimiento administrativo, y es este juez quien determinará la legalidad de la medida cautelar (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

Además, la Corte Constitucional reconoce que al evaluar si una norma es constitucional, se debe pensar en su duración en el sistema legal y que la declaración de inconstitucionalidad debe ser el último recurso. Por lo tanto, creo que es necesario incluir ciertas disposiciones para que la norma esté acorde con la Constitución de la República del Ecuador. En consecuencia, el artículo 164 se modificó de la siguiente manera: “El

arraigo o prohibición de ausentarse del país podrá ser solicitada por el funcionario ejecutor ante la autoridad judicial competente, en este caso, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario” (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

Lo cual significa que, los Tribunales Distritales de lo Contencioso Tributario tienen la responsabilidad de decidir si es necesario imponer el arraigo o la prohibición de salida del país, con el fin de proteger los derechos de las personas y garantizar la legalidad de los actos administrativos en materia tributaria. Por lo tanto, deben analizar minuciosamente si se ha cumplido con la obligación de pago antes de tomar medidas personales, sin necesidad de un trámite previo. El funcionario encargado de la ejecución puede solicitar al tribunal competente que se imponga el arraigo o la prohibición de salida del país. La Corte Constitucional ha resaltado la importancia de garantizar que las medidas tomadas durante el proceso de ejecución sean proporcionales. Si la legalidad de estas medidas es impugnada por la persona afectada y se determina en una sentencia definitiva que fueron tomadas de forma ilegal, el funcionario encargado de la ejecución será responsable por los daños causados, sin perjuicio de posibles consecuencias penales.

Resolución

De acuerdo con la argumentación establecida por las partes en relación con la acción de protección que deviene de los antecedentes del caso y que impulso a la jueza consultante solicitar la inconstitucionalidad de la frase “arraigo o prohibición de salida del país” otorgada sin trámite previo por el funcionario ejecutor del artículo 164 del Código Tributario. La Corte Constitucional evidencio que, en efecto, la frase en consulta estaba incurriendo en el alcance del derecho a la libertad que forma parte de uno de los Derechos Humanos más importantes que tiene el individuo, derecho reconocido en instrumentos internacionales de Derechos Humanos y desarrollado en la Constitución del Ecuador del 2008, sobre la cual recae el derecho al libre tránsito y movilidad, mismo que se ve quebrantado pese a su reconocimiento en el numeral 14 del artículo 66 de la norma suprema.

La Corte Constitucional evidenciando la contradicción entre una norma de carácter infra constitucional y las disposiciones de la Constitución de la República del Ecuador, resolvió declarar la inconstitucional de la frase elevada a consulta, es decir el artículo

164 del Código Tributario, disponiendo su modificación por la frase: El arraigo o prohibición de ausentarse del país podrá ser solicitada por el funcionario ejecutor ante la autoridad judicial competente, en este caso, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario. (...)” (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

Análisis crítico de la Sentencia de la Corte Constitucional

Es importante considerar que la Sentencia No. 8-19-CN/22 ha sido de gran impacto dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, ya que, ha permitido evidenciar las falencias que el ente legislativo ante la creación de una norma de carácter orgánico ignora las disposiciones constitucionales, afectando al efectivo goce y ejercicio de los derechos de los ciudadanos y sobre todo poniendo en tela de duda la eficacia de la justicia de nuestro país, lo cual ha permitido exteriorizar acerca del desconocimiento en cuanto al respeto a la jerarquía normativa.

La problemática planteada por la jueza consultante ante la Corte Constitucional se centra en la contradicción entre la supremacía constitucional de la Constitución de la República del Ecuador y la normativa del artículo 164 del Código Tributario ecuatoriano. Este artículo establece la posibilidad de imponer medidas como el "arraigo o prohibición de ausentarse del país" sin un trámite previo, lo cual constituye una vulneración de los derechos de libertades consagrados en el artículo 66 de la Constitución (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022).

Es claro entender que, de acuerdo con el artículo 424 menciona que, la Constitución de la República del Ecuador es la norma suprema, por lo tanto, todas las normas inferiores a la Constitución de la República del Ecuador deberán guardar armonía con las disposiciones constitucionales. Sin embargo, si analizamos el problema planteado en la sentencia de análisis, partiendo desde lo normado en el numeral 14 del artículo 66 de la norma suprema, donde garantiza que la prohibición de ausentarse del país solamente puede ser ordenada por un juez competente, en procura de no vulnerar el derecho a la libertad de tránsito de una persona, pero el Código Tributario en su artículo 164 manifestaba que el ejecutor podía ordenar el arraigo o prohibición de ausentarse del país sin trámite previo (Asamblea Nacional del Ecuador, 2005), dejando en evidencia que la

ley orgánica carecía de eficacia jurídica al normar disposiciones contrarias a la Constitución de la República del Ecuador.

