

Cuando la recaudación cruza la línea: Estudio de caso sobre las medidas de prohibición de salida del país impuestas por la Administración Tributaria Nacional sin orden judicial previa

“When tax collection crosses the line: a case study on exit ban measures imposed by the National Tax Administration without prior judicial order”

Héctor Eduardo Rangel Urdaneta

Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Manabí

herangel@pucesm.edu.ec

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0004-9354-1726>

María José Alcívar Quijano

Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Manabí

mjalcivarq@pucesm.edu.ec

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7974-017X>

Karina Alejandra Haro Tufiño

Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Manabí

kaharot@pucesm.edu.ec

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0004-6670-5684>

RESUMEN

Palabras clave: derechos humanos, ejecución coactiva, medida cautelar, orden judicial previa, prohibición de salida del país.

Este estudio de caso examina la práctica del Servicio de Rentas Internas (SRI) en Ecuador de imponer y mantener medidas cautelares de prohibición de salida del país sin autorización judicial en procesos coactivos anteriores a 2022. El desarrollo del artículo revela que esta actuación administrativa vulnera el derecho constitucional al libre tránsito y la seguridad jurídica, desafiando la supremacía constitucional y generando riesgos legales a nivel nacional e internacional. A través del análisis de un caso específico y la respuesta formal del SRI, se constata la ausencia de control judicial y la insuficiente fundamentación jurídica. Se concluye que estas medidas deben revisarse y levantarse de oficio, promoviendo lineamientos internos que garanticen proporcionalidad, transparencia y respeto a los derechos humanos. Asimismo, el artículo resalta la necesidad de fortalecer la formación en derechos constitucionales para los funcionarios tributarios y de impulsar desde la academia el debate sobre el equilibrio entre eficiencia recaudatoria y garantías constitucionales, para avanzar hacia un Estado Constitucional más robusto.

ABSTRACT

Keywords:
Coercive
collection, human
rights,
precautionary
measure, prior
judicial order,
prohibition on
leaving the
country.

This case study examines the practice of the Internal Revenue Service (SRI) of Ecuador in imposing and maintaining precautionary measures that prohibit leaving the country without judicial authorization in coercive collection procedures initiated before 2022. The development of the article reveals that this administrative action violates the constitutional right to freedom of movement and legal certainty, challenging constitutional supremacy and generating legal risks at both national and international levels. Through the analysis of a specific case and the formal response of the SRI, the absence of judicial oversight and insufficient legal justification are confirmed. It is concluded that these measures should be reviewed and lifted *ex officio*, promoting internal guidelines that ensure proportionality, transparency, and respect for human rights. Furthermore, the article emphasizes the need to strengthen constitutional rights training for tax officials and to encourage academic debate on the balance between revenue collection efficiency and constitutional guarantees, to advance toward a more robust Constitutional State.

Introducción

Además de los debates habituales sobre eficiencia tributaria y equidad fiscal, en el Ecuador emerge una práctica administrativa que merece atención urgente desde la perspectiva constitucional: la imposición y el mantenimiento prolongado de medidas cautelares de prohibición de salida del país dentro de procedimientos de ejecución coactiva tributaria iniciados antes del año 2022 por parte del Servicio de Rentas Internas (SRI). Estas medidas, que en numerosos casos siguen vigentes a la fecha, afectan de manera directa el derecho al libre tránsito reconocido por la Constitución, aún cuando no medie una orden emitida por juez competente de la Función Judicial, requisito que la normativa constitucional establece como garantía frente a restricciones de movilidad.

Asimismo, preocupa que tales prohibiciones se hayan extendido no solo a los contribuyentes principales, sino también a representantes legales de sociedades mercantiles vinculados como responsables solidarios a efectos tributarios, sin una ponderación suficiente de su situación jurídica individual. En la práctica, esta extensión genera impactos desproporcionados sobre personas que, en muchos casos, no han sido oídas en sede judicial ni han contado con un control jurisdiccional previo. De igual forma, se configura un escenario de inseguridad normativa cuando la Administración Tributaria sostiene, con argumentos frágiles, que la medida precautelar puede mantenerse indefinidamente mientras el expediente coactivo permanezca abierto.

Sin embargo, la supremacía constitucional obliga a examinar la validez de estas actuaciones administrativas a la luz del principio de aplicación directa e inmediata de la Constitución y del bloque de derechos y garantías. No obstante la invocación de normas legales o reglamentarias por parte del SRI, la jerarquía normativa impone que ninguna disposición infraconstitucional puede justificar la limitación del libre tránsito sin control judicial previo. Dado que el SRI actúa bajo potestades coactivas relevantes para la recaudación -es decir, dentro del ámbito donde usualmente se enmarca el discurso de la eficiencia tributaria-, resulta indispensable incorporar al análisis los parámetros de equidad y transparencia institucional. La eficiencia sin respeto por los derechos erosiona legitimidad; la equidad sin procedimientos claros se vuelve retórica; la transparencia, por lo tanto, es el engranaje que permite evaluar si la actuación recaudatoria respeta límites constitucionales y trata de manera proporcional a los sujetos involucrados.

Por lo tanto, este artículo se propone describir un caso concreto en el que se solicitó el levantamiento de una prohibición de salida del país dictada en un proceso coactivo anterior a 2022 y aún vigente. Luego, se reproducirá y analizará con rigor técnico la respuesta formal del SRI, a fin de identificar sus presupuestos normativos, su razonabilidad jurídica y su compatibilidad con la Constitución. En consecuencia, buscaremos ofrecer una reflexión fundada que aporte al debate público, promueva correcciones administrativas y fortalezca el Estado constitucional de derechos y justicia.

Finalmente, esperamos que esta discusión sirva a quienes enfrentan situaciones similares: si la petición administrativa de levantamiento de la medida cautelar no obtiene respuesta efectiva, todavía subsiste la vía de la justicia constitucional, a través de las acciones de protección u otras garantías apropiadas. De ahí que este trabajo esté dirigido tanto a profesionales del derecho tributario como a la ciudadanía afectada, con el ánimo de construir una crítica rigurosa, respetuosa y propositiva que impulse prácticas administrativas alineadas con la Constitución y con un sistema tributario más eficiente, más equitativo y más transparente.

Descripción del caso

Resumen de la pretensión planteada al SRI mediante una petición administrativa

El solicitante requirió en el año 2025, en el marco de un procedimiento de ejecución coactiva iniciado en 2019, el levantamiento inmediato de la medida cautelar de prohibición de salida del país impuesta en su contra. Fundamentó su petición en la falta de competencia del SRI para ordenar dicha medida, alegando que esta constituye una vulneración de derechos constitucionales y de estándares internacionales de derechos humanos, pero especialmente lo hizo considerando la prohibición constitucional contenida en el artículo Art. 66.14 de la Constitución de la República que establece lo siguiente: *“Se reconoce y garantizará a las personas: (...) El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente.”*

Asimismo, solicitó que se oficie de forma inmediata a la autoridad de migración para actualizar los registros y garantizar la inexistencia de impedimentos para su salida del país, con el fin de acceder a atención médica especializada que tenía programada en el extranjero. Argumentó que su condición de salud representa una causa humanitaria y que la restricción a su derecho al libre tránsito configura un riesgo y amenaza a su integridad y a derechos amparados por la Constitución de la República del Ecuador y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Finalmente, pidió que se actúe con carácter urgente, en atención a la proximidad de la cita médica.

