



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

**Propuesta de derogación al proceso de coactiva
contemplado en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del
IESS.**

AUTOR:

Terán Calderón, Víctor Geovanny

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de:
ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL
ECUADOR**

TUTOR:

Abg. Sánchez Peralta, Eduardo José

Guayaquil, Ecuador

03 de febrero del 2023



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS**

CARRERA DE DERECHO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Terán Calderón, Víctor Geovanny** como requerimiento para la obtención del título de **abogado de los tribunales y juzgados de la República del Ecuador**.

TUTOR

f. _____
Abg. Sánchez Peralta, Eduardo José

DIRECTOR DE LA CARRERA

f. _____
Dra. Nuria Pérez Puig-Mir, PHD.

Guayaquil, a los 3 días del mes de febrero del año 2023



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS

CARRERA DE DERECHO

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, **Terán Calderón, Víctor Geovanny**

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación, **Propuesta de derogación al proceso de coactiva contemplado en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS** previo a la obtención del título de **abogado de los tribunales y juzgados de la República del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 3 días del mes de febrero del año 2023

AUTOR

f. _____
Terán Calderón, Víctor Geovanny



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS

CARRERA DE DERECHO

AUTORIZACIÓN

Yo, **Terán Calderón, Víctor Geovanny**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **Propuesta de derogación al proceso de coactiva contemplado en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 3 días del mes de febrero del año 2023

AUTOR:

f. _____
Terán Calderón, Víctor Geovanny

REPORTE URKUND

The screenshot displays the URKUND interface. On the left, a sidebar contains document metadata: 'Documento' with a link to a proposal, 'Presentado' on 2023-01-20, 'Presentado por' Eduardo Sanchez, 'Recibido' by Paola Toscanini, and a 'Mensaje' indicating a 5% text match from 9 sources. The main area is titled 'Lista de fuentes' and 'Bloques', showing a table of sources with columns for 'Categoria' and 'Enlace/nombre de archivo'. The table lists various URLs and institutional names. At the bottom, a navigation bar includes icons for search, back, forward, and a status bar with '0 Advertencias', 'Reiniciar', and 'Compartir' buttons.

| Categoria | Enlace/nombre de archivo |
|-----------|---|
| | https://www.paute.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/PROPUESTA-DE-ORDENANZA-RECU... |
| | https://bde.fin.ec/wp-content/uploads/2021/05/2021-DIR-031.pdf |
| | ESCUELA POLITÉCNICA DEL LITORAL / (null) |
| | Universidad Tecnológica Indoamerica / (null) |
| | https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/6983/cassaro_rjj.pdf?seque... |
| | https://xdoc.mx/documents/el-procedimiento-de-ejecucion-coactiva-5e67f6b82ba22 |

TUTOR

f. _____
Abg. Sánchez Peralta, Eduardo José

AUTOR:

f. _____
Terán Calderón, Víctor Geovanny

AGRADECIMIENTO

Empezare agradeciendo a Dios, por brindarme salud, por darme persistencia para todos los días renovar el empeño; por proporcionarme la obstinación necesaria, por la osadía, por otorgarme la determinación y el ahínco por convertirme en un profesional.

A mi madre, Ana Mercedes Calderón García, que ha sido mi motor, parte fundamental en mi vida, la que con su abnegación, sacrificio y motivación me ayudó a levantarme, quien cuando el camino se puso sinuoso tuvo las palabras correctas para guiarme, a quien me brindó su apoyo absoluto e incondicional para lograr mi meta.

A mi padre, Victor Hugo Terán Parada, que ha sido mi mejor guía, por sus consejos de vida, por mostrarme el sentido de la responsabilidad y el compromiso, por su ferviente apoyo que siempre me lleno de autoestima, optimismo y confianza en mí mismo, y su enseñanza sobre el valor del tiempo.

A mi hermana Tnlga. Ana Terán Calderón, y mi dulce novia Ing. Flor Coronel Camatón, que han sido piezas importantes e incondicionales para este reto académico, motivándome, inspirándome y ayudándome a superar las barreras que se me han presentado en lo largo de la realización de este objetivo.

Finalmente, agradezco a la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, por abrirme las puertas, a mis profesores por impartirme sus enseñanzas y sin duda a mis compañeros que siempre se mostraron y estuvieron pendientes al necesitar una mano.

DEDICATORIA

Este presente trabajo va dedicado a mis abuelos, en especial a mi querida, adorable y cariñosa abuela Felicita Leonor García Vargas, aunque físicamente no esté presente estuvo de una manera diferente siempre a mi lado en los días y noches más difíciles durante mis horas de estudio, desde el cielo guio mis pasos y sembró en mi la perseverancia para alcanzar el objetivo.



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS

CARRERA DE DERECHO

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

f. _____

AB. MARIA ISABEL LYNCH DE NATH, MGS.

DECANO O DIRECTOR DE CARRERA

f. _____

AB. PAOLA TOSCANINI SEQUEIRA, MGS.

COORDINADOR DEL ÁREA O DOCENTE DE LA CARRERA

f. _____

AB. MARÍA PAULA RAMÍREZ VERA, MGS.