La Corte Constitucional, como máximo órgano de control y administración de justicia constitucional según la Constitución de la República del Ecuador, ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 164 del Código Tributario en la Sentencia No. 8-19-CN/22. Aunque la Corte ha abordado este tema en diversas ocasiones, esta última decisión destaca su compromiso con garantizar que las normas infra constitucionales respeten plenamente la Constitución.

En primer momento, la Corte Constitucional tuvo conocimiento de un caso similar a través de una acción extraordinaria de protección seguida por el Banco del Pacífico S.A. en contra de una decisión dictada por los jueces de la Primer Sala de los Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas en una acción de protección dicta la Sentencia No. 156-SEP-CC. De los antecedentes de la sentencia de primera instancia se logra verificar que los administradores de justicia tenían una idea errada, sobre una posible similitud entre los juicios coactivos y los juicios ordinarios otorgando a los jueces de coactivas funciones jurisdiccionales.

Es evidente que existe un cambio evolutivo de la norma que respalda lo que la Sentencia No. 8-19-CN/22 decidió, ya que, el derogado Código de Procedimiento Civil haciendo alusión al análisis de la Corte en la Sentencia No. 156-SEP-CC, reconocía la jurisdicción coactiva en el artículo. 941, el objetivo era hacer efectivo el pago de las deudas que se tenía con las instituciones que se rigen por el procedimiento coactivo e instituciones del Estado. En el artículo 942 se designaba a los funcionarios recaudadores como jueces de coactiva, pero aclaraba que su función era de naturaleza administrativa y que, a pesar de ser llamados jueces, no tenían jurisdicción propiamente dicha. Por lo tanto, la Corte Constitucional concluye que en realidad no existe una verdadera jurisdicción en estos casos, sino una autoridad administrativa para llevar a cabo un proceso de ejecución coercitiva. Esto permitía a las entidades públicas recuperar los montos adeudados por diversas razones.

La Corte Constitucional dedujo que, resulta contrario a los principios del derecho Procesal incluir lo que se llama "jurisdicción coactiva" y considerar a quienes la ejercen

como "jueces", ya que en realidad se trata de empleados administrativos de instituciones estatales. Estos empleados no pueden ser considerados jueces, ya que representan a la institución que reclama el pago. La jurisdicción coactiva es un procedimiento administrativo ejecutado por funcionarios que pertenecen a la Administración Pública para el cobro de deudas públicas, no por jueces. Se trata de una forma de autotutela administrativa en su fase ejecutiva.

La naturaleza del proceso coactivo es administrativa, según la Corte Constitucional, este no puede equipararse a un proceso jurisdiccional, porque se lleva a cabo por funcionarios administrativos sin poder jurisdiccional. El procedimiento coactivo no provoca un juicio ni una sentencia de conocimiento, sino que su objetivo es ejecutar una orden de cobro de una obligación monetaria a favor de la administración. Se basa en el principio de que los actos administrativos deben llevarse a cabo de manera obligatoria y no puede considerarse como un nuevo juicio debido a su carácter legal.

Por lo que, la Corte Constitucional en la (Sentencia N.º 156-12-SEP-CC, 2012), finalmente decide declarar la vulneración de los derechos solicitados por el accionante, puesto que, la sentencia ha provocado una vulneración de la seguridad jurídica al atribuirle al procedimiento coactivo una naturaleza jurídica que no le corresponde. Se le ha dado un carácter jurisdiccional, cuando en realidad es un procedimiento administrativo en el cual no se lleva a cabo un juicio ni se emite una sentencia propiamente dicha. Además, el verdadero proceso legal comienza con el juicio de excepciones a la coacción, el cual es llevado a cabo por los jueces habituales.