Respuesta de la Coordinación de Coactivas de la Dirección Zonal 9 del SRI

Para efectos de este artículo reproducimos de forma textual los literales e); f) y g) de la respuesta emitida por la *Coordinación de Coactivas de la Dirección Zonal 9 del SRI*, por considerar que contienen los argumentos medulares de la posición administrativa. Estos razonamientos, como veremos más adelante, se apartan de manera significativa de lo que estimamos sería una aplicación adecuada del marco constitucional vigente en materia de limitaciones al derecho al libre tránsito. Por el momento, nos limitamos a transcribir íntegramente el texto constante en la providencia del SRI, sin realizar aún valoración crítica alguna.

“e) La Corte Constitucional para el Período de Transición, emite la sentencia No. 009-12-SIN-CC, de fecha 17 de abril de 2012, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 743, del 11 de julio de 2012, manifestando en su conclusión lo siguiente: “(...) se puede afirmar entonces, que la facultad que tienen los funcionarios ejecutores para dictar medidas precautelatorias, como “el arraigo o prohibición de ausentarse”, prevista en el artículo 164 del Código Tributario, no vulnera el derecho a transitar libremente previsto en el numeral 14 del artículo 66 de la Constitución, por lo que no existe inconstitucionalidad por el fondo o material; pues es evidente que la administración tributaria, a través de estos funcionarios, puede hacer efectivos los principios de la política fiscal como son los de eficiencia y simplicidad administrativa y suficiencia recaudadora.”

f) La sentencia No. 8-19-CN/22 emanada por la Corte Constitucional del Ecuador el 27 de enero de 2022, y publicada en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 13 de fecha 10 de marzo de 2022, decide: “1. Declarar la inconstitucionalidad de la frase “el arraigo o la prohibición de ausentarse” sin trámite previo contenida en el artículo 164 inciso primero del Código Tributario, con efectos de control abstracto de constitucionalidad y realizar la siguiente adición a la norma con el afán de que no contravenga el texto constitucional, así, la disposición deberá decir:

“Art. 164.- Medidas precautelatorias.- El ejecutor podrá ordenar, en el mismo auto de pago o posteriormente, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes. Al efecto, no precisará de trámite previo. 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.”

g) Revisado el expediente del Procedimiento de Ejecución Coactiva No. (iniciado en 2019) se verifica que se impuso la medida precautelar en contra del(la) señor(a) _____, con identificación No. ____ mediante el mencionado auto de pago.- Consecuentemente, de acuerdo con los antecedentes legales expuestos dentro de esta providencia, se puede corroborar que el funcionario recaudador a la fecha de emisión del Auto de Pago estaba investido de la potestad para dictar la medida precautelar referente a la prohibición de salida del país dentro del Procedimiento de Ejecución Coactiva No. (iniciado en 2019) en contra de _____ con identificación No. _____, por lo que de conformidad al Art. 164 del Código Tributario, Sentencia No. 009-12-SIN-CC, y la Sentencia No. 8- 19-CN/22, de fecha 27 de enero de 2022, siendo esta última posterior a la fecha de imposición de medida cautelar, bajo estas consideraciones, lo dispuesto en la sentencia No. 8-19-CN/22 debe ser aplicada al momento de imponer la medida cautelar (nuevas medidas), sin que tenga efectos retroactivos respecto de las medidas cautelares dictadas con anterioridad al dictamen de dicho organismo y que se encontraren ejecutoriadas, siendo aplicable para el caso en futuras medidas a considerar, hechos que no se ajustan al presente caso ya que las medidas establecidas fueron con anterioridad a la emisión de la sentencia No. 8-19-CN/22 ,de fecha 27 de enero de 2022 y publicada en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 13 de fecha 10 de marzo de 2022; además las medidas precautelares previstas en la normativa señala que son medidas preventivas están orientada a asegurar el pago de una deuda generada de las obligaciones tributarias; por lo que en atención al estado de la causa.

Delimitación de los problemas jurídicos en el estudio de este caso

Para que este artículo sea comprensible para todos los lectores, conviene partir de un dato constitucional inequívoco: el derecho al libre tránsito solo puede ser limitado mediante orden emitida por juez competente. Así lo dispone expresamente la Constitución de la República del Ecuador.

Ahora bien, el funcionario recaudador o ejecutor de la Administración Tributaria todavía, en algunos ámbitos, erróneamente referido como “juez de coactivas” no forma parte de la Función Judicial ni ejerce jurisdicción para restringir derechos fundamentales. De hecho, la propia Corte Constitucional aclaró en la sentencia No. 8-19-CN/22, de 27 de enero de 2022, que el ejecutor coactivo actúa en un trámite administrativo, no jurisdiccional.

Sin embargo, la práctica administrativa muestra que, durante años, la Administración Tributaria ha dispuesto o mantenido prohibiciones de salida del país dentro de procedimientos coactivos sin intervención judicial. Más aún, al responder solicitudes de levantamiento de estas medidas impuestas antes de 2022, el Servicio de Rentas Internas (SRI) ha invocado una lectura que consideramos problemática de los efectos temporales de la sentencia 8-19-CN/22: sostiene que el criterio fijado por la Corte rige solo hacia el futuro para “nuevas medidas”, dejando intactas las restricciones previas. Esta posición desconoce que la prohibición constitucional de limitar la salida del país sin orden judicial no nació con la sentencia de 2022 ni con la reforma legal que esta motivó; esa garantía ya constaba en la Constitución de 2008 y en términos sustantivos, tiene raíces en la tradición constitucional ecuatoriana anterior. En consecuencia, el mantenimiento de medidas administrativas de arraigo dictadas sin control judicial supone una afectación continuada al derecho humano a la libre movilidad.

Además, no se trata de impedir toda forma de restricción. Por el contrario, cuando existan razones legítimas para asegurar el cobro de obligaciones tributarias, la Administración puede -y debe- acudir a la vía judicial y solicitar la medida ante un juez que valore proporcionalidad, necesidad y razonabilidad. Lo preocupante es que resulte más sencillo impedir administrativamente la salida de las personas que activar el control jurisdiccional previsto por la Constitución.

Asimismo, ya se han debatido estas tensiones en acciones de protección relacionadas con prohibiciones de salida dictadas por el SRI antes de 2022, en las que se alegó vulneración tanto de la Constitución como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por eso, la comunidad académica no debería permanecer en silencio, es indispensable visibilizar este patrón administrativo porque configura un escenario de restricciones reiteradas a derechos fundamentales bajo la apariencia de legalidad recaudatoria.