OPONENTE

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| RESUMEN..... | IX |
| INTRODUCCIÓN..... | 2 |
| DESARROLLO..... | 3 |
| CAPITULO 1..... | 3 |
| ANTECEDENTES..... | 3 |
| EL PROBLEMA..... | 5 |
| OBJETO DE ESTUDIO..... | 8 |
| CAPITULO 2..... | 9 |
| El procedimiento de coactiva..... | 9 |
| La antinomia del procedimiento de ejecución coactiva establecido en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS, con el Código Orgánico Administrativo..... | 14 |
| Propuesta de derogación al proceso de coactiva contemplado en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS..... | 20 |
| Nombre de la Propuesta:..... | 20 |
| CONCLUSIONES..... | 22 |
| RECOMENDACIONES..... | 24 |
| REFERENCIAS..... | 26 |

RESUMEN

El derecho administrativo busca inequívocamente regular el ejercicio de funciones de las diferentes instituciones públicas pertenecientes a un Estado, por tanto, en Ecuador se regulan las obligaciones, deberes y facultades de las instituciones públicas a través del cuerpo normativo denominado Código Orgánico Administrativo. Entre tales facultades, se encuentra la coactiva como una facultad única y exclusiva de la administración pública para recuperar aquellos valores a su favor y que el ordenamiento jurídico les permite cobrar dentro del tiempo y en la forma que establece dicho ordenamiento. El Código Orgánico Administrativo en sus artículos 42 y 43, determinan su ámbito subjetivo y material, en donde se señala que su aplicación se dará en la ejecución coactiva, y en este mismo orden de ideas, su aplicación es obligatoria a todos los órganos que conforman legítimamente el sector público. No obstante, podría resultar confuso, incongruente, o inclusive inusual, que existan otras normas de menor jerarquía reguladoras de un procedimiento coactivo, pues no tendría sentido que un Reglamento de una institución pública como lo es la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, tenga mayor connotación y relevación jurídica que un cuerpo normativo de carácter orgánico.

Palabras Claves: *coactiva, resolución, ordenamiento, antinomia, derogar, potestad, entidad pública, IESS.*

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, una de las ramas más innovadoras que abarcan una variedad de temáticas importantes relacionadas a los ciudadanos de un Estado, es el derecho administrativo.

La especialidad del derecho administrativo es, a breves rasgos, el control y regulación de las potestades públicas de entidades y órganos estatales. El catálogo extenso de potestades de cada ente, es diverso, aun así, llama la atención aquella potestad de recuperar cantidades pecuniarias que deben los ciudadanos y es la entidad pública quien goza la calidad de acreedor.

En el año 2018 entró en vigencia el Código Orgánico Administrativo, cuerpo normativo que, en el abanico de su control, regula la potestad coactiva, señalando un ámbito subjetivo y material, los cuales corresponden a la ejecución coactiva, y aplicación obligatoria a todos los órganos que conforman legítimamente el sector público.

En perjuicio de lo anterior, de fecha 04 de marzo de 2021, se expide la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que busca regular la potestad coactiva ya previamente regulada por el COA, creando ambigüedades entre las dos estipulaciones vigentes.

En tal sentido, en el presente trabajo sugiere la procedencia de una propuesta de derogación al proceso de coactiva contemplado en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS, para que el mismo guarde concordancia y armonía con lo establecido en el COA, lo anterior

en razón de la antinomia existente en la doble regulación de la potestad coactiva para una misma institución, y la confusión de la aplicabilidad del procedimiento a tal entidad en su ejecución de cobro.

DESARROLLO

CAPITULO 1

ANTECEDENTES

A lo largo de la historia, a través del crecimiento y desarrollo del derecho y sus ramas, surge el derecho administrativo como aquel conjunto de normas con *“el objeto del encuadre jurídico de la organización y funciones de la Administración Pública y el de la actividad administrativa”* (Cassagne, J. C. & Najjar, J. E. I., 2002).

Es discutido en la doctrina la categorización del derecho administrativo y su definición, ya que el mismo puede contar con diferentes acepciones desde el punto de vista que se trate de estudiarlo. Así tenemos que, (Fernández Ruiz, J. , 2016) encasilla a esta rama como encargada de regular de modo principal a la administración pública. Por otro lado, el doctrinario (Vivien, 1845) señala al Estado como sujeto específico concerniente del derecho administrativo. (vol. I, p. 5).

En este mismo orden y dirección, (Romano, 1912) afirma que esta rama del derecho es *“un conjunto de principios que regulan la actividad concreta del Estado y sus entidades que persiguen sus propios intereses”*, y con un criterio similar, también se entiende como un *“régimen de derecho común de las actividades del Estado y las entidades que lo conforman”*, de forma resumida: el derecho común de la potestad pública.

De esta manera, el derecho administrativo busca inequívocamente regular el ejercicio de funciones de las diferentes instituciones públicas pertenecientes a un Estado. Ahora bien, en Ecuador, el sector público comprende todas las instituciones estatales y demás que considere la norma suprema, es decir, la Constitución.

Por su lado, en Ecuador se regulan las obligaciones, deberes y facultades de las instituciones públicas a través del cuerpo normativo denominado Código Orgánico Administrativo (en adelante, COA). Dentro del contenido explícito del COA, se atribuyen las capacidades y potestades que gozan las instituciones del sector público y de esta forma exista una relación armónica entre los administrativos (*el pueblo*) y el Estado, como lo indica la doctrina en su obra Derecho Administrativo I, *“el sistema del derecho administrativo debe articularse dentro de un equilibrio permanente entre prerrogativas y garantías, entre autoridad, por un lado, y libertad y propiedad por el otro”*. (Cassagne, J. C. & Najjar, J. E. I., 2002).

Considerando lo anteriormente mencionado, la norma suprema y magna de nuestro país, esto es, la Constitución, en sus artículos 226 y 227, respectivamente, indican los principios, atribuciones y limitaciones de la administración pública. Por tanto, en normas siguientes a la Constitución, tal como el COA, se desglosa las antedichas atribuciones. Entre las potestades de la administración pública, se encuentra la coactiva, una de las más intensas manifestaciones de las potestades conferidas a la administración pública, la cual consiste en el *“procedimiento de las entidades públicas para perseguir el cobro forzoso de acreencias pecuniarias pertenecientes al derecho público, con total y completa*

independencia de la voluntad del deudor”, por tanto *“están facultadas para detraer del patrimonio jurídico del deudor bienes y derechos hasta la satisfacción de la deuda”*. (Guevara Zavaleta, J. L., & Saavedra Rodríguez, M. S., 2018). Asimismo, los sujetos encargados del procedimiento de cobranza son los llamados “ejecutores coactivos”, funcionarios del sector público designados específicamente por las entidades y se encuentran investidos de la atribución de cobro por la ley. (Pareja, E. P., & Goicochea, M. S. G. G., 2012).

Es importante recalcar que solo el sector público puede ejercer la potestad coactiva, por lo que sería incorrecto creer que alguna entidad del sector privado podría ejercer la coactiva contra sus deudores debido a que este sector cuenta con otros medios para recuperar dichos valores, *verbigracia*, el inicio de juicios monitorios, ejecutivos u ordinarios ante los jueces de lo civil para el cobro de sus carteras. Métodos que, en comparación con el sector público, son totalmente diferentes, y como se ha reiterado ocasionalmente, en la vía pública no se debe acudir ante los administradores de justicia, en estos casos basta con el inicio de cobro por parte de la misma entidad pública acreedora, sin intervención alguna del órgano jurisdiccional.

EL PROBLEMA

Planteamiento del problema

Como se mencionó en el acápite de antecedentes, la norma que regula el sector público en el ejercicio de sus actividades y demás facultades, es el COA, y en aquel cuerpo normativo se establecen los

lineamientos y el procedimiento en específico de la potestad coactiva, desde la notificación al deudor hasta las formas en las que se debe proceder para recuperar el dinero de tal deuda a las aras de la institución acreedora.

El procedimiento de cobranza o también reconocido como ejecución coactiva, es una potestad otorgada por el ordenamiento a la administración pública y así esta pueda llevar a cabo decisiones de cobranza sin recurrir, a diferencia del sector privado, al auxilio de órganos jurisdiccionales. (Moreano Valdivia, C., 2014). Por lo que, la coactiva es un procedimiento de naturaleza administrativa, es decir, pública. (Contreras Villalobos, C. F, 2012, pág. 5)

No obstante, podría resultar confuso, incongruente, o inclusive inusual, que existan otras normas de menor jerarquía reguladoras de un procedimiento coactivo, pues no tendría sentido que el Reglamento de una institución pública como lo es la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, IESS), tenga mayor connotación y relevación jurídica que un cuerpo normativo de carácter orgánico¹ que ya regula en su totalidad el procedimiento coactivo para todas las instituciones que comprenden el sector público, y asimismo, entre sus disposiciones finales, establece que se derogue las demás

¹ Recordemos que la Constitución en su artículo 425, establece el orden jerárquico de las normas que conforman el ordenamiento jurídico: *La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.* Por lo tanto, una resolución de una institución pública se encuentra debajo de una norma orgánica.

disposiciones en procedimientos administrativos que se han aplicado hasta su entrada en vigencia, lo anterior en consideración a la jerarquía de normas² y la tan conocida Pirámide de Kelsen³, una guía de priorización de la normativa y su importancia jerárquica, manifestando una prelación de normas, y principalmente, esgrime el sometimiento de aquellas normas de inferior en cuanto a aspectos de alcance o referencia, con otras normas con objetos y disposiciones más generales o, de ser el caso, de carácter más amplio. (Galindo Soza, M., 2018)

En este sentido, la problemática surge al existir dos normas de diferentes niveles jerárquicos, una mayor y una menor, que regulan el procedimiento de coactiva⁴ para una misma institución, en este caso, el IESS.

² Art. 83 numeral 1, *ibídem*. Véase también los criterios emitidos por el Tribunal Constitucional en sentencias: 28-II-2000 (Expediente No. 029-2000-TP, R.O. 67-S, 28-IV-2000), y 29-VII-2003 (Resolución No. 001-2003-DI, R.O. 164, 8-IX-2003), reafirmando el orden jerárquico de aplicación de las normas.

³ Además, dentro de la teoría del derecho se encuentra la tan conocida pirámide de Kelsen: *Constitución, tratados, leyes orgánicas, leyes ordinarias, ordenanzas, acuerdos y resoluciones, otros actos del poder público*; en donde se reafirma nuevamente lo señalado en el artículo 425 citado, una norma orgánica se encuentra superior jerárquicamente que una resolución de una entidad pública.

⁴ El COA regula de forma global todas las instituciones del sector público, y por su lado, la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social busca regular el procedimiento coactivo para su propia institución, lo cual resulta incongruente al ya existir una norma especial y orgánica encargada de aquello.

OBJETO DE ESTUDIO

El presente trabajo se denomina “Propuesta de derogación al proceso de coactiva contemplado en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS”, y contiene los siguientes objetivos.

Objetivos

Objetivo General:

Plantear la derogación al procedimiento coactivo de la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS, con el fin de su guardad idoneidad y concordancia con el Código Orgánico Administrativo (COA).

Objetivos Específicos:

- a) Analizar el procedimiento coactivo y cuál es su grado de aplicación eficaz en la vía administrativa.
- b) Establecer semejanzas y diferencia entre los procedimientos coactivos regulados en el Código Orgánico Administrativo (COA), y la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS.
- c) Proponer la derogación de la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS, para que exista un procedimiento idóneo, responsable y equitativo al Código Orgánico Administrativo (COA).

Base legal

- a) Código Orgánico Administrativo (COA): artículos 40, 41, 261, 262, 271, 276, 277, 282, 284.
- b) Ley de Seguridad Social: artículos 287, 288, 289, 290, 295.
- c) Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS: artículos 144, 145, 146, 163, 176, 182, 184, 189, 192.

CAPITULO 2

El procedimiento de coactiva

El procedimiento de coactiva es, según el doctrinario (Huamán, 2012), una “*herramienta*” para el cobro de adeudos de los ciudadanos llamados administrados. Así, se categoriza a este procedimiento como exclusivo de carácter administrativo. (Ordonez, 1995)

De lo anterior se puede entender a la coactiva como una facultad única y exclusiva de la administración pública para recuperar aquellos valores a su favor y que el ordenamiento jurídico les permite cobrar dentro del tiempo y en la forma que establece dicho ordenamiento.

Los valores a favor de las instituciones públicas se basan en un título de crédito, el cual puede respaldarse, de conformidad con el artículo 262 del COA, en títulos ejecutivos, catastros o cualquier otro documento en carácter de instrumento público que sustente la obligación pecuniaria. Lo anterior no solo en razón de la norma, sino la doctrina también lo afirma, el autor (Castañeda, 1996) señala que la ejecución de estos actos debe efectuarse por el mismo órgano que ha emitido el título de crédito, entendido como emisión de un acto administrativo. Recordando que, un acto administrativo consiste una declaración de carácter jurídico en forma unilateral emanado por la administración público en el desempeño de sus funciones y poder (Eldredge, 2015) .

Es importante recalcar la indispensabilidad de la existencia de un acto administrativo que determine con claridad y precisión la obligación

incumplida, pues de este modo, es procedente el inicio de la ejecución forzosa de pago (Napuri, 2007, pág. 222).

Ahora bien, la manera legítima y legal en la que se debe desarrollar el procedimiento de coactiva es la explicada en el siguiente cuadro:

FASE PRELIMINAR Y FACILIDADES DE PAGO

| | | |
|---|---|---------------------|
| Requerimiento de pago voluntario | El órgano a cargo de la resolución requerirá que la o el deudor pague voluntariamente dicha obligación dentro diez días contados desde la fecha de su notificación. | <i>Art. 271 COA</i> |
| Fase de apremio: Orden de pago inmediato | Inicia el procedimiento coactivo. El ejecutor emitirá la orden de pago inmediato y dispondrá, que la o el deudor o sus garantes o ambos, paguen la deuda o dimitan bienes dentro de tres días contados desde el siguiente al de la notificación, apercibiéndoles que, de no hacerlo, se embargarán bienes equivalentes al total de la deuda | <i>Art. 272 COA</i> |
| EMBARGO | | |
| Orden de embargo | Vencido el término para el pago inmediato, el ejecutor ordenará el embargo de los bienes que estime suficientes para satisfacer la obligación, con independencia y sin perjuicio del embargo que pueda disponer sobre los bienes. | <i>Art. 282 COA</i> |

Tabla 1: *Elaborada por el autor.*

Ahora bien, respecto al apartado del procedimiento del embargo dentro del procedimiento de ejecución coactiva, este se realiza de la siguiente forma:

| | |
|--|---|
| Orden de embargo | Se dispone fenecido el término de la <i>Art. 282 COA</i> orden de pago inmediato. |
| Embargo de bienes inmuebles o derechos reales | Certificado otorgado por el Registro de la Propiedad, en el término de tres días. |
| Procedimientos de remate | El órgano ejecutor notificará al deudor con el informe de avalúo del bien para que formule sus observaciones en un término de tres días. <i>Art. 298 COA</i> |
| | El aviso del remate deberá ser publicado en la plataforma informática de la entidad, con el término de por lo menos veinte días de anticipación a la fecha del remate. La o el ejecutado podrá pagar la obligación con depósito bancario o transferencia bancaria electrónica dentro del mismo término. <i>Art. 301 COA</i> |

Tabla 2: Elaborada por el autor.

De conformidad con el procedimiento expuesto a través de los cuadros, el autor (Castillo, 2011) indica que estos lineamientos vinculan a los sujetos obligados, en este caso, al pago de lo adeudado, a su esperado cumplimiento. En esta misma línea de consideraciones, (Urbani, 2011, pág. 550) afirma que la ejecución de coactiva surte efectos sin la necesidad de recurrir a otra entidad para la ratificación de sus gestiones. Y, de esta manera, se ejecuta el cobro de la deuda aun cuando el obligado no se encuentre de acuerdo con ello (Zamora Barbosa, W. H. , 2014).

Por su lado, la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS, establece un procedimiento de ejercicio de la potestad coactiva, y de la simple lectura de aquel, se colige ciertas disimilitudes por parte del procedimiento de la Resolución y el ya establecido en el COA, principalmente en los siguientes puntos:

Tabla 3: Elaborada por el autor.

| | |
|---|-------------------------------|
| Requisitos para solicitar acuerdo de pago parcial | <i>Art. 275 de Resolución</i> |
| Ejecución coactiva fenecido el término de presentación de facilidades de pago | <i>Art. 163 de Resolución</i> |
| Plazos de acuerdos de pagos parciales | <i>Art. 164 de Resolución</i> |
| Términos para posesión de perito en la dimisión de bienes | <i>Art. 189 de Resolución</i> |
| Término para depósito de valores de remate de bienes | <i>Art. 191 de Resolución</i> |
| Término para el coactivado presente observaciones de la rendición de cuentas del Depositario en el embargo de bienes | <i>Art. 191 de Resolución</i> |
| Término para practicar las diligencias previas al remate | <i>Art. 196 de Resolución</i> |
| Formas de postura en remate de bienes | <i>Art. 202 de Resolución</i> |

Además, autores afirman, entre ellos (Garcés, W. P., 2005, págs. 340-348), que lo realizado en el procedimiento de coactiva es solo la auto tutela de la administración para hacer efectivo los actos que ellos mismos emiten.

Resulta oportuno enfatizar que el procedimiento realizado en vía coactiva puede ser impugnado en cualquier momento ante un juez mediante una demanda de excepciones a la coactiva, y posteriormente, este juez revise

la legitimidad y legalidad del procedimiento sustanciado por la entidad pública (Yáñez Erazo, J. D., 2016).

La antinomia del procedimiento de ejecución coactiva establecido en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS, con el Código Orgánico Administrativo

Es precisamente el procedimiento de embargo de bienes y métodos de pago en el remate de bienes dentro de la ejecución coactiva en el que se centra la problemática principal y, asimismo, la propuesta de derogación del presente trabajo, pues la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS, no solo busca únicamente regular el procedimiento coactivo del órgano IESS, sino que, además, determina y establece taxativamente términos diferentes a los establecidos en el COA, en cuanto a la aplicabilidad de forma de pago en remate de bienes, entre otras.

En este sentido, la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS regula el procedimiento coactivo de tal institución, y a su vez, está causando una antinomia categórica entre su contenido y el COA, estigmatizando innecesariamente el procedimiento para la ejecución de la potestad coactiva.

Si bien el Reglamento Orgánico Funcional del IESS expone que el órgano podrá emitir resoluciones para el procedimiento de coactiva, cobro de carteras, etc. Tal disposición se ha ejecutado de una forma medianamente eficaz.

De la ilustración gráfica expuesta en párrafos siguientes, se infiere que la resolución como norma inferior se encuentra contraviniendo lo ya

establecido en la norma orgánica con aplicación material en coactiva y aplicación subjetiva en entes públicos como el IESS.

El énfasis en la regulación de la potestad coactiva se fundamenta en la disposición de los artículos 42 y 43 del COA, artículos explícitos en su contenido que determinan el ámbito subjetivo y material del COA, en donde se señala que la aplicación del COA se dará en la ejecución coactiva, y en este mismo orden de ideas, la ya aludida norma orgánica menciona que su aplicación es obligatoria a todos los órganos que conforman legítimamente el sector público, siendo el IESS uno de tales órganos.

Según Bravo Cucci y Villanueva Gutiérrez, este procedimiento ejerce la autotutela ejecutiva para procurarse el cobro de una deuda. (Salazar, P, 2015). Al tanto, en este margen de pensamiento, Hinostraza Minguez indica que la coactiva es una potestad propia y de carácter plenamente exclusivo del órgano estatal. (Vallarta, I. L., 1885). En atención a aquello, desde la perspectiva normativa jurídica, se genera una clara antinomia en el momento que el Consejo Directivo del IESS expide una Resolución que intenta regular la potestad coactiva que goza su institución al formar parte del sector público, y adicionalmente, se contrapone a los términos y procedimientos de la ejecución del embargo y métodos de pago en el remate de bienes ya establecidos previamente en el COA, y más aún cuando dentro de las disposiciones derogatorias⁵ del cuerpo normativo se

⁵ DISPOSICIONES DEROGATORIAS PRIMERA. - *Deróganse todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando.*

obliga a derogar todas aquellas disposiciones relacionadas a procedimientos administrativos que se han venido aplicando momentos antes de la promulgación del COA.

Es trascendental recalcar que el COA se promulgo en el año 2018, por lo que la Resolución C.D. 625 al ser expedida con anterioridad al COA, debería derogarse, *-esto sin perjuicio de la disposición derogatoria de tal cuerpo orgánico-*, por el principio de irretroactividad de la norma, es decir, el COA se aplica a los casos a partir de su promulgación, no teniendo sentido que se siga aplicando una resolución antigua y que la misma tuvo que derogarse por una disposición del COA desde su entrada al ordenamiento jurídico.

De la forma en la que se expuso en los cuadros situados en párrafos anteriores, existe una evidente diferencia, enfáticamente, en los términos y formas establecidas para la ejecución de embargo de bienes, entre otros.

Por ello, se presenta el siguiente cuadro comparativo de las disposiciones incongruentes de regulación de la Resolución C.D. 625 y el COA.

| Disposición | Ubicación sistemática en la Resolución C.D. 625 | Ubicación sistemática en el COA | Diferencia |
|--|--|--|--|
| Requisitos para solicitar acuerdo de pago parcial | Art. 275 | Art. 275 | A diferencia del COA, la Resolución no contempla la garantía de la obligación |
| Ejecución coactiva fenecido el término de presentación de facilidades de pago | Art. 163 | NA | La Resolución establece el término de 5 días a partir de la negativa de las facilidades de pago, mientras que el COA no contempla tiempo para aquello. |
| Plazos de acuerdos de pagos parciales | Art. 164 | Art. 277 | La Resolución establece plazos de hasta 36 meses, mientras que el COA establece plazos hasta 24 meses. |
| Términos para posesión de perito en la dimisión de bienes | Art. 189 | NA | La Resolución establece términos, mientras que el COA no establece ninguno. |
| Término para depósito de valores de remate de bienes | Art. 191 | NA | La Resolución establece el término de un día, mientras que el COA no establece ninguno. |
| Término para el coactivado | | | La Resolución establece el término tres días, mientras |

| | | | |
|--|----------|----------|--|
| presente observaciones de la rendición de cuentas del Depositario en el embargo de bienes | Art. 191 | Art. 298 | que el COA establece tres para observaciones del informe del perito, más no del depositario. |
| Término para practicar las diligencias previas al remate | Art. 196 | NA | La Resolución establece el término tres días, mientras que el COA no establece ninguno. |
| Formas de postura en remate de bienes | Art. 202 | Art. 303 | La Resolución solo permite el pago al contado, mientras que el COA permite el pago al contado y a plazo. |

Tabla 4: *Elaborada por el autor.*

De la revisión del cuadro comparativo, se concluye que existe diferencias fácilmente perceptibles entre la Resolución y el COA, y aun en el supuesto no consentido que, dentro de todas las disposiciones del COA, haya aspectos sin regular, eso no permite que un Consejo Directivo de un órgano público pueda auto adjudicarse y avocar atribuciones que no le corresponden en el marco normativo, ni legal o legítimamente, y regular tales aspectos.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que la Resolución dispone la aplicación subsidiaria del COA, no obstante, tal aplicación resulta contraproducente al existe una doble regulación en donde cada

norma establece algo diferente, en palabras comunes, existe un choque si se aplica subsidiariamente el COA en aspectos regulados por la Resolución.

Por ejemplo, las formas de pago en el remate de bienes. Es de conocimiento público que las formas de pago, de forma general, son al contado y al plazo. Por consiguiente, el COA reconoce esos dos métodos de pago, aun así, la resolución solo reconoce y permite el pago al contado. Pues, en este breve ejemplo resulta contraproducente, como se mencionaba, aplicar subsidiariamente la normal del COA con aspectos opuestos establecidos en la resolución, tales como los métodos de pago.

De ahí yace la idoneidad de una propuesta jurídica a la Resolución y que la misma al ser una norma de rango inferior en comparación con una norma orgánica, debe derogarse, más no encontrarse vigente para confundir y contrariar a una norma orgánica, como se ha podido observar en la exposición del presente trabajo.

En tal sentido, la yuxtaposición de la doble regulación del procedimiento coactivo para el órgano público del IESS, ocasiona una antinomia en el derecho administrativo ecuatoriano, siendo necesario proponer la derogación al proceso de coactiva contemplado en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS.

Propuesta de derogación al proceso de coactiva contemplado en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS

Nombre de la Propuesta:

Propuesta de derogación al proceso de coactiva contemplado en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS, para que exista un procedimiento idóneo, responsable y equitativo al Código Orgánico Administrativo (COA).

Objetivo General:

Plantear la derogación del procedimiento coactivo contemplado en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS.

Objetivo Específico:

Regular el procedimiento coactivo y su grado de aplicación eficaz en la vía administrativa bajo la idoneidad y concordancia con el Código Orgánico Administrativo (COA).

Justificación de la Propuesta:

En síntesis, el enfoque de nuestra propuesta es que, se aproveche al máximo la figura de la coactiva como facultad única de la administración pública y que, a pesar de la adicional regulación de la coactiva en resoluciones de entidades públicas, tales como el IESS, la antedicha resolución se derogue al tenor de lo establecido en el Código Orgánico Administrativo.

Propuesta:

Que, en el Consejo Directivo del IESS, en el marco del ejercicio de sus atribuciones, funciones y deberes como órgano competente, reforme la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, concretamente, respecto al proceso de coactiva, con particularidad en sus artículos 163, 164, 189, 191, 196, y 202, para que el mismo guarda concordancia y armonía con la regulación del procedimiento coactivo establecido en el Código Orgánico Administrativo,

CONCLUSIONES

1. Es procedente la derogación de la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS, debido a que la misma es inconstitucional por la clara antinomia de la expedición de una Resolución que intenta regular la potestad coactiva que goza su institución al formar parte del sector público, existiendo ya una norma orgánica que regula tal potestad, y además la confusión y contraposición con una norma orgánica (COA) en cuanto a términos, disposiciones, procedimientos, entre otros aspectos, estigmatizando innecesariamente el procedimiento para la ejecución de la potestad coactiva.
2. La Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS omite gravemente el orden jerárquico de aplicación de normas establecido en la Constitución y la reconocida Pirámide de Kelsen, y conjuntamente, limitar ilegítimamente la posibilidad de dos vías de pago de los bienes rematados, determinando el pago al contado como único método de pago, contraviniendo a lo establecido en el COA que reconoce el pago al contado y a plazos como métodos válidos en el remate de bienes.
3. El Código Orgánico Administrativo en sus artículos 42 y 43, determinan su ámbito subjetivo y material, señalando que su aplicación se dará en la ejecución coactiva, y de forma obligatoria a todos los órganos que conforman legítimamente el sector público, por tanto, el COA es la única norma aplicable al sector público y el ejercicio de sus competencias y facultades conferidas por la ley.
4. Debido a las disposiciones derogatorias del cuerpo normativo COA, se obliga a derogar todas aquellas disposiciones relacionadas a

procedimientos administrativos que se han venido aplicando momentos antes de la promulgación del COA, lo cual incluye aquellas resoluciones de entidades públicas y, consecuentemente, la aplicación inmediata y obligatoria del COA en los procedimientos administrativos desde su promulgación, siendo otra norma reguladora de tales aspectos con vigencia anterior o posterior del COA, carente de constitucionalidad y legitimidad.

RECOMENDACIONES

- 1.** En aras de no vulnerar los derechos de los administrados, se recomienda que previo a la derogación de la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS, se establezca que tal Resolución se aplique para finalizar aquellos procedimientos ya iniciados y, asimismo, con efecto inmediato a la derogación de la Resolución, se aplique el COA en los casos de coactiva posteriores a dicha derogación.
- 2.** Solicitar al Consejo Directivo del IESS que, por iniciativa, en el marco de sus atribuciones y sin órdenes del poder legislativo, derogue la Resolución C.D. 625, permitiendo la existencia de aplicación concordante y armónica con el Código Orgánico Administrativo, respecto al procedimiento de ejecución coactiva.
- 3.** Solicitar al Consejo Directivo la publicación de un comunicado oficial por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, informándoles a los usuarios que el cobro de valores por la potestad coactiva se realizara al tenor de lo establecido en el Código Orgánico Administrativo.
- 4.** Solicitar una ratificación por parte de la Asamblea Nacional para que disponga el alcance y aplicación del Código Orgánico Administrativo y sus disposiciones derogatorias en todas las instituciones públicas y en procedimientos coactivos, aplicación superior a otras resoluciones de entidades públicas.
- 5.** Promover a los estudiantes y profesionales del derecho, a elaborar propuestas de reformas jurídicas o derogación de resoluciones o demás leyes vigentes que se contrapongan con la norma orgánica, para que

aquellos guarden concordancia y armonía con la regulación del procedimiento coactivo establecido en el Código Orgánico Administrativo.

REFERENCIAS

- Cassagne, J. C. & Najar, J. E. I. (2002). Derecho administrativo (Vol. 2). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Castañeda, E. S. (1996). Algunas reflexiones sobre el procedimiento de cobranza coactiva de tributos. *Revista Themis*, 233.
- Castillo, J. P. (2011). "El Procedimiento de Ejecución Coactiva (primera parte). *Revista Actualidad Empresarial* N° 233.
- Contreras Villalobos, C. F. (2012). Jurisdicción coactiva en Colombia.
- Danos Ordoñez, Jorge. "El procedimiento de cobranza coactiva como manifestación de la potestad de la administración pública de ejecución forzosa de sus actos". En *Revista Themis*. Segunda época 2, N° 32, Lima, 1995, p. 45.
- Eldredge, A. R. (2015). *Manual de Derecho Administrativo*.
- Fernández Ruiz, J. . (2016). *Derecho administrativo*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM).
- Garcés, W. P. (2005). Breves notas sobre el tratamiento actual del Procedimiento de Ejecución Coactiva de las Obligaciones no Tributarias de Competencia de la administración pública. *Derecho & Sociedad*.
- Georges Vedel, *Derecho administrativo*, traducción de Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980, p. 39.
- Guevara Zavaleta, J. L., & Saavedra Rodríguez, M. S. (2018). El uso abusivo del embargo en el procedimiento de ejecución coactiva.
- Huamán, J. A. (2012). El Procedimiento de Ejecución Coactiva. *Revista de Derecho administrativo*, 11, 233-244.
- López Menudo, Francisco: El principio de irretroactividad en las normas jurídico-administrativas, Edit. Instituto García Oviedo, Sevilla, 1982. (Contreras Villalobos, C. F, 2012).
- Moreano Valdivia, C. (2014). Algunos alcances sobre la facultad coactiva de la administración tributaria.
- Napuri, C. G. (2007). *El Procedimiento Administrativo*. Ara Editores.

- Ordoñez, J. D. (1995). El procedimiento de cobranza coactiva como manifestación de la potestad de la administración. *Revista Themis*, 32, 45.
- Ordoñez, J. D. (1995). El procedimiento de cobranza coactiva como manifestación de la potestad de la administración pública de ejecución forzosa de sus actos. *THEMIS Revista de Derecho*, (32), 43-50.
- Pareja, E. P., & Goicochea, M. S. G. G. (2012). Apuntes en torno al proceso de revisión judicial de legalidad del procedimiento de ejecución coactiva. . *Revista de Derecho Administrativo*, (11), 223-231.
- Romano, S. (1912). *Principii di diritto amministrativo*. Giauffre.
- Salazar, P. (2015). El procedimiento de ejecución coactiva y su cuarto intermedio. *Advocatus*, (032), 289-296.
- Sotelo Castañeda, Eduardo. "Algunas reflexiones sobre el procedimiento de cobranza coactiva de tributos". En *Revista Themis*. Segunda época. N° 34, Lima 1996, p. 233.
- Urbani, J. C. (2011). *Comentarios al Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica.
- Vallarta, I. L. (1885). *Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva*. Imprenta del Gobierno.
- Vivien, A. F. (1845). *Etudes administratives*. Duriez.
- Yáñez Erazo, J. D. (2016). *Conveniencia de la aplicación de la vía sumaria al juicio de excepciones al procedimiento de ejecución coactiva*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Zamora Barbosa, W. H. . (2014). *Fundamentos del procedimiento administrativo de cobro coactivo*.

ANEXO 1

GLOSARIO

1. **Antinomia:** Contradicción entre dos preceptos legales. Contradicción entre dos principios racionales.
2. **Incongruencia:** Falta de conveniencia, coherencia, relación lógica.
3. **Derogación:** Dejar sin efecto una norma vigente.
4. **Coactiva:** Poder legítimo del derecho para imponer su cumplimiento o prevalecer sobre su infracción.
5. **Juicio monitorio:** Proceso de reclamación judicial de deuda monetaria de cualquier importe, siempre que sea líquida, determinada, vencida y exigible, cuando se dispone por el demandante de un crédito o documento que, a simple vista, demuestra que existe claramente una deuda, y que tiene como finalidad conseguir que el acreedor pueda cobrar de forma ágil.
6. **Juicio ejecutivo:** Procedimiento por el que se trata de llevar a efecto, mediante embargo y venta de bienes el cobro de créditos que constan en algún título que tiene fuerza suficiente para constituir por sí mismo plena probanza.
7. **Inconstitucionalidad:** Que vulnera la Constitución y es por ello nulo de pleno derecho.
8. **Jurisdicción:** Poder o autoridad que tiene alguien para gobernar.
9. **Pirámide de Kelsen:** Categoriza las diferentes clases de normas ubicándolas en una forma fácil de distinguir cual predomina sobre las demás.

10. Sector público: Conjunto de organismos administrativos (instituciones, corporaciones y oficinas) del Estado. Que pertenecen al Estado significa que son públicos, de todos los ciudadanos del país. A través de ellos el Estado se encarga de ejecutar sus políticas y sus leyes y habitualmente de prestar los servicios básicos e indispensables a los habitantes del país.

11. Sector privado: Conjunto de individuos u organizaciones cuya titularidad no corresponde al Estado.

12. Irretroactividad: Falta de extensión de la aplicación de una norma a hechos y situaciones anteriores a su entrada en vigor o a actos y negocios jurídicos.

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Terán Calderón, Víctor Geovanny** con C.C: # **0922651674** autor del trabajo de titulación: **Propuesta de derogación al proceso de coactiva contemplado en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS** previo a la obtención del título de **Abogado de los tribunales y juzgados de la República del Ecuador** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, a los 3 días del mes de febrero del año 2023

f. _____

Terán Calderón, Víctor Geovanny
C.C: 0922651674

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

| | | | |
|---|--|--|------------------------------------|
| TEMA Y SUBTEMA: | Propuesta de derogación al proceso de coactiva contemplado en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS. | | |
| AUTOR(ES) | Terán Calderón, Víctor Geovanny | | |
| REVISOR(ES)/TUTOR(ES) | Abg. Sánchez Peralta, Eduardo José | | |
| INSTITUCIÓN: | Universidad Católica de Santiago de Guayaquil | | |
| FACULTAD: | Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas | | |
| CARRERA: | Derecho | | |
| TITULO OBTENIDO: | Abogado de los tribunales y juzgados de la República del Ecuador | | |
| FECHA DE PUBLICACIÓN: | 03 de febrero de 2023 | No. DE PÁGINAS: | 28 |
| ÁREAS TEMÁTICAS: | Derecho Constitucional, Derecho Social, Derecho Administrativo. | | |
| PALABRAS KEYWORDS: | CLAVES/ | Coactiva, IESS, Embargo, Remate, Seguridad Social. | |
| RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras): | | | |
| <p>En este trabajo de investigación se analiza la incongruencia y legalidad del procedimiento de coactivo contenido en la resolución 625 del Consejo Directivo por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El respectivo análisis es realizado en razón de la existencia de antinomias e incongruencias entre lo expresado en la Resolución 625 del Consejo Directivo del IESS con respecto a los procesos coactivos de procedencia de embargos y remates de bienes embargados y el procedimiento en el Código Orgánico Administrativo que contempla un procedimiento diferente. Con el fin de determinar si las disposiciones de la Resolución 625 del IESS atenta contra el derecho administrativo ecuatoriano contenido en el Código Orgánico Administrativo.</p> | | | |
| ADJUNTO PDF: | <input checked="" type="checkbox"/> | SI | <input type="checkbox"/> NO |
| CONTACTO CON AUTOR/ES: | Teléfono: +593993200001 | E-mail: Victorgteranc@gmail.com | |
| CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE): | Nombre: Ab. Paola María Toscanini Sequeira, Msc. | | |
| | Teléfono: +593-999570394 | | |
| | E-mail: paola.toscanini@cu.ucsg.edu.ec paolats77@icloud.com | | |
| SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA | | | |
| Nº. DE REGISTRO (en base a datos): | | | |
| Nº. DE CLASIFICACIÓN: | | | |
| DIRECCIÓN URL (tesis en la web): | | | |