Por otro lado, en la (Sentencia N.º 009-12-SIN-CC, 2012) donde se solicitó a la Corte Constitucional artículo 164 en la misma frase de "arraigo o prohibición de salida del país" sin trámite previo del Código Tributario (2005) dentro de la Sentencia No. 8-19-CN/22, en el Caso No. 8-19-CN de fecha 27 de enero del 2022, donde la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la frase "el arraigo o la prohibición de ausentarse" sin trámite previo, que se encontraba en el artículo 164 del Código Tributario (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022). La razón de esta decisión se basa en que dicha frase va en contra del principio de unidad jurisdiccional y del derecho al libre tránsito y a la seguridad jurídica. Como el funcionario encargado no tiene la capacidad para impartir

justicia, sino que solo tiene competencias en materia de recaudación tributaria bajo el principio de legalidad, permitirle ordenar el "arraigo o prohibición de ausentarse" sin un procedimiento previo sería concederle un poder para el cual no está autorizado.

La Corte Constitucional reitera que la capacidad del funcionario de impedir la salida del país o imponer el arraigo va en contra del derecho a la seguridad jurídica. Según la Corte Constitucional, esta decisión no puede ser tomada por un funcionario no competente. Por lo tanto, el funcionario ejecutor debe primero tomar medidas alternativas y, solo si estas no son efectivas, solicitar una medida cautelar personal al juez competente.

Por otra parte, al otorgarle funciones que no le competen al funcionario ejecutor, la Corte Constitucional evidencio que existe la vulneración al principio de unidad jurisdiccional. Puesto que, de acuerdo con el principio de unidad jurisdiccional establecido en la Constitución del Ecuador en el artículo 167 y numeral 3 del artículo 168, la función de administrar justicia corresponde exclusivamente a los órganos de la Función Judicial y a otros órganos y funciones específicamente reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador.

Ningún otro órgano del Estado puede asumir tareas de administración de justicia ordinaria, a menos que estén expresamente autorizados por la Constitución. En consecuencia, se puede afirmar que el funcionario ejecutor carece de la facultad de ejercer funciones judiciales, ya que no posee la jurisdicción propia de la Función Judicial ni está reconocido como un sujeto con competencia jurisdiccional en la Constitución.

Al comprobarse que el funcionario a cargo de la ejecución de medidas no es un juez, tampoco ejerce funciones jurisdiccionales, sino que únicamente tiene responsabilidades relacionadas con la recaudación de impuestos bajo el principio de legalidad, se ha concluido que la disposición del Código Tributario que autoriza al funcionario a ordenar el "arraigo o prohibición de ausentarse" sin previo proceso es incompatible con la Constitución de la República del Ecuador. Esto se debe a que le otorga a dicho funcionario una facultad que no posee y vulnera el principio de unidad jurisdiccional. Por lo tanto, esta disposición contradice el principio de seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador

Esto se debe a que este funcionario no está facultado para tomar decisiones que restrinjan este derecho, ya que esta competencia recae en otra autoridad competente. Actualmente después de la emisión de la Sentencia No. 8-19-CN/22, se reformo el artículo 164 del Código Tributario, en el que se estableció. El arraigo o prohibición de ausentarse del país podrá ser solicitada por el funcionario ejecutor ante la autoridad judicial competente, en este caso, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario. (...)” (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022) .

CONCLUSIONES

En cuanto, al primer objetivo planteado en la presente investigación, se puede deducir que, la doctrina con respecto al derecho a transitar libremente proviene del antiguo derecho romano donde se reconocía el *ius migratorium e ius movendi et ambulandi*, garantizando de tal manera la libertad de los ciudadanos a desplazarse a cualquier lugar. Por consiguiente, durante la evolución de los derechos, considerando que la libertad es uno de los pilares fundamentales para que el individuo se desarrolle en plenitud, se reconoce el derecho a la libre circulación en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) en el artículo. 13, disposición internacional que es reconocida en la Constitución de la República del Ecuador (2008) en el numeral 14 del artículo 66.

En cuanto a los autores citados en la investigación, el derecho a salir del país no puede estar condicionada, sin embargo, si las normas internas implementan restricciones al libre tránsito, movilidad o circulación deben estar basados en criterios claros y precisos, compatibles con los Derechos Humanos. Puesto que, la única forma de limitar los derechos fundamentales es en primer lugar entendiendo que no todos los derechos son absolutos, por lo tanto, pueden ser limitados según las circunstancias, sea por competencia, de carácter internacional o por condiciones de carácter lógico. Pero es necesario entender que, si se traspasa los límites del derecho, la conducta ya no puede ser protegida por la ley.