La recaudación tributaria es esencial para sostener el Estado y financiar bienes públicos; sin embargo, nunca puede ejecutarse a costa de desconocer o atropellar derechos humanos de contribuyentes, representantes legales o ciudadanos en general. En las páginas que siguen desglosaremos el marco normativo, la jurisprudencia constitucional y los antecedentes administrativos relevantes, con la expectativa de ofrecer insumos claros para el debate académico, la práctica profesional y la defensa de derechos.

Por último, reconocemos los avances técnicos del SRI en gestión del riesgo y facilitación del cumplimiento tributario. No obstante, persisten prácticas incompatibles con un Estado constitucional de derechos y justicia, motivo por el cual es necesario exponerlas, analizarlas y debatirlas abiertamente en la academia. El propósito no es confrontar por confrontar, sino contribuir a una discusión informada en la que ganen la democracia, la calidad institucional y el respeto a la dignidad de las personas.

A continuación, se presenta un examen riguroso de la posición asumida por el Servicio de Rentas Internas en la providencia analizada. Este análisis busca evidenciar por qué la interpretación administrativa que sostiene que la sentencia No. 8-19-CN/22 de la Corte Constitucional rige únicamente para “nuevas medidas” resulta jurídicamente insostenible.

No solo se trata de una lectura restrictiva y descontextualizada del alcance de la decisión constitucional, sino también de un argumento que desconoce la supremacía normativa de la Constitución y la naturaleza continuada de las afectaciones a derechos fundamentales. En las siguientes páginas se demostrará que dicha tesis carece de soporte constitucional y convencional, y que mantener su aplicación equivale a perpetuar una práctica incompatible con los principios esenciales del Estado de derecho. Sobre esta base, procederemos a desmontar las falacias que subyacen a la respuesta del SRI, punto por punto, con el objetivo de ofrecer una interpretación coherente con el ordenamiento jurídico vigente y con la protección efectiva de los derechos humanos.

Falta de competencia del SRI para limitar el derecho al libre tránsito sin orden judicial previa

Mediante sentencia dictada el 10 de febrero del 2021, en el Juicio No. 17203-2019-04985, por la Jueza Graciela Viviana Betancourt Ortiz, actuando en sede constitucional, por haber conocido sobre la acción de protección presentada por representantes de la compañía CIRSAECUADOR S.A. quienes consideraban que la medida cautelar de prohibición de ausentarse del país, dictada por el funcionario ejecutor del SRI, dentro del procedimiento Coactivo No. 0833/2013, vulneraba sus derechos al libre tránsito y a la seguridad jurídica, resolvió lo siguiente:

“ACEPTA la acción de protección propuesta por AUGUSTO ANDRES GONZALEZ ORTIZ en consecuencia se DECLARA vulnerado sus derechos al libre tránsito y movilidad establecidos en el Art. 66.14 del CRE y su derecho a la seguridad jurídica, artículo 82 de la CRE, por la accionada SERVICIO DE RENTAS INTERNAS SRI a través de su funcionario ejecutor.

Como medidas de reparación integral se disponen:

1. Levantamiento de la medida de prohibición de salida del país que pesa sobre el señor AUGUSTO ANDRES GONZALEZ ORTIZ establecido por el SERVICIO DE RENTAS INTERNAS SRI, establecida a través de su funcionario ejecutor dentro del proceso de ejecución No. 2013-0833 SRI REGIONAL NORTE.
2. Disculpas públicas, para lo cual la institución comunicará oportunamente a la judicatura la forma, medio y fecha, en el término de 18 días de notificada la presente resolución y además se agregará a los autos debidamente materializado una vez realizada.
3. La garantía de que el SRI no repita el mismo hecho, es decir, que se abstenga de expedir en sede administrativa, sin autorización de Juez competente la medida de prohibición de salida del país de los contribuyentes en general y del accionante.”

Es de fundamental importancia, entender que, aunque dicho fallo fue apelado por el SRI, por no estar conforme con el resultado, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante Resolución (sentencia) dictada el 27 de enero del 2022, resolvió confirmar el fallo dictado por la Jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la Parroquia Mariscal Sucre Del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, del 10 de febrero del 2021. Por su importancia para el análisis del presente caso, se transcribe parcialmente un extracto de la parte resolutive de dicha sentencia:

Es preciso señalar la supremacía de la Constitución es decir la relevancia de su aplicación en el ordenamiento ecuatoriano; y conforme lo señala el legitimado activo se ha vulnerado su derecho a la libre movilidad, al haberse dispuesto por el funcionario ejecutor del SRI, la prohibición de salida del país, lo cual evidencia la vulneración a su derecho y por ende a la seguridad jurídica, con la que debe contar todo ciudadano. (...) en consecuencia ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se RECHAZA el recurso de apelación interpuesto el legitimado pasivo y se confirma el fallo subido en grado jurisdiccional.”

Ahora bien, ¿Por qué la imposición de la medida cautelar de prohibición de salida del país dictada por un funcionario recaudador o ejecutor, dentro un procedimiento de ejecución coactiva, sin contar con la autorización previa de un Juez de la Función Judicial, representa una vulneración del derecho humano al libre tránsito y del derecho constitucional a la seguridad jurídica?.

La respuesta a la interior interrogante, que se deduce de los términos expuestos en la sentencia que aceptó la acción de protección y que luego fue confirmada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, es porque el derecho humano al libre tránsito es un derecho de tal importancia, que no puede ser limitado por un funcionario de la administración mediante un simple acto administrativo. La sentencia expresamente indica que:

“El derecho a la movilidad o libre tránsito es un derecho humano reconocido por nuestra carta magna e instrumentos internacionales, el cual viene a constituir por sí mismo el límite para la consecución de otros actos por parte del poder público u otra personas o personas y/o entidades. Es por ello que la CRE, ha establecido que solo un Juez puede limitar este derecho. En tales circunstancias, cualquier ente, institución o persona no se encontraría en la facultad de disponer la prohibición de salida del país de cualquier persona en el territorio ecuatoriano, como es en el caso concreto que lo ha realizado un ejecutor del SRI. El ejecutor o también llamado “Juez de coactivas”, no es un Juez como tal conforme a la doctrina y lo señalado por la Constitución y el Código Orgánico de la Función Judicial, así como tampoco el procedimiento y sus disposiciones son comparables a las dictaminadas por un Juez...”.

Cabe recordar que, además de que la sentencia ordenó el levantamiento de la medida cautelar de prohibición de salida del país para el caso concreto, también estableció expresamente para el SRI una garantía de no repetición, no sólo para el accionante, sino para los contribuyentes en general, lo que incluye a todos los ciudadanos que estén en una situación similar o idéntica, esto es, que la Administración Tributaria Nacional en ejercicio de su facultad de cobro, ordene al emitir el Auto de Pago o en un momento posterior, mediante providencia, una medida cautelar de prohibición de salida del país o arraigo sin acudir previamente a solicitar autorización de un juez competente, recordando que ese fallo fue confirmado de forma integral al haberse rechazado la apelación presentada por el SRI.

