

Oficio No. 16262

Quito, D.M., 15 de abril de 2026

Abogada

Paola Pabón Caranqui

PREFECTA

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE PICHINCHA

Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio No. GADPP-PRF-2026-0013-OFI, de 9 de enero de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formularon las siguientes consultas:

“1. Personas jurídicas de derecho privado

¿Resulta jurídicamente procedente la imposición de medidas cautelares sobre los bienes de quienes ejercen la representación legal de personas jurídicas de derecho privado que mantengan obligaciones pendientes de pago con el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha, al amparo de la facultad prevista en el artículo 281 del Código Orgánico Administrativo y artículo 164 del Código Tributario?

2. Personas jurídicas de derecho público

Resulta jurídicamente procedente la imposición de medidas cautelares respecto de quienes ejercen la representación legal de personas jurídicas de derecho público que mantengan obligaciones pendientes de pago con el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha, en virtud de la facultad prevista en el artículo 281 del Código Orgánico Administrativo y artículo 164 del Código Tributario?

3. Régimen aplicable cuando el deudor es una entidad del sector público

En el evento de que se determine que el régimen previsto en la pregunta anterior no resulta aplicable, ¿Cuál es el marco normativo que debe observar el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha para el ejercicio de la acción coactiva cuando el deudor sea una entidad del sector público?”

Frente a estas interrogantes, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico de la Procuradora Síndica del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha (en adelante, “*GADP Pichincha*”) contenido en el memorando No. GADPP-PSIN-2025-2073-MEM, de 26 de noviembre de 2025, citó los artículos 66, 82, 225, 226, 227, 233, 238 y 426 de

la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 344 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante, “COOTAD”); 1, 14, 28, 42, 261, 270 y 281 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”); y 1, 2, 24, 25, 26, 27, 30.7, 164 y 165 del Código Tributario⁴ (en adelante, “CT”), analizando y concluyendo lo siguiente:

“III. ANÁLISIS JURÍDICO:

(...) 3.2. *Acción coactiva – Obligaciones tributarias*

(...) El procedimiento previsto es claro y específico, y no establece casos de excepción ni procedimientos especiales para el supuesto de entidades del sector público que adeuden valores a otro ente público. En consecuencia, y en atención a lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución de la República, el ejecutor del proceso coactivo del Gobierno Provincial de Pichincha se encontraría facultado para disponer la imposición de medidas precautelatorias respecto del ente público deudor.

(...) Por otra parte, el Código Tributario -que por supremacía normativa regula las relaciones provenientes de los tributos-, en su artículo 30.7, dispone:

(...) De la norma transcrita se desprende que el legislador se refiere al representante legal de la persona jurídica en general, sin diferenciar si se trata de una entidad de derecho público o privado; tampoco singulariza un procedimiento especial para la imposición de medidas precautelatorias en el caso de personas jurídicas de derecho público, ni determina expresamente si tales medidas pueden extenderse a la persona natural que ejerce la representación legal del ente público

3.3. *Acción coactiva – Obligaciones no tributarias*

(...) El Título II del Procedimiento de Ejecución Coactiva del Código Orgánico Administrativo no prevé un trámite especial para las instituciones del sector público, ni determina de manera expresa si las medidas cautelares pueden ejercerse directamente en contra de la persona natural que ejerce la representación legal del ente público. Del mismo modo, el COA tampoco establece de forma clara si las medidas cautelares pueden imponerse al representante legal de la persona jurídica de derecho privado, razón por la cual resulta aplicable el artículo 66, numeral 26 de la Constitución de la República, que garantiza el derecho a la propiedad en todas sus formas, imponiendo un estándar de interpretación restrictiva respecto de cualquier afectación al patrimonio personal de los particulares.

Cuando se analiza la procedencia de medidas cautelares respecto de una persona jurídica de derecho público, deben observarse, además, las disposiciones del artículo 227 de la Constitución de la República y del artículo 28 del Código Orgánico Administrativo, que

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial 449 de 29 de julio de 2008.

² COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010.

³ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31, de 7 de julio de 2017.

⁴ CT, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 38, de 14 de junio de 2005.

recogen los principios de colaboración, coordinación y uso eficiente de los recursos públicos. En este contexto, la imposición de medidas cautelares que afecten la gestión institucional, la disponibilidad de recursos o el ejercicio de las competencias del ente público se considera, en principio, no procedente, salvo que exista una habilitación legal expresa que autorice dicha afectación.

IV. CRITERIO:

En atención a los artículos 66 y 82 de la Constitución de la República, así como al artículo 30.7 del Código Tributario, se concluye que el representante legal de una persona jurídica sea ésta de derecho público o de derecho privado, no es responsable solidario de las obligaciones que se generen como consecuencia de su gestión, ni en el ámbito tributario ni respecto de obligaciones no tributarias, salvo los casos excepcionales de dolo o culpa grave previstos expresamente en la normativa.

En el ámbito de las obligaciones no tributarias, la persona jurídica de derecho privado debe responder frente a terceros por las obligaciones que se generen del giro ordinario de sus actividades hasta por el monto de su capital y patrimonio, sin que proceda la extensión automática de responsabilidad al patrimonio personal de su representante legal. Por tanto, no resulta ajustada a derecho la imposición de medidas cautelares sobre bienes de titularidad del representante legal para garantizar deudas a cargo de la persona jurídica.

En cuanto a las personas jurídicas de derecho público, la adopción de medidas cautelares en el marco de la acción coactiva debe observar los principios de colaboración, coordinación y uso eficiente de los recursos públicos, así como el régimen de inembargabilidad de las cuentas en las que se administran dichos recursos. En este sentido, la imposición de medidas precautelatorias que afecten la gestión y el ejercicio de las competencias de la entidad pública no se considera procedente, salvo que la ley establezca expresamente una habilitación en sentido contrario.”

Mediante oficios No. 14760 y No. 14761, de 19 de enero de 2026, esta Procuraduría solicitó los criterios jurídicos institucionales de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante, “AME”) y del Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (en adelante, “CONGOPE”). Con oficio No. 15074, de 4 de febrero de 2026, este organismo insistió en el requerimiento dirigido a la AME, sin haber recibido respuesta.

Al respecto, el CONGOPE atendió el requerimiento mediante oficio No. CONGOPE-DE-2026-0030-O, de 27 de enero de 2026, ingresado al día siguiente, al cual adjuntó el informe jurídico No. DAJ-LS-002-2026, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica de dicha entidad. El referido informe jurídico se pronunció sobre el marco normativo aplicable a la coactiva tributaria y no tributaria, así como sobre la naturaleza de las personas jurídicas – tanto públicas como privadas – y su representación, destacando que la persona jurídica y su representante constituyen sujetos distintos, con patrimonios

independientes. Adicionalmente, citó los artículos 47 y 281 del COA, 164 del CT y 564 del Código Civil⁵, manifestando y concluyendo lo siguiente:

“ V. CONCLUSIONES

9.- Personas jurídicas de derecho privado.- No resulta jurídicamente procedente la imposición de medidas cautelares sobre los bienes personales del representante legal de una persona jurídica de derecho privado por obligaciones pendientes de pago de esta última. La acción coactiva solo puede recaer sobre el patrimonio del sujeto obligado, esto es, la persona jurídica deudora, y no sobre el patrimonio de la persona natural que ejerce su representación. El representante legal es un sujeto distinto, con patrimonio autónomo, y la representación no genera confusión patrimonial ni responsabilidad personal automática. La adopción de medidas cautelares sobre sus bienes vulneraría los principios de legalidad, imputación subjetiva y responsabilidad patrimonial, salvo que exista habilitación legal expresa que configure responsabilidad personal, lo cual no ocurre en los artículos 281 del COA ni 164 del Código Tributario.