Por otro lado, haciendo referencia al objetivo dos planteado en la investigación que tenía como finalidad establecer la diferencia entre la jurisdicción coactiva y ordinaria, se dedujo que la jurisdicción ordinaria se ejecuta bajo el principio de unidad jurisdiccional,

lo cual les faculta a los órganos jurisdiccionales ejercer la jurisdicción, por lo tanto, el principio en mención se encuentra reconocido en la norma suprema dentro del numeral 3, artículo 168 y su aplicación es esencial para garantizar la justicia y la seguridad jurídica. Este principio se considera una norma básica que orienta el funcionamiento adecuado de la estructura normativa.

Por el contrario, respecto de la jurisdicción coactiva administrativa se evidencia que no encuentra claramente definida en la legislación ecuatoriana actualmente, a diferencia del derogado Código de Procedimiento Civil que reconocía la jurisdicción coactiva y otorgaba el título de jueces de coactivas a los funcionarios recaudadores. Sin embargo, conforme la doctrina se determina que en realidad se denomina un procedimiento administrativo de ejecución que las instituciones del Estado utilizan para el cobro de deudas. No es un proceso judicial, ya que únicamente actúan dos partes el Estado que es el interesado en cobrar la deuda y el deudor del crédito fiscal. Finalmente se determinó que, la jurisdicción coactiva actúa bajo el principio de autotutela de la administración pública, donde se deduce que, los actos administrativos tienen fuerza ejecutoria y la administración tiene la capacidad de hacerlos cumplir por sí misma.

Por consiguiente, haciendo énfasis en el objetivo tercero en cuanto al análisis de la (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022) respecto de la acción de inconstitucionalidad que solicitaba la jueza consultante al evidenciar que la disposición contenida en el artículo 164 del Código Tributario sobre la frase “arraigo o prohibición de salida del país” sin trámite previo que vulneraba el derecho al libre tránsito, el análisis constitucional se basa en la línea jurisprudencial de los pronunciamientos que anteriormente la Corte Constitucional realizó sobre el mismo tema. De lo más trascendental, se puede evidenciar que existió una sentencia anterior en donde se solicitaba la inconstitucionalidad del mismo artículo, pero la Corte Constitucional consideró improcedente ponderando que la jurisdicción coactiva por años se había denominado de tal manera y que si la norma les da atribuciones de jueces coactivos a los funcionarios recaudadores era en procura de garantizar la buena administración pública.

Por otro lado, la Corte Constitucional en la (Sentencia No. 8-19-CN/22, 2022) destacó que el funcionario ejecutor no tiene autoridad para administrar justicia, sino que

sus funciones se limitan a la recaudación tributaria bajo el principio de legalidad. Por lo tanto, la capacidad del funcionario ejecutor para ordenar el "arraigo o prohibición de ausentarse" sin pasar por un proceso previo va en contra de la Constitución de la República del Ecuador, ya que le otorga un poder del cual no está autorizado. Por lo que, la facultad del funcionario ejecutor es incompatible con la seguridad jurídica establecido en la Constitución, ya que dicho funcionario no es la autoridad competente para determinar restricciones a ese derecho.

RECOMENDACIONES

Ante la evidente falencia legislativa identificada no solamente en la Sentencia No. 8-19-CN/22 sino con la acción de inconstitucionalidad respecto del mismo artículo en la Sentencia No. 009-12-SIN-CC de 2012. En primer lugar, la Corte Constitucional en la primera sentencia para declarar improcedente la acción de inconstitucionalidad baso su criterio en supuestos, considerando que la cultura de reconocer a los procesos coactivos como parte de la jurisdicción ordinaria son la base para que el artículo 164 norme y disponga funciones al ejecutor como juez de coactivas, ignorando que la Constitución no los reconoce como órganos investidos de jurisdicción, después de incluso haber analizado en varias sentencias las funciones del ejecutor y determinar que no son análogas con la jurisdicción ordinaria, pasaron alrededor de 7 años para que la Corte Constitucional identifique realmente que una norma infra constitucional ignoraba las disposiciones constitucionales, y que por varios años se estaba vulnerando los derechos de los obligados tributarios. Es recomendable que, se inicie un control dentro de la Corte Constitucional para evaluar la capacidad de análisis jurídico en base a líneas jurisprudenciales, para que los miembros de la Corte Constitucional garanticen que las normas, reglamentos y otros guarden armonía con la Constitución.