Por su parte, de acuerdo al mismo fallo en comentarios, se vulneró la seguridad jurídica de los accionantes de acuerdo al siguiente razonamiento:

“El derecho a la seguridad jurídica también se ve afectado en virtud de que el ejecutor procede a establecer una medida cautelar de prohibición de salida del país, fundamentado en la norma infra constitucional como es el Código Tributario y la sentencia No.009-12-SIN-CC de la Corte Constitucional, sin cumplir con lo dispuesto en los artículos 424 y 425 (...)

en el caso concreto se ha verificado que existe una violación de derechos constitucionales en contra del legitimado activo, que deben ser tutelados por la suscrita juez, lo que es pertinente en la vía constitucional; al solicitar que se cumpla con su derecho al libre tránsito y movilidad que únicamente puede ser limitado por un Juez competente y por ende su derecho a la seguridad jurídica, a fin de que se cumpla con la norma jerárquicamente superior que es la CRE.”-

En otro orden de ideas, resulta de suma importancia señalar que el artículo 424 de la Carta Magna, se refiere a la supremacía de la Constitución y como las normas contenidas en ella, así como los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, deben prevalecer sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público. Por su parte, el artículo 425 que se refiere a la jerarquía normativa, pone a la Constitución en primera fila, sobre cualquier norma de rango infra constitucional.

Así las cosas, se tiene que dentro de los “Derechos de Libertad” nuestra Constitución establece en su artículo 66.14, que “El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente.”

Nótese que, en el caso decidido mediante la acción de protección, al que hemos aludido anteriormente, la acción coactiva había comenzado en el año 2013, dato del cual se tiene conocimiento, porque el número del procedimiento de ejecución coactiva era el N°. 0833/2013, según se menciona en los antecedentes de las sentencias anteriormente citadas.

Por lo tanto, es tan claro, tan evidente, tan obvio, que la Administración Tributaria por órgano del SRI, al pretender mantener la medida cautelar de prohibición de salida del país ordenada en contra de ciudadanos, sin contar con una orden de un tribunal competente de la Función Judicial, comporta una conducta que se encuentra manifiestamente en contra del bloque de constitucionalidad, porque incluso desde la Constitución de 1998, la Norma Suprema ordena que tal limitación sea ordenada por juez competente. En tal sentido, también nuestra Corte Constitucional se ha encargado de dejar bastante claro que los funcionarios recaudadores no son jueces, ni tienen jurisdicción, sino que son funcionarios de la Administración sin facultades jurisdiccionales.

Finalmente, no hay dudas de que el SRI y sus autoridades, pasando por la máxima autoridad e incluyendo de forma especial al funcionario recaudador, tienen el deber de cumplir de forma directa y preferente la Constitución y en consecuencia, deben asegurarse de que se han adoptado las medidas institucionales internas necesarias para que no se imponga a ningún contribuyente o ciudadano la prohibición de salida del país o el arraigo, como medida cautelar en un procedimiento de ejecución coactiva, sin antes contar con autorización de juez competente de la Función Judicial.

Por lo anterior, queremos elevar nuestra voz desde la Academia y con absoluta responsabilidad hacer un llamado a la Administración Tributaria Nacional, para que proscriba esta práctica y levante además todas esas medidas cautelares de prohibición de salida del país impuestas antes del año 2022, porque simplemente conllevan la vulneración del derecho humano al libre tránsito y a la seguridad jurídica, cuando la medida cautelar impuesta ha sido ordenada por una autoridad (funcionario recaudador del SRI) que no tiene competencia para hacerlo, siendo grave el desconocimiento de la prohibición expresamente establecida en el artículo 66.14 de la Constitución de la República.

La Corte Constitucional del Ecuador indicó en su sentencia No. 8-19-CN/22 dictada el 27/01/2022, que desde el año 2013 quedó aclarado “(...) que el funcionario ejecutor no tiene facultades jurisdiccionales porque no existe un litigio (juicio), sino un trámite de carácter administrativo”, por lo tanto, ningún funcionario recaudador puede ampararse en la denominación de “Juez de Coactiva” para imponer la medida de prohibición de salida del país.

Según se explicó en el apartado anterior, la prohibición constitucional de imponer una medida de salida del país, sin orden de juez competente, está reconocida en la Constitución de la República del año 1998 (artículo 23 numeral 14), limitación que se mantiene vigente con la Constitución de Montecristi del 2008 en el artículo 66.14.

Ahora bien, es importante señalar, que la Sentencia No. 8-19-CN/22 dictada el 27 de enero de 2022 por la Corte Constitucional señaló que el criterio que se ha mantenido “incólume” es aquel que considera que “(...) el funcionario ejecutor no tiene facultades jurisdiccionales porque no existe un litigio (juicio), sino un trámite de carácter administrativo”. Textualmente indica el párrafo 32.4 de la referida sentencia lo que se transcribe a continuación:

“32.4. Sin detrimento de lo expuesto, este Organismo evidencia que en 2013 las sentencias No. 129-13-SEP-CC y No. 130-13-SEP-CC zanjaron la discusión, pues se acogieron al criterio vertido en la sentencia No. 156-12-SEP-CC y éste ha perdurado hasta la actualidad. En ambos fallos se aclaró que el funcionario ejecutor no tiene facultades jurisdiccionales porque no existe un litigio (juicio), sino un trámite de carácter administrativo en el que se busca hacer efectivo el pago de lo que se debe al Estado y a las instituciones públicas. Este criterio es el precedente constitucional fijado por este Organismo que se ha mantenido incólume y que ha sido fundamental, entre otras cosas, para aclarar cuestiones procesales relacionadas con las garantías jurisdiccionales.”

La importancia de las afirmaciones de la Corte Constitucional, obedecen a que desde el año 2013, para la Corte, ya estaba zanjada la discusión de que el funcionario recaudador no es, ni podía entenderse, como un Juez con competencia para dictar la medida de prohibición de salida del país. Esa es la única consecuencia lógica y razonable que puede derivarse de esa línea de razonamiento, pues además, en cuanto a la interpretación de las normas jurídicas, cualquier norma tendiente a limitar el ejercicio de un derecho, especialmente si se trata de un derecho constitucional o con mayor razón, si se trata de un derecho humano, no se le puede conceder una interpretación extensiva sino más bien restrictiva. Por lo tanto, se puede afirmar que a pesar del texto del artículo 164 del Código Tributario (antes que fuera modificado por la Corte Constitucional), el SRI no podía aplicar la medida cautelar de arraigo o prohibición de salida del país en los procedimientos de ejecución coactiva, sin solicitar previamente la orden de juez competente.

En orden a lo razonado en el párrafo anterior, y adicionando la Garantía De No Repetición a la que se hizo referencia en el apartado anterior, configuraría una vulneración sistemática de derechos humanos, mantener en los procedimientos de ejecución coactiva una limitación del derecho al libre tránsito, sin orden previa de juez competente de la Función Judicial, incluso aunque dicha medida hubiera sido dictada en un procedimiento coactivo, antes de la modificación del texto del artículo 164 que hizo la Corte Constitucional en el año 2022.