10.- Personas jurídicas de derecho público.- No resulta jurídicamente procedente la imposición de medidas cautelares sobre los bienes de quienes ejercen la representación legal de personas jurídicas de derecho público. En este supuesto, la improcedencia es aún más evidente, pues el representante legal actúa como órgano de la entidad y no como deudor, siendo la obligación imputable exclusivamente a la persona jurídica pública. Además, la afectación del patrimonio personal del representante legal carece de sustento normativo y contraviene los principios de legalidad, competencia y responsabilidad administrativa, sin perjuicio de que las medidas cautelares tampoco pueden emplearse como mecanismo indirecto de presión frente a entidades públicas.

11.- Régimen aplicable cuando el deudor es una entidad del sector público.- Cuando el deudor es una entidad del sector público, el Gobierno Autónomo Descentralizado debe ejercer la acción coactiva bajo una lectura sistemática y reforzada del ordenamiento jurídico, observando el Código Orgánico Administrativo, los principios de coordinación, colaboración interinstitucional y eficiencia en el uso de los recursos públicos, así como el régimen de inembargabilidad de las cuentas públicas afectadas a fines específicos. En ausencia de habilitación legal expresa para excepcionar dicho régimen, la ejecución debe orientarse a mecanismos compatibles con la continuidad del servicio público, excluyéndose medidas cautelares que paralicen la gestión institucional. Cualquier actuación que desconozca estos límites deviene ilegítima y genera responsabilidad para el funcionario ejecutor.”

De los informes jurídicos citados se observa que tanto el consultante como el CONGOPE coinciden en que el Código Tributario y el Código Orgánico Administrativo no establecen excepciones ni un procedimiento diferenciado en materia de coactiva para el caso en que el deudor sea otra entidad pública. No obstante, señalan la necesidad de considerar el carácter inembargable de las cuentas que

⁵ Código Civil, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46, de 24 de junio de 2005.

administran recursos públicos, particularmente en lo relativo a la adopción de medidas cautelares. Asimismo, coinciden en que dichas medidas deben dirigirse a la persona jurídica coactivada – sea esta pública o privada – y no proceden de manera automática respecto de su representante legal. Sin perjuicio de lo anterior, el informe jurídico de la entidad consultante sostiene que el representante legal de una persona jurídica podría ser responsable solidario de sus obligaciones únicamente en caso de dolo o culpa grave. Por su parte, el CONGOPE enfatiza que no procede la imposición de medidas cautelares respecto del representante legal de la persona jurídica deudora al no existir confusión patrimonial ni responsabilidad personal automática derivada de la representación.

2. Análisis.

Para facilitar el estudio de la materia de las consultas, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i)* Procedimiento coactivo; y, *ii)* Situación jurídica de los representantes legales de las personas jurídicas coactivadas.

2.1. Procedimiento coactivo.

La ejecución coactiva es un procedimiento administrativo especial regulado en el Título II “Procedimiento de Ejecución Coactiva” del Libro III “Procedimientos Especiales” del COA, al cual pueden recurrir las administraciones públicas a las que la ley les haya atribuido expresamente dicha potestad, con el fin de exigir el cumplimiento de obligaciones patrimoniales. De otra parte, el cobro de créditos tributarios obedecerá al proceso y régimen previsto en la Sección 2ª. “De la ejecución coactiva”, ubicado en el Capítulo V “Del procedimiento administrativo de ejecución”, del CT.

En ambos regímenes, el ejercicio de la potestad coactiva faculta a la entidad acreedora a adoptar medidas cautelares o precautelatorias, con la finalidad de garantizar la efectividad del cobro de las obligaciones adeudadas. Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia No. 40-21-IN/25, ha precisado:

“35. (...) dada la importancia de contar con recursos públicos para ser utilizados eficazmente en el funcionamiento de un servicio público, el Estado debe cobrar deudas. En virtud del principio de autotutela administrativa, la administración pública puede ejecutar por sí misma sus actos administrativos y seguir un procedimiento de cobro de las deudas económicas de las personas naturales o jurídicas. De modo que, en sede administrativa, el procedimiento de ejecución coactiva es el mecanismo previsto en el ordenamiento jurídico para exigir el pago de lo adeudado al Estado.