Por otro lado, en el ámbito normativo seria indispensable que se reconozca la jurisdicción coactiva, tal como sucedía en el derogado Código de Procedimiento Civil, especificando las directrices que los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional han establecido respecto de cuál es la función de esta jurisdicción y sobre todo establecer de manera clara y concisa en procura de la seguridad jurídica las funciones

que ejercen los ejecutores o denominados “jueces coactivos”, para evitar confusiones futuras.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre Ramírez, J. P. (2023). Importancia de las medidas cautelares dentro del procedimiento coactivo en el Ecuador. *593 Digital Publisher CEIT*, 747-755. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9124208>

Arango, C. F., & Seguro, H. A. (2018). El proceso coactivo a cargo de las administraciones municipales en Colombia. *Universidad de Medellín*. Obtenido de https://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/4839/TG_EDPC_574.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Arroyo, C. L. (2019). *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional 2008-2018*. Perú: Palestra.

Asamblea de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200 A (XXI). Obtenido de [Obtenido de: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights](https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights)

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. París: OHCHR.

Asamblea Nacional. (2008). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* 449. Obtenido de Obtenida de: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (2003, enero 3). Código de la niñez y adolescencia. Quito: Registro Oficial 737. Retrieved from https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Codigo_de_la_Ninez_y_Adolescencia.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (14 de junio de 2005). Código Tributario. *Registro Oficial Suplemento* 38. Obtenido de Obtenido de: <https://www.ces.gob.ec/lotaip/2018/Agosto/Anexos-literal-a2/CODIGO%20TRIBUTARIO.pdf>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ). *Registro Oficial Suplemento* 544. Obtenido de Obtenido de: https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/normativa/codigo_organico_fj.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (22 de octubre de 2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 52. Obtenido de Obtenido de: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org2.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). Código Orgánico General de Procesos (COGEP). *Registro Oficial Suplemento* 506. Obtenido de Obtenido de: <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/Codigo-Org%C3%A1nico-General-de-Procesos.pdf>

Barahona, C. M. (2022). La Medida Cautelar de Prohibición de Ausentarse del País Contra los Derechos del Representante Legal de una Sociedad Durante el Procedimiento Coactivo Tributario. *USFQ Law Working Papers*, 1-24. Obtenido de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3984558

- Buob, P. J. (2022). Contenido del derecho a la libertad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el tribunal constitucional peruano. *Universidad Andina del Cusco*, 169. Obtenido de <https://hdl.handle.net/20.500.12557/5139>
- Cançado Trindade, A. A. (2001). *El derecho internacional de los derechos humanos en el Siglo XXI / Antonio Augusto Cançado Trindade; Prologuista Maximo Pacheco Gomez*. Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2 de febrero de 2001). Obtenido de Obtenido de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_72_esp.pdf
- Castellanos, E. (2020). Aproximación a la metodología de la investigación jurídica. *Revista de Facultad de Derecho de Mexico*. Obtenido de <http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/76261>
- Chiluisa, T. G., Paredes, G. E., & Paredes, N. A. (2023). La Aplicación de Medidas Cautelares en la Ejecución de Procesos. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 2991-3008. doi:https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i5.7936
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos . (1969). *Convención Americana de Derechos Humanos*. Costa Rica . Obtenido de Obtenida de: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2.htm>
- Convención Americana de Derechos Humanos. (1969). Pacto de San José. Costa Rica: CIDH.
- Egas, J. Z. (2000). La unidad jurisdiccional. *Iuris Dictio*. doi:<https://doi.org/10.18272/iu.v1i1.467>
- Ferreccio, R. L. (2020). Libertad personal y seguridad individual. Una revisión del artículo 19 número 7 de la Constitución Política de Chile. *Revista de Estudios de la justicia*, 71-104. Obtenido de

<https://estudiosdeadministracion.uchile.cl/index.php/RECEJ/article/download/57833/61618>

Giráldez, A. M. (2005). La exclusividad y la unidad jurisdiccionales como principios constitucionales en el ordenamiento jurídico español. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 651-687. Obtenido de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332005000200004

Giráldez, A. M. (2005). La exclusividad y la unidad jurisdiccionales como principios constitucionales en el ordenamiento jurídico español. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 651-687. Obtenido de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0041-86332005000200004&script=sci_arttext

Gonza, E. W. (2022). La prohibición de ausentarse del país, los derechos de movilidad del alimentante que reside en el extranjero, y de desarrollo integral del menor domiciliado en el Ecuador. *Universidad Regional Autónoma de los Andes*, 1-39. Obtenido de <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/14688>

Guamán, K. (2021). El proyecto de investigación: la metodología de la investigación científica o jurídica. *Scielo Analytics*.

Hellín, R. C. (2019). El arraigo como factor impeditivo de una expulsión tras la reforma de la LO 1/2015. *Boletín-criminológico*, 2-8. doi:<https://doi.org/10.24310/Boletín-criminológico-2019.v25i2019.6835>

Herrera, J. R. (2021). *Derechos de libertad: Libertad personal, libre tránsito, residencia y reunión*. Perú: Palestra editores S.A.C.

Huamán, J. A. (2012). El Procedimiento de Ejecución Coactiva. *Revista de Derecho administrativo*, 233-244. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7810121.pdf>

- Jaramillo, P. E. (2011). El proceso coactivo en la administración tributaria seccional. *Universidad de Cuenca*. Obtenido de <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/2690>
- Lizano, J. A., Ibarra, S. J., Romero, W. R., & Sánchez, N. N. (2023). Visto Bueno en el Ecuador: ¿acto administrativo o proceso cuasi Jurisdiccional? Desafíos al Principio de Unidad Jurisdiccional. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7236-7253. doi:https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i4.7473
- Minuche, J. O., & Castillo, A. C. (2023). La jurisdicción coactiva vs. el principio constitucional de unidad jurisdiccional. *Revista Jurídica de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil*, 51-87. Obtenido de <https://dugidoc.udg.edu/bitstream/handle/10256/19583/024777.pdf>
- Núñez, F. J. (2020). Naturaleza jurídica de las resoluciones expedidas dentro del procedimiento coactivo y sus mecanismos de impugnación. *Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador*, 85. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10644/7268>
- Observación General 27, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, (Comité de Derechos Humanos 2 de noviembre de 1999). Obtenido de [Obtenido de: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1400.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1400.pdf)
- Opinión Consultiva OC-6/86 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 9 de mayo de 1986). Obtenido de [Disponibles en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.doc](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.doc)
- Ordóñez, J. B. (2013). *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*. Quito-Ecuador: Corte Constitucional del Ecuador. Obtenido de [http://bivice.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Manual_de_justicia_constitucional/Man](http://bivice.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Manual_de_justicia_constitucional/Manual)
- Ortega, M. d. (2007). Migración, arraigo y apropiación del espacio en la recomposición de identidades socioterritoriales. *Cultura y representaciones sociales*, 35-67.

Obtenido de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-81102007000200003&script=sci_arttext

Román, J. A. (2020). Las medidas cautelares en materia tributaria: ¿un problema de inconstitucionalidad? *Revista Sarance*, 22-43. Obtenido de <https://revistasarance.ioaotavalo.com.ec/index.php/revistasarance/article/view/797>

Sanchís, L. P. (2003). *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.

Santo, M. R. (2023). El arraigo y su incidencia en la prisión preventiva en la legislación ecuatoriana. *Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Área de Derecho.*, 117.

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

Sentencia N.º 156-12-SEP-CC, Caso N.º 1127-10-EP (Corte Constitucional del Ecuador 17 de abril de 2012).

Sentencia No. 0034-13-SCN-CC (Corte Constitucional del Ecuador 30 de mayo de 2013).

Sentencia No. 026-13-SCN-CC, Caso No. 0187-12-CN (Corte Constitucional del Ecuador 30 de abril de 2013).

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

Sentencias No. 049-15-SIN-CC (Corte Constitucional del Ecuador 23 de septiembre de 2015).

Sierra, E. M. (2014). Los poderes deberes del funcionario ejecutor en el proceso por cobro coactivo. *Universidad de Panamá*. Obtenido de pa/3221/1/elisa_chandack.pdf

Tribunal Constitucional del Perú. (2022). El derecho a la libertad de tránsito. *Centro de Estudios Constitucionales*, 60. Obtenido de Obtenido de:

<https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/09/Derecho-libertad-transito-TC-LPDerecho.pdf>

Valencia, E. S. (2020). Retención voluntaria como medio para levantar la prohibición de ausentarse del país. *Revista de la Facultad de Jurisprudencia*, 320-334. doi:<https://doi.org/10.26807/rfj.v7i7.223>

Wilhelmi, M. A. (2017). Unión Europea y "crisis" de refugiados. La libre movilidad como derecho humano. *Oxímora. Revista Internacional De Ética Y Política*, 67–84. doi:<https://doi.org/10.1344/oxi.2017.i10.19049>