Esta vulneración sistemática de los derechos humanos de los contribuyentes, no sería atribuible sólo al funcionario recaudador sino también a la máxima autoridad del SRI, al estar en conocimiento del criterio

que sobre el particular ha sido adoptado por los tribunales, sin que el SRI haya adoptado medidas adecuadas para revisar los procedimientos que mantengan esa medida y levantarla de oficio. La garantía de no repetición establecida por la Juez que actuó en sede constitucional y cuyo fallo fue confirmado posteriormente, debe conducir al SRI a reformular internamente el lineamiento respecto a la imposición de la medida de prohibición de salida del país. Hay que recordar que el SRI puede imponer la medida, siempre y cuando cuente con la orden o autorización judicial, antes de ordenarla en un procedimiento de ejecución coactiva.

En el caso que origina este análisis y reflexión con finalidad académica, no existe la autorización u orden de juez competente de la función judicial. Por lo tanto, la única forma de que el SRI, específicamente, el funcionario recaudador pueda ajustar su conducta a la Constitución, instrumento jurídico que resulta de aplicación directa y preferente, es levantando la medida cautelar impuesta y así debe ser para todos los casos similares.

Obligatoriedad de la máxima autoridad del SRI y del funcionario recaudador, de aplicar los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos de forma directa e inmediata, de oficio o a petición de parte e incluso, en caso de duda, aplicar la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia

La prohibición constitucional que reza “La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente” no deja lugar a dudas. Es decir, no hay mínimo espacio, para que el SRI imponga esa medida sin contar con la orden de juez competente.

No obstante, aún si existiera la duda y esa duda tuviera algún resquicio de razonabilidad, ante la duda, debe aplicarse de forma directa y preferente de oficio o a petición de parte, la norma que más favorezca la vigencia de la Constitución o del instrumento de derechos humanos que sea aplicable.

En este orden de ideas, el razonamiento en estos casos es el siguiente: si el funcionario recaudador no es un funcionario con facultades jurisdiccionales y según la Corte Constitucional, se admite y reconoce que desde el año 2013, la postura “incólume” y que ha perdurado en el tiempo hasta el presente, es precisamente esa, entonces la única conclusión plausible, razonable, técnica y jurídicamente es que la medida de prohibición de salida del país, impuesta a personas naturales en procedimientos coactivos, incluso antes de la sentencia de la Corte Constitucional No. 8-19-CN/22 del año 2022, es manifiestamente inconstitucional y violatoria de las garantías de los derechos establecidas en los numerales 3 y 5 del artículo 11 de la Carta Magna que citados en la parte pertinente señalan:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

(...)

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

(...)

5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.

En el caso bajo examen, como se desarrollará más adelante, ni siquiera se trata de analizar si la medida impuesta es proporcional o no es proporcional, se trata simplemente de que el funcionario recaudador no podía imponerla, por no tener competencia.

Sin embargo, considerando que, a pesar de la prohibición constitucional, se ordenó la medida cautelar de prohibición de salida del país, irrespetando con ello el límite expresado en el artículo 66.14 de la Constitución de la República, la manera de corregirlo es ordenando el levantamiento inmediato de la medida. No hacerlo, podría generar responsabilidad al funcionario recaudador, que la ordenó al inicio, por haberlo ordenado aún existiendo prohibición constitucional y podría generar responsabilidad al funcionario ejecutor actual, por omisión en caso de mantenerla y no levantarla. De igual forma, podría generar también responsabilidad para el Estado por vulneración de derechos humanos, porque se configuraría, la vulneración sistemática, reiterada y repetida de la conducta inconstitucional, habida cuenta de que este aspecto ya fue ventilado y resuelto en la Función Judicial. Por tanto, se reitera en un contexto de reflexión académico que es urgente, necesario y conforme a la Constitución vigente, hacer un llamado al SRI a reflexionar sobre la constitucionalidad de las medidas cautelares de prohibición de salida del país impuestas a los contribuyentes -destacamos- sin la autorización del juez competente.

La Procuraduría General del Estado (PGE), en respuesta a una consulta formulada en el año 2019, por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros[1], indicó que dicha entidad administrativa, para ordenar una medida precautelatoria de carácter personal, como la prohibición de salida del país y el arraigo, debe solicitarla a un juez competente

En el año 2019, la PGE emitió un pronunciamiento que se originó a partir de una consulta formulada por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. El razonamiento de la PGE es plenamente aplicable al caso del Servicio de Rentas Internas (SRI), dado que ambas instituciones son órganos administrativos y ejercen la potestad coactiva dentro del ámbito de sus competencias y están igualmente obligados a respetar y cumplir con las disposiciones constitucionales. Por su relevancia y pertinencia, se transcribe a continuación el extracto de la referida consulta:

“EJECUCIÓN DE COACTIVA: MEDIDAS CAUTELARES OF. PGE. N°: 03295 de 04-04-2019
CONSULTANTE: SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑÍAS, VALORES Y SEGUROS[1]
CONSULTA:

¿En base a lo dispuesto en el artículo 451 de la Ley de Compañías, el artículo 164 del Código Tributario y el artículo 8 del Reglamento de Procedimiento de Ejecución Coactiva de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, tiene la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros atribuciones legales para dictar como medida cautelar dentro de los procesos coactivos por obligaciones tributarias impagas, la orden de arraigo o la prohibición de ausentarse del país contra los deudores morosos?

PRONUNCIAMIENTO:

En atención a los términos de la consulta se concluye que en base a lo dispuesto en el artículo 451 de la Ley de Compañías, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, en su calidad de titular de la potestad de ejecución coactiva, 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 tal sentido, el artículo 281 del Código Orgánico Administrativo (COA) y el criterio obligatorio de la Procuraduría General del Estado (OF. PGE. No. 03295 de 04-04-2019) reafirman que la imposición de medidas cautelares personales, como la prohibición de salida del país o el arraigo, es una potestad exclusiva de los jueces y no de los órganos administrativos. Esto incluye tanto a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros como al Servicio de Rentas Internas (SRI), pues ambos son órganos administrativos dentro de la estructura del Estado.

Si bien los procedimientos de ejecución coactiva pueden estar regulados por cuerpos normativos distintos -el COA para obligaciones administrativas y el Código Tributario para obligaciones tributarias- ambos son procedimientos administrativos que deben ajustarse, sin excepción, a los principios constitucionales y respetando los derechos de los sujetos incididos por la acción de cobro coactivo. La diferencia en el marco normativo que rige cada tipo de procedimiento, no altera el hecho de que los principios constitucionales son de aplicación transversal en toda la actividad administrativa, especialmente, en lo atinente a la limitación constitucional -ya señalada- sobre la medida de prohibición de salida del país.

De modo que, la Procuraduría General del Estado, al interpretar la normativa aplicable en su pronunciamiento vinculante, concluyó que cualquier medida de restricción a la libertad de movilidad dentro de un procedimiento coactivo debe ser dispuesta por un juez competente.