36. Dentro del procedimiento de ejecución coactiva, una vez que vence el plazo para que la o el deudor cancele de forma voluntaria, la administración pública tiene la facultad de adoptar medidas cautelares o preventivas con el fin de asegurar el pago de las deudas (...).

37. En efecto, cuando concurren los supuestos previstos en la norma y su aplicación es justificada, las medidas cautelares pretenden garantizar la recaudación del valor que se

debe porque aseguran la permanencia de los bienes de la persona coactivada mientras continúa el procedimiento coactivo (...) (énfasis añadido).

El artículo 261 del COA prevé que “*Las entidades del sector público son titulares de la potestad de ejecución coactiva cuando esté previsto en la ley.*” Al efecto, en relación con la potestad coactiva de los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante “GADs”), el artículo 344 del COOTAD asigna dicha facultad al tesorero de la institución.

En cuanto a las medidas cautelares, tanto el artículo 164 del CT como el artículo 281 del COA facultan al ejecutor a ordenar medidas precautelatorias, y prevén la posibilidad de que el coactivado haga cesar o sustituir dichas medidas a través del otorgamiento de garantías por el saldo de la obligación pendiente de pago. Cabe precisar que ninguno de estos cuerpos normativos establece, de manera expresa, un régimen diferenciado para el caso en que una entidad del sector público actúe en calidad de deudora dentro de un procedimiento coactivo.

Sobre la aplicación del artículo 281 del COA, esta Procuraduría, mediante oficio No. 03295, de 4 de abril de 2019, señaló que la adopción de medidas cautelares se encuentra sujeta al criterio de menor afectación a los derechos de las personas, y que aquellas de carácter personal requieren autorización judicial previa. En dicho pronunciamiento se concluyó:

“De lo expuesto se desprende que para la adopción de cualquiera de las medidas cautelares previstas en el artículo 281 del COA, el ejecutor deberá considerar ‘(...) el criterio general y prevaleciente de la menor afectación a los derechos de las personas’ en armonía con el artículo 14 del Libro Preliminar del mismo código que establece las normas rectoras del ejercicio de la función administrativa, entre ellas, el principio de juridicidad vinculado con el derecho fundamental a la buena administración pública (...).

(...) En atención a los términos de la consulta se concluye que, (...) para adoptar medidas precautelatorias de carácter personal, como la prohibición de ausentarse del país y el arraigo, dentro de los procedimientos coactivos a su cargo deberá observar el artículo 281 del COA y por tanto solicitar al juzgador competente que disponga tal medida.” (énfasis añadido).

En la misma línea, respecto de medidas cautelares relativas a bienes que se pueden adoptar en los procedimientos coactivos tributarios y no tributarios, a través del pronunciamiento contenido en oficio No. 13699, de 30 de octubre de 2025, la Procuraduría General del Estado expuso que:

“(...) de conformidad con los artículos 261 y 284, así como con la Disposición General Tercera del COA, en concordancia con los artículos 157 y 164 del Código Tributario, dentro de un procedimiento de ejecución coactiva, el recaudador especial se encuentra facultado para disponer, en el mismo auto de pago en una actuación posterior, medidas precautelares como la prohibición de enajenar bienes muebles, incluidos los vehículos automotores”.

De lo expuesto se aprecia que: *i)* el procedimiento coactivo se regula por el COA o el CT, según la naturaleza de la obligación; *ii)* ambos cuerpos normativos establecen reglas generales que no contemplan, de manera expresa, un régimen diferenciado para el caso en que otra entidad pública actúe como sujeto coactivado; *iii)* las entidades titulares de acción coactiva están facultadas para adoptar medidas cautelares o precautelares para asegurar el pago de la obligación cuyo cobro se pretende, debiendo observar el principio de menor afectación a los derechos de las personas; y, para la imposición de medidas personales, se requiere autorización judicial; y, *iv)* las medidas cautelares pueden cesar o modificarse si el coactivado garantiza el pago del saldo pendiente.