En tal sentido y aunque este pronunciamiento fue emitido en relación con la Superintendencia de Compañías, su razonamiento, en nuestro criterio, es de aplicación general a todas las entidades administrativas, incluyendo al SRI.

El fundamento constitucional de esta conclusión radica en el derecho a la libertad de tránsito y en el principio de legalidad, que exige que toda restricción a los derechos fundamentales se sustente en una norma expresa y sea aplicada por una autoridad con competencia para ello. En el caso específico de la medida cautelar de arraigo o prohibición de salida del país, la autoridad competente es el juez y no el funcionario recaudador o ejecutor del SRI.

Por lo tanto, el hecho de que el Procurador General del Estado haya arribado a esta conclusión, que obviamente, parte de principios y derechos constitucionales, refuerza la tesis de que el SRI carece de competencia para ordenar una prohibición de salida del país. Cualquier interpretación en contrario supondría un desconocimiento de la jerarquía normativa y del rol exclusivo del juez en la imposición de restricciones a los derechos fundamentales como el derecho al libre tránsito, en específico.

Este argumento no solo se sustenta en el marco normativo interno, sino también en el bloque de constitucionalidad y en estándares internacionales de derechos humanos, en particular, el artículo 22 numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece que “Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio”. Por lo tanto, no cabe sino concluir que las medidas cautelares de prohibición de salida del país impuestas u ordenadas en el ámbito de un procedimiento de ejecución coactiva, cuando éstas no han sido dictadas por un juez competente, debe ser levantada de inmediato por la Administración Tributaria pues resulta clara la posibilidad de daño y afectación de derechos fundamentales de los contribuyentes.

La vulneración del principio de igualdad ante la ley y no discriminación en el tratamiento de los contribuyentes por parte del SRI

El artículo 11, numeral 2, de la Constitución de la República del Ecuador consagra el principio de igualdad ante la ley, estableciendo que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. Este principio fundamental impone a todas las entidades del Estado el deber de garantizar un trato equitativo a los ciudadanos y, en particular, de asegurar que no se adopten medidas arbitrarias o discriminatorias en el ejercicio de la potestad administrativa.

En el caso que nos ocupa, se ha desconocido este principio **al aplicar de manera diferenciada y discriminatoria el requisito de control judicial previo para la imposición de medidas cautelares de carácter personal, como la prohibición de salida del país**. En circunstancias análogas, cuando se trata de otras entidades de la administración pública que ejercen la potestad coactiva, se reconoce la necesidad de acudir a un juez para obtener la autorización correspondiente. Sin embargo, lamentablemente, en una interpretación arbitraria y contraria a la Constitución, el SRI pretende excepcionarse de esta exigencia, imponiendo directamente medidas que afectan el derecho fundamental a la libertad de tránsito, sin intervención judicial.

Ya hemos mencionado que esta práctica no solo es inconstitucional, sino que ha sido objeto de pronunciamientos judiciales adversos al SRI. En efecto, en la sentencia dictada el 10 de febrero de 2021 en el Juicio No. 17203-2019-04985, por la Jueza Graciela Viviana Betancourt Ortiz, ratificada posteriormente por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha mediante Resolución del 27 de enero de 2022, se estableció con claridad que la imposición de medidas restrictivas de derechos fundamentales sin control judicial previo vulnera la Constitución y, por lo tanto, es improcedente. En este fallo se dispuso, además, una garantía de no repetición como medida de reparación no solo frente al accionante, sino también en beneficio de todos los contribuyentes en general, reafirmando así la necesidad de que el SRI adopte las medidas institucionales tendientes a garantizar la efectiva vigencia y aplicación de las normas constitucionales, lo que debe conducir al SRI a replantearse institucionalmente la necesidad de revisar aquellos casos donde todavía mantiene medidas de arraigo sin orden judicial, independientemente si resultan ser anteriores o no a la sentencia No. 8-19-CN/22 del año 2022 de la Corte Constitucional.

Pese al antecedente judicial comentado y la obligación constitucional de garantizar la igualdad en el tratamiento de los administrados, el SRI insiste en mantener una práctica discriminatoria, desconociendo la existencia de un criterio judicial previo que ya resolvió esta cuestión de manera desfavorable a sus razonamientos. La Dirección Zonal 9 (Dirección Regional del norte en el pasado) del SRI, litigó este caso y obtuvo un resultado desfavorable tanto en primera instancia como en apelación, por lo que no puede alegar desconocimiento sobre la exigencia constitucional de acudir a un juez para obtener la prohibición de salida del país, exigencia que más allá de haber sido declarada en sede judicial, ya existía -como se argumentó en apartados anteriores- desde la Constitución de 1998.

Este comportamiento no solo implica una reiteración de la vulneración del derecho al libre tránsito, sino que también configura una afectación grave al principio de igualdad ante la ley, pues coloca en una situación de desventaja a los contribuyentes sometidos a la potestad coactiva del SRI en comparación con aquellos que enfrentan procedimientos similares en otras entidades de la administración pública. La negativa del SRI a ajustarse a las garantías procesales reconocidas en la Constitución y en decisiones judiciales previas representa, en consecuencia, un acto de discriminación inaceptable, que atenta contra la seguridad jurídica y la confianza legítima de los ciudadanos en el accionar del Estado.

Independientemente de que la sentencia de la Corte Constitucional del año 2022, no haya tratado específicamente sobre la vulneración del derecho al libre tránsito, lo cierto es que el SRI ya estaba en conocimiento de su falta de competencia para imponer estas medidas sin control judicial.

En virtud de ello, insistir en esta práctica, a pesar de los precedentes adversos, no solo constituye un acto de desconocimiento deliberado de criterios motivados de los tribunales de la República, sino que refuerza la arbitrariedad con la que el SRI está actuando en estos casos, afectando gravemente el derecho de los contribuyentes a recibir un trato igual y prácticamente obligándoles a tener que acudir a la sede judicial mediante la activación de garantías jurisdiccionales para el amparo y protección de sus derechos. Resulta oportuno también difundir esta práctica para que los jueces conozcan que las decisiones de los jueces de la República no se están haciendo respetar, pues -obviamente- la Administración Tributaria Nacional no ha respetado la garantía de no repetición ordenada en la sentencia del 10 de febrero del 2021, en el Juicio No. 17203-2019-04985 (ratificada a pesar de la apelación presentada por el SRI).

El no levantamiento de las medida cautelares de prohibición de salida del país, en los casos que todavía se mantienen, sin contar con orden de juez competente, comporta el riesgo de responsabilidad internacional del Estado Ecuatoriano por incumplir obligaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La aplicación de una medida cautelar que restringe derechos fundamentales debe superar un examen riguroso de legalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Este estándar ha sido ampliamente desarrollado en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y, en el contexto del presente caso, se encuentra en análisis por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como se evidencia en su informe de admisibilidad N°. 223/22, correspondiente a la Petición 1897-13, emitido el 24 de agosto de 2022 (Caso Álvaro Noboa Pontón vs. Ecuador). La CIDH evalúa si la imposición de una medida de prohibición de salida del país en el marco de un procedimiento administrativo cumple con estos parámetros o, por el contrario, constituye una restricción arbitraria de los derechos humanos. En su informe la CIDH expresa lo siguiente:

“40. Sin entrar a realizar valoraciones de fondo sobre esta petición, la Comisión observa que, efectivamente, el artículo 66 numeral 14 de la Constitución de Ecuador establece que la prohibición de salir del país sólo puede ser ordenada por un juez competente. En tal sentido, corresponde a la Comisión analizar si la orden de restricción de salida del país emitida por una autoridad administrativa resultó una medida que cumplió con los parámetros de legalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad, y si no se impuso arbitrariamente como una medida de presión hacia la presunta víctima. Finalmente, la Comisión también considera relevante examinar si la presunta víctima contó con las herramientas jurídicas para controvertir el procedimiento coactivo iniciado en su contra y las medidas dispuestas contra su patrimonio.” (Énfasis añadido)

El hecho de que la CIDH haya admitido a trámite un caso relacionado con esta problemática evidencia la existencia de elementos suficientes que ameritan una revisión internacional sobre la compatibilidad de la práctica del SRI con los estándares interamericanos de derechos humanos. De mantenerse la aplicación de esta medida sin el debido control judicial, el Estado Ecuatoriano -y en particular el SRI- se expone a ser nuevamente señalado por la comunidad internacional como presunto responsable de vulneraciones a derechos fundamentales, lo que podría derivar en una eventual condena ante el sistema interamericano.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática en señalar que las restricciones a la libertad de tránsito deben estar debidamente justificadas en criterios objetivos y razonables, sin convertirse en mecanismos desproporcionados de coacción estatal. La imposición de la prohibición de salida del país por parte del SRI, sin intervención judicial, no solo es contraria a la Constitución ecuatoriana y a los precedentes marcados por los tribunales, sino que además podría ser calificada como una medida arbitraria a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.

Así, la actuación del SRI en el caso que sirve de estudio que se socializa con la comunidad académica para su debate y reflexión, no solo ha sido objeto de reproche a nivel interno, con pronunciamientos judiciales en contra de esta práctica, sino que ahora enfrenta el escrutinio de la CIDH, lo que incrementa significativamente el riesgo de responsabilidad internacional para el Estado Ecuatoriano. El Estado no puede desconocer que la Comisión Interamericana está evaluando si esta medida cumple con los principios de legalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad. En este contexto, insistir en su aplicación sin la debida fundamentación y sin la intervención de un juez competente, podría traducirse en una eventual responsabilidad internacional, con las consecuencias jurídicas y diplomáticas que ello conlleva.

Es imperativo, por tanto, que el SRI ajuste su accionar a los parámetros constitucionales e internacionales de derechos humanos, evitando la reiteración de prácticas que han sido cuestionadas en el ámbito judicial nacional y que ahora podrían generar un pronunciamiento condenatorio por parte del sistema interamericano. La defensa del interés fiscal no puede, bajo ninguna circunstancia, justificar la vulneración de derechos fundamentales ni la omisión de garantías esenciales en el procedimiento administrativo, más aún si esta limitación es de orden constitucional y se encuentra también, protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La medidas cautelares impuestas sin previa orden de un juez a más de ser improcedentes, deben levantarse por tener un vicio de origen que invalida cualquier análisis de proporcionalidad

El análisis de proporcionalidad de una medida cautelar presupone, como condición previa, que dicha medida haya sido impuesta dentro del marco legal y constitucional vigente. En el presente caso, el problema de fondo no radica en determinar si la prohibición de salida del país impuesta por el Servicio de Rentas Internas (SRI) es proporcional, adecuada o necesaria, sino en que nunca debió haberse impuesto en sede administrativa, debido a la prohibición expresa establecida en el artículo 66, numeral 14, de la Constitución de la República del Ecuador.

Dicho precepto constitucional consagra el derecho fundamental a transitar libremente por el territorio nacional y a salir del país sin más limitaciones que las impuestas por la ley, exclusivamente bajo resolución judicial motivada. Esta disposición establece un requisito claro e ineludible: la medida debe ser ordenada por un juez. No se trata, por tanto, de una cuestión de discrecionalidad administrativa, ni de una valoración sobre la gravedad del caso concreto, sino de un límite absoluto que impide a cualquier autoridad administrativa restringir la libertad de tránsito sin intervención judicial.

En estos casos, el SRI no está llamado a justificar la proporcionalidad de la medida, sino a reconocer que su imposición fue inconstitucional desde su origen. Cualquier argumento relativo a la razonabilidad, idoneidad o necesidad de la restricción impuesta es irrelevante, pues la discusión no se centra en la intensidad de la afectación, sino en la ausencia del presupuesto habilitante para su imposición: la orden de un juez competente. Al haber omitido este requisito esencial, la medida adolece de un vicio insalvable debido a su manifiesta inconstitucionalidad, al punto que puede conllevar -según se explicó anteriormente- a sostener la responsabilidad del Estado Ecuatoriano por presunta vulneración de derechos humanos, lo que debe obligar al SRI a levantarlas.

Como corolario de lo anterior, mantener la restricción en estas condiciones no solo implica persistir en una actuación manifiestamente inconstitucional, sino que también constituye una violación flagrante a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De no contar con una orden judicial, la actuación del SRI se transforma en una transgresión directa de los derechos al libre tránsito y a la seguridad jurídica de los contribuyentes y en consecuencia, una infracción a los compromisos internacionales asumidos por el Estado ecuatoriano.

Por ende, resulta irrelevante el examen de proporcionalidad de la medida cautelar ordenada que haya realizado la administración, si al haberse impuesto la prohibición de salida del país, simplemente no se contaba con la autorización del Juez. Insistimos, en el tipo de caso objeto de este análisis, existe un defecto de fábrica, un defecto congénito que nada tiene que ver con la valoración de proporcionalidad de la medida. Simplemente se trata de que la medida ordenada es nula, porque nunca se cumplió el requisito esencial que permitiría su imposición, a saber: haber obtenido previamente la orden judicial que autorice la imposición de la medida.

Cualquier justificación que pretenda evaluar la proporcionalidad de la medida es un intento de desviar la discusión del verdadero problema: su inconstitucionalidad de origen. En estas circunstancias, la obligación del SRI es clara e ineludible: proceder al levantamiento de la medida, evitando así incurrir deliberadamente en un comportamiento inconstitucional y contrario a los estándares internacionales de derechos humanos.

Conclusiones

La imposición de medidas de prohibición de salida del país por parte del SRI, sin autorización judicial, constituye una vulneración directa del derecho al libre tránsito y a la seguridad jurídica, pues la Constitución reserva esta facultad exclusivamente a jueces competentes. Mantener tales medidas, aun después de haber sido declaradas inconstitucionales por la justicia ordinaria, no solo contraviene el principio de supremacía constitucional, sino que perpetúa un patrón de arbitrariedad incompatible con un Estado constitucional de derechos.

Para la Corte Constitucional es claro que desde el año 2013, se ha sostenido de manera reiterada que los funcionarios recaudadores carecen de facultades jurisdiccionales, por lo que cualquier interpretación que avale su competencia para imponer prohibiciones de salida del país carece de sustento jurídico. Insistir en lo contrario configura una vulneración sistemática de derechos humanos y debe conducir al SRI a revisar y corregir, de oficio, las medidas vigentes que fueron dictadas sin control judicial.

La obligación de aplicar la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos de manera directa e inmediata recae sobre toda autoridad administrativa, incluido el SRI. En consecuencia, mantener medidas cautelares que restringen la movilidad sin autorización judicial no solo es manifiestamente inconstitucional, sino que expone al Estado y a sus funcionarios a responsabilidades por violación reiterada de derechos fundamentales, siendo imperativo revisar como medida institucional el levantamiento de estas restricciones.

Cuando un órgano administrativo ejerce la potestad coactiva, no puede imponer directamente medidas personales como la prohibición de salida del país o el arraigo: debe solicitarlas a un juez competente. El pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado en 2019, emitido frente a consulta de la Superintendencia de Compañías, es plenamente trasladable al SRI y refuerza la tesis de que toda restricción a la movilidad requiere control judicial previo.

Mantener prohibiciones de salida del país sin orden judicial expone al Estado ecuatoriano a responsabilidad internacional ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que exige que toda restricción a la movilidad cumpla con los criterios de legalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad. La admisión a trámite de casos similares ante la CIDH muestra que el riesgo es real, no hipotético.

Recomendaciones

En atención a los principios de supremacía constitucional, seguridad jurídica, igualdad ante la ley y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador y en los tratados internacionales vigentes, recomendamos respetuosamente que el Servicio de Rentas Internas:

Considere una revisión integral, a nivel nacional, de todas las medidas cautelares de prohibición de salida del país y arraigo dictadas en sede administrativa dentro de procedimientos coactivos.

Levante de oficio aquellas medidas que no cuenten con orden previa de juez competente, con especial prioridad en los casos en que la restricción afecta salud, movilidad laboral, cuidados familiares u obligaciones internacionales de las personas afectadas.

Emita lineamientos internos vinculantes para que, en adelante, toda solicitud de restricción a la movilidad se canalice ante la Función Judicial, acompañada de motivación sobre proporcionalidad, necesidad y suficiencia de otras medidas patrimoniales menos lesivas.

Implemente un registro transparente y auditable de medidas cautelares personales solicitadas a jueces, con estados de trámite y fechas de caducidad o revisión periódica.

Fortalezca la capacitación técnica de sus funcionarios recaudadores en materia de derechos constitucionales aplicables a la ejecución coactiva, incorporando estándares interamericanos y jurisprudencia nacional relevante.

Adoptar estas acciones no debilita la recaudación; por el contrario, la legitima, al alinear la gestión tributaria con la Constitución, reforzar la confianza ciudadana y reducir litigiosidad innecesaria que consume recursos institucionales.

Reflexión final para la comunidad académica

La universidad, los centros de investigación jurídica y las escuelas de formación profesional tienen la responsabilidad de abrir espacios para el análisis de prácticas administrativas que afectan derechos fundamentales, aun cuando surjan de ámbitos técnicos como la gestión tributaria. Investigar, documentar, debatir y enseñar estos casos permite transformar episodios puntuales en conocimiento compartido que mejora la calidad institucional del Estado.

Este artículo se presenta como estudio de caso precisamente porque la evidencia normativa, jurisprudencial y administrativa -más que una bibliografía doctrinal extensa- es la fuente que revela la dimensión del problema: decisiones, providencias, sentencias, pronunciamientos de control constitucional y consultas de la Procuraduría General del Estado.

Al traerlos al aula, al seminario, al conversatorio interfacultades, damos contenido real a los cursos de Derecho Constitucional Tributario, Derecho Administrativo Sancionador, Derechos Humanos y Litigio Estratégico.

La academia no está llamada solo a describir normas; está llamada a contrastar la norma con la práctica, a preguntar qué ocurre cuando la administración, en nombre de la eficiencia recaudadora, excede límites constitucionales. Cada vez que analizamos un expediente, reconstruimos una línea jurisprudencial o acompañamos a estudiantes en la lectura crítica de un fallo, contribuimos a que el respeto a los derechos no sea retórica, sino parámetro operativo de la gestión pública.

Así, lo que comenzó como una revisión de una medida coactiva se revela como un espejo de nuestras instituciones: recaudar sí, pero con Constitución en mano; administrar sí, pero con control judicial donde la ley lo exige; debatir sí, pero con evidencia documental y rigor analítico. Si este trabajo logra que una medida injustificada se levante, que un lineamiento interno cambie, o que una clase universitaria despierte nuevas preguntas sobre la relación entre potestad tributaria y libertades públicas, habrá cumplido su propósito. Con respeto institucional hacia el SRI, con aprecio por la labor judicial y con compromiso académico, dejamos este estudio a consideración de la comunidad jurídica, invitando a que el diálogo continúe. Porque cuando el Estado escucha, cuando la academia investiga y cuando la ciudadanía vigila, se fortalece el Estado de derecho y gana la democracia.

Bibliografía

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2022, agosto 24). Informe de admisibilidad No. 223/22, Petición 1897-13, Álvaro Noboa Pontón vs. Ecuador. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2022/EC223-22ES.pdf>

Corte Constitucional del Ecuador. (2022, enero 27). Sentencia No. 8-19-CN/22. Recuperado de https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidiNzM1NjVkZS0zY2Y3LTQwNGMtYmY4MS1hMzIzZmEzOWY2YzQucGRmJ30=

Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Sala Especializada de lo Civil y Mercantil. (2022, enero 27). Resolución sobre medidas cautelares en ejecución coactiva tributaria. Proceso No. 17203-2019-04985.

Organización de los Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Adoptada el 22 de noviembre de 1969, en vigor desde el 18 de julio de 1978. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/convencion.asp>

Procuraduría General del Estado. (2019, abril 4). Pronunciamiento PGE No. 03295: Consulta de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. En Extracto de pronunciamientos — abril 2019. http://www.pge.gob.ec/images/2019/extractos/EP_EXTRACTO_DE_PRONUNCIAMIENTOS_ABRIL.pdf

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial Suplemento 449, 20 de octubre de 2008. Código Tributario. (2005). Registro Oficial Suplemento 38, 14 de junio de 2005.

Quando la recaudación cruza la línea: Estudio de caso sobre las medidas de prohibición de salida del país impuestas por la Administración Tributaria Nacional sin orden judicial previa

Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la Parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha. (2021, febrero 10). Sentencia de acción de protección en el caso CIRSAECUADOR S.A. (Juicio No. 17203-2019-04985).