2.2. Situación jurídica de los representantes legales de las personas jurídicas coactivadas.

La persona jurídica, según el artículo 564 del Código Civil, es “una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente”. En el caso de entidades del sector público, el artículo 47 del COA dispone que corresponde a la máxima autoridad ejecutiva, ejercer “su representación para intervenir en todos los actos, contratos y relaciones jurídicas sujetas a su competencia.”

Por otra parte, dentro del ámbito tributario, el numeral 2 del artículo 27 del CT establece la responsabilidad por representación de los “directores, presidentes, gerentes o representantes de las personas jurídicas y demás entes colectivos con personalidad legalmente reconocida”.

En suma a lo señalado, el artículo 30.7 del CT establece que la persona jurídica debe responder por sus obligaciones, previendo que “Las personas jurídicas deberán responder frente a terceros por las obligaciones que se originen por el giro de sus negocios, hasta por el valor del capital y el patrimonio”; y, respecto de la responsabilidad de los representantes de las personas jurídicas, la misma norma dispone que “el representante legal de una persona jurídica **no será responsable solidario** de las obligaciones que se deriven de su gestión, en el ámbito tributario, **salvo dolo o culpa grave**”, agregando que si “dichas obligaciones se hubiesen generado por cualquier tipo de fraude, ocasionado por **dolo del representante legal o administrador**, en perjuicio de uno o varios acreedores, en cuyo caso **este último deberá responder por las mismas**” (énfasis añadido).

En tal contexto, las notificaciones que se cursan en los procedimientos coactivos se dirigen “al deudor o su representante”, según el artículo 280 del COA, así como al responsable, según el artículo 85 del CT, con la finalidad de que tanto la persona jurídica coactivada como el responsable por representación de los tributos causados durante su gestión puedan ejercer su derecho a la defensa, de acuerdo con el precedente jurisprudencial obligatorio declarado por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, mediante Resolución No. 12-2024, de 3 de julio de 2024, que indica:

“No será eficaz el acto ni jurídicamente viable la vinculación en el procedimiento administrativo de ejecución, respecto de los responsables por representación (solidario), cuando se hubiera omitido la notificación a ellos de los actos administrativos de determinación cuyo cobro se persigue, toda vez que se violenta el debido proceso, en la garantía del derecho a la defensa.”

De lo expuesto se aprecia que: *i)* en el caso de coactivas dirigidas al cobro de deudas de personas jurídicas, públicas o privadas, las notificaciones se deben dirigir al representante de la persona jurídica deudora-coactivada; *ii)* la responsabilidad por representación se ha previsto únicamente en el CT, y – de manera excepcional – en aquellos casos que se determine la existencia de dolo o culpa grave; y, *iii)* su configuración exige la observancia estricta del debido proceso, en particular el derecho a la defensa, conforme al precedente obligatorio de la Corte Nacional de Justicia.

3. Pronunciamiento.

En atención a la primera y segunda consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 27 numeral 2 y 30.7 del Código Tributario, **la imposición de medidas cautelares sobre los bienes de la persona natural que ejerce la representación legal de una persona jurídica de derecho privado o público coactivada únicamente procede en materia tributaria, de forma excepcional, cuando se verifique dolo o culpa grave en el ejercicio de su gestión y respecto del período en que esta fue ejercida**, para lo cual, deberá observarse el precedente obligatorio de la Corte Nacional de Justicia contenido en la Resolución No. 12-2024, en particular en lo relativo a la garantía del derecho a la defensa. **Por otra parte, dicha responsabilidad no es aplicable en procedimientos coactivos derivados de obligaciones no tributarias, al no existir habilitación legal expresa.**

Respecto de la tercera consulta, **esta Procuraduría se abstiene de emitir pronunciamiento por cuanto la misma no se circunscribe a la inteligencia o aplicación general de normas jurídicas**, según las competencias previstas en los artículos 237 de la CRE y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,

Rodrigo Iván Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Abg. Clemente Bravo Riofrío
Presidente
CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES