



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS**

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

**Reforma al Código Orgánico Administrativo para la optimización de
procesos coactivos.**

AUTOR:

Gordillo Silva, Pablo Andrés

Trabajo de titulación previo a la obtención del grado de: Abogado.

TUTOR:

Zavala Vela, Diego Andrés

Guayaquil – Ecuador

Abril - 2024



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

CERTIFICACIÓN

Certifico que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por **Pablo Andrés Gordillo Silva**, como requerimiento para la obtención del Título de **Abogado**.

TUTOR



Firmado electrónicamente por:
DIEGO ANDRES ZAVALAVELA

f. _____

Zavala Vela, Diego Andrés

DECANO

f. _____

Zavala Egas, Leopoldo Xavier

Guayaquil, al 09 del mes de abril del año 2024



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, Pablo Andrés Gordillo Silva

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación, “**Reforma al código orgánico administrativo para la optimización de procesos coactivos**”, previo a la obtención del Título de **Abogado**, 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, al 09 del mes de abril del año 2024

AUTOR

f. 
Gordillo Silva, Pablo Andrés



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO AUTORIZACIÓN**

Yo, Pablo Andrés Gordillo Silva

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la publicación en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, “Reforma al código orgánico administrativo para la optimización de procesos coactivos”, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, al 09 del mes de abril del año 2024

AUTOR

f. 

Gordillo Silva, Pablo Andrés



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

REPORTE URKUND

CERTIFICADO DE ANÁLISIS
magister

Titulación Pablo Gordillo Final

2% Textos sospechosos

19% Similitudes (ignorado)
2% similitudes entre comillas
2% entre las fuentes mencionadas

2% Idiomas no reconocidos

Nombre del documento: Titulación Pablo Gordillo Final.docx
ID del documento: 299b4b556b1a23570774a49390c190a375b78e3c
Tamaño del documento original: 182 kB

Depositante: Paola María Toscanini Sequeira
Fecha de depósito: 11/4/2024
Tipo de carga: interface
fecha de fin de análisis: 11/4/2024

Número de palabras: 6186
Número de caracteres: 42.055

Ubicación de las similitudes en el documento:

Fuentes principales detectadas

N°	Descripciones	Similitudes	Ubicaciones	Datos adicionales
1	201.159.223.2 http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/16508/3/T-UICSG-PRE-JUR-DER-707.pdf.txt 37 fuentes similares	8%		Palabras idénticas: 8% (536 palabras)
2	repositorio.ucsg.edu.ec http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/16508/3/T-UICSG-PRE-JUR-DER-707.pdf.txt 24 fuentes similares	5%		Palabras idénticas: 5% (284 palabras)
3	repositorio.ucsg.edu.ec http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/14554/3/T-UICSG-PRE-JUR-DER-534.pdf.txt 22 fuentes similares	4%		Palabras idénticas: 4% (269 palabras)
4	repositorio.ucsg.edu.ec http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/15776/3/T-UICSG-PRE-JUR-DER-620.pdf.pdf.txt 22 fuentes similares	4%		Palabras idénticas: 4% (244 palabras)
5	repositorio.ucsg.edu.ec http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/1103/3/T-UICSG-PRE-JUR-DER-75.pdf.txt 21 fuentes similares	3%		Palabras idénticas: 3% (207 palabras)

Fuentes con similitudes fortuitas

N°	Descripciones	Similitudes	Ubicaciones	Datos adicionales
----	---------------	-------------	-------------	-------------------

AUTOR

f. _____ **Gordillo Silva,**
Pablo Andrés

TUTOR



Creado e descodificado por:
DIEGO ANDRÉS ZAVALAVELA

f. _____ **Zavala Vela,**
Diego Andrés



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS**
CARRERA DE DERECHOAUTORIZACIÓN

AGRADECIMIENTO

Expreso mi más profundo agradecimiento a cada uno de mis maestros, cuya influencia ha dejado una huella indeleble en esta trayectoria. Reconozco y valoro sinceramente el respaldo y las oportunidades proporcionadas por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, que en conjunto con las personas que fueron parte de este camino me proporcionaron las herramientas necesarias para culminar con éxito esta etapa de mi vida.



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

DEDICATORIA

Esta realización la dedico a mis padres, mis hermanas y, sobre todo, a Dios, por haber dirigido mi camino y brindado la fortaleza, inspiración y las oportunidades que me han llevado hasta este punto. Gracias de todo corazón.



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS**

CARRERA DE DERECHO

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

f. _____

AB. ALEXANRA RUANO SANCHEZ, MGS.

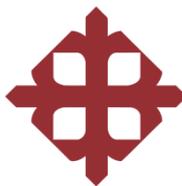
OPONENTE

f. _____

AB. MARIA PATRICIA IÑIGUEZ CEVALLOS, MGS.

f. _____

AB. PABLO JAVIER CARRION CARRION MGS



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

Facultad: Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas

Carrera: Derecho

Período: Semestre C- 2023

Fecha: 10 de abril del 2024

ACTA DE INFORME PARCIAL

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado ***“Reforma al código orgánico administrativo para la optimización de procesos coactivos”***, elaborado por el estudiante ***Gordillo Silva, Pablo Andrés***, certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la calificación de 10 (DIEZ), lo cual lo califica como ***APTO PARA LA SUSTENTACIÓN***.



Firmado electrónicamente por:
**DIEGO ANDRES ZAVALA
VELA**

f. _____

Zavala Vela, Diego Andrés

DOCENTE - TUTOR

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	VI
ABSTRACT	VII
INTRODUCCIÓN.....	2
1. CAPÍTULO I: La ejecución coactiva	3
1.1. La administración pública	3
1.2. Potestad coactiva	4
1.3. Procedimiento de coactiva.....	6
1.3.1. Requisitos	7
1.3.2. Fase preliminar y facilidades de pago.....	8
1.3.3. Fase de apremio	8
2. CAPÍTULO II: Reforma al Código Orgánico administrativo	11
2.1. Principio de autonomía de las instituciones públicas	11
2.2. Propuesta de lege ferenda al procedimiento de cobro coactivo en el Código Orgánico de la Administrativo.....	13
2.2.1. Delimitación del juzgado de coactiva.....	13
2.2.2. Juez de coactiva.....	14
2.2.3. Secretario de coactiva	15
2.2.4. Citador.....	16
CONCLUSIONES	18
RECOMENDACIONES.....	19
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	20

RESUMEN

El presente artículo académico se adentra en el procedimiento de ejecución coactiva en el derecho administrativo ecuatoriano, una práctica que permite a la administración pública cobrar deudas sin recurrir a los tribunales judiciales, y como este procedimiento podría optimizarse delimitando bases sólidas al inicio de los procesos que garanticen objetividad, legitimidad y transparencia.

En el desarrollo de la temática se profundiza en los fundamentos legales y las implicaciones de esta práctica, se examina el marco teórico y legal que sustenta la ejecución coactiva, así como el procedimiento detallado que involucra desde la emisión de títulos de crédito hasta el remate de bienes para la recuperación de créditos, rubros dividendos o valores vencidos.

En adición, se enfatiza en la necesidad de la autonomía de las entidades con facultades coactivas contrastando esta autonomía con la descentralización de responsabilidades derivadas de los procesos coactivos para mitigar errores jurídicos de fondo y evitar el cometimiento de delitos por acción u omisión en las distintas etapas del proceso.

Finalmente, se presentan propuestas de reforma al Código Orgánico Administrativo para mejorar la eficacia y transparencia del procedimiento de ejecución coactiva, fortaleciendo las garantías procesales y los derechos de los ciudadanos.

Palabras clave: Derecho administrativo, proceso coactivo, descentralización, recuperación, potestad coactiva.

ABSTRACT

This academic article examines the coercive execution procedure within Ecuadorian administrative law, a mechanism that empowers the public administration to collect debts without resorting to the courts. It explores avenues for optimizing this procedure by establishing robust foundations at the outset of processes to ensure objectivity, legitimacy, and transparency.

Throughout the analysis, the article delves into the legal foundations and ramifications of this practice, scrutinizing both the theoretical underpinnings and the legal framework supporting coercive execution. It also provides a comprehensive overview of the detailed procedure, ranging from the issuance of debt instruments to the auction of assets for credit recovery, dividends, or overdue securities.

Moreover, the article underscores the importance of granting autonomy to entities vested with coercive powers, while also considering the decentralization of responsibilities arising from coercive processes. This decentralization is proposed to mitigate substantive legal errors and prevent the commission of crimes through action or omission at various stages of the process.

Lastly, the article puts forth proposals for reforming the Organic Administrative Code to enhance the efficiency and transparency of the coercive execution procedure. These reforms aim to bolster procedural safeguards and uphold citizens' rights.

Key words: Administrative law, coercive process, decentralization, recovery, coercive power.

INTRODUCCIÓN

En el ámbito del derecho administrativo, la ejecución coactiva por parte de la administración pública es un tema de continua relevancia y debate. Esta práctica, que implica la facultad del Estado para cobrar deudas y garantizar el cumplimiento de obligaciones sin recurrir a la intervención judicial, plantea una serie de desafíos legales y constitucionales que requieren un análisis exhaustivo y riguroso.

El presente artículo se propone explorar el concepto de ejecución coactiva desde una perspectiva jurídico-penal, examinando tanto sus fundamentos legales como las implicaciones prácticas de su aplicación. A través de un enfoque interdisciplinario, se buscará arrojar luz sobre los aspectos más controvertidos y relevantes de este tema, ofreciendo una visión integral que tenga en cuenta tanto los principios jurídicos como las realidades prácticas que enfrentan los operadores del sistema legal.

En primer lugar, se abordará el marco teórico y legal que sustenta la ejecución coactiva, profundizando en las definiciones y principios que la rigen según la legislación ecuatoriana y la doctrina jurídica especializada. Se analizará la evolución histórica de esta práctica y su justificación en el principio de primacía del interés general, así como los límites constitucionales y legales que deben respetarse para garantizar el debido proceso y los derechos de los ciudadanos.

A continuación, se examinará detalladamente el procedimiento de ejecución coactiva, desde la emisión de los títulos de crédito hasta las medidas cautelares y el remate de bienes. Se destacarán las etapas clave del proceso y se identificarán los aspectos críticos que pueden generar controversia o conflicto.

Finalmente, se presentarán propuestas de reforma al Código Orgánico Administrativo, con el objetivo de mejorar la eficacia y la transparencia del procedimiento de ejecución coactiva, así como de fortalecer las garantías procesales y los derechos de los ciudadanos. Estas propuestas se fundamentarán en un análisis crítico de la legislación vigente y se sustentarán en principios de justicia, equidad y legalidad.

1. CAPÍTULO I: LA EJECUCIÓN COACTIVA

1.1. La administración pública

La administración pública es tan antigua como el gobierno mismo y se define como la parte más visible del gobierno que está en acción y que actúa por sí misma sin intervención de la función judicial (Wilson, 1887). También se entiende como el sistema administrativo de un Estado que nace para prestar servicios públicos a la comunidad a quien se debe; ejercitar controles públicos a las personas, y que sus objetivos se sujeten a las normas y leyes que regulan la administración pública de forma adecuada, cuya meta principal es proporcionar un sistema que brinde seguridad a la sociedad (Armendaris, 2008).

La Administración Pública persigue fines que, si bien pertenecen al bien común, se asumen como inherentes a ella, pues se trata de un grupo humano que se rige por un estatuto específico; realiza una tarea perdurable; y, cuenta con un poder organizado al servicio de los intereses públicos (Cassagne, 2015). De lo anterior, podríamos derivar que Dromi se manifieste alegando que en la Administración Pública existen dos aspectos fundamentales, por un lado, el aspecto objetivo, el cual ejecuta acciones positivas requeridas con el fin de alcanzar el bien común, a través de los órganos fundamentales que componen el Estado; y por otro, el aspecto subjetivo, que se compone de una “figura orgánica”, que no es más que el aparato administrativo (Dromi, 2001).

Para materializar el concepto a la actualidad, la Constitución del Ecuador es clara y define la Administración Pública en su artículo 227 y la conceptualiza como un servicio a la colectividad que debe regirse por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Otros autores han manifestado conceptos de administración pública alejados del esquema tradicional, como Granja (2002) que menciona que la administración pública también puede entenderse como una ciencia y un arte

simultáneos que persigue el conocimiento, la práctica y la gestión de las múltiples actividades y servicios inherentes a la esfera pública, y según su finalidad tiene un carácter jurídico. Porque en realidad todas las administraciones públicas, estados, comunidades autónomas y los organismos locales no son personas jurídicas, sino que constituyen conjuntos de personas jurídicas (Parada Vázquez, 2013). Una vez expuestas las distintas posturas sobre el origen y la fuente en sí misma, lo que hay que aclarar sobre este concepto es que el término “administración pública” engloba a las varias administraciones públicas que pueden suscitarse dentro de un estado de derecho, es decir, el término singular pluraliza, pero al mismo tiempo genera autonomía individual dentro de este. Una conceptualización considerada como punto de partida para el análisis de los procesos coactivos.

1.2. Potestad coactiva

La potestad coactiva se refiere al privilegio excepcional que ostenta la administración para cobrar deudas directamente, sin requerir la intervención de los tribunales judiciales. En este sentido, la administración actúa como juez y parte, justificado por el principio de primacía del interés general, especialmente cuando esos recursos son necesarios con urgencia para el cumplimiento efectivo de los objetivos estatales. Esta facultad se ejerce específicamente sobre obligaciones derivadas de actos de soberanía estatal, excluyendo aquellas relacionadas con simples transacciones comerciales.

En la legislación ecuatoriana, la potestad coactiva se reconoce como el procedimiento para recuperar deudas en los casos en que la administración pública actúa como acreedora, sin necesidad de recurrir a la intervención judicial, sino mediante la aplicación del principio de Autotutela de la Administración Pública. Esta posición otorga a la administración una posición especial en relación con la función judicial, ya que las decisiones del sector público tienen efecto y se consideran definitivas por mandato legal.

La administración pública está limitada a ejercer únicamente aquellas facultades que le son otorgadas por el ordenamiento legal para recaudar sus

ingresos de manera coactiva, siempre y cuando estos ingresos se deriven de relaciones jurídicas de carácter público. Esto abarca los ingresos tributarios y otros ingresos que, aunque no tengan naturaleza tributaria, se fundamentan en la autoridad de los poderes públicos, como las multas, entre otros.

Por consiguiente, sería inapropiado el cobro de deudas originadas por acciones de entidades estatales en el ámbito del Derecho privado, cuando la administración actúa como un sujeto privado sujeto a las normas del derecho civil común, ya que, considerando todas las facultades que se le otorga a la administración resultaría sin fundamento ejercer como juez y parte en un proceso de carácter privado. Esto sucede, por ejemplo, en operaciones como la compra o alquiler de bienes. En tales circunstancias, la administración está obligada a resolver sus disputas con los particulares a través de los procedimientos legales ordinarios ante los tribunales. De lo contrario, se infringirían los derechos constitucionales relativos a la defensa, igualdad, acceso a la justicia y debido proceso (Ordoñez, 1995).

En paralelo, la administración pública colombiana posee una perspectiva similar a la nuestra respecto a supremacía del estado y como esto es inherente a la potestad coactiva, debido a que, la potestad coactiva se sustancia y fundamenta como un régimen excepcional, regulado en base al principio de Autotutela del Estado. Según Escobar (1999) las condiciones de las deudas en cuestión, su procedencia y competencia, deben ser determinadas, exigibles y de plazo vencido a favor del Estado que ejerce dicha jurisdicción.

Además de estas características esenciales, es importante considerar el contexto legal y constitucional que respalda la potestad coactiva, así como los principios que la fundamentan, tales como la eficiencia en la recaudación de ingresos públicos y la protección de los intereses estatales. Asimismo, se debe garantizar el debido proceso y los derechos de los contribuyentes o deudores, asegurando que el ejercicio de esta potestad se realice dentro de los límites establecidos por la ley y con respeto a los principios de legalidad y proporcionalidad.

Por lo tanto, la potestad coactiva, aunque excepcional, cumple una función crucial en el sistema administrativo, permitiendo al Estado asegurar el cumplimiento de sus obligaciones financieras sin depender exclusivamente de la vía judicial siempre y cuando se respeten los principios y garantías fundamentales del derecho administrativo y constitucional, lo cual de no ser de esta manera aumentaría el déficit estatal de manera exponencial, ocasionando graves consecuencias literalmente para cada ciudadano ecuatoriano.

En el ámbito del Derecho Administrativo, la administración pública cuenta con la facultad de exigir la ejecución forzosa de sus actos administrativos sin recurrir a la intervención de los órganos judiciales, ya que posee la autoridad necesaria para hacer cumplir sus decisiones por sí misma. Este principio de los actos administrativos deriva directamente del reconocido principio de ejecutoriedad, el cual otorga a los órganos estatales que ejercen funciones administrativas la capacidad de garantizar el cumplimiento de los actos dentro de los límites establecidos por la ley.

Los procesos de jurisdicción coactiva están respaldados constitucionalmente por el principio de prevalencia del interés general, ya que esta facultad es fundamental para que el Estado pueda cumplir con sus objetivos. Asimismo, los cobros coactivos cuentan con respaldo constitucional y deben respetar las garantías del debido proceso, incluyendo el derecho del deudor a conocer el monto de la obligación y a tener medios para impugnar el cobro si fuera necesario.

1.3. Procedimiento de coactiva

Desde una perspectiva comparativa, el procedimiento administrativo de ejecución coactiva sigue una estructura procedimental similar a la adoptada por el Código Tributario y el Código de Procedimiento Civil, pero con algunas variaciones que resuelven ciertas ambigüedades presentes en estas normativas más antiguas y que favorecen en gran medida el legítimo derecho de defensa del administrado. Esto se traduce, en nuestra opinión, en una

mejor ejecución práctica de las actuaciones, en consonancia con el principio de tutela administrativa efectiva, aunque con algunas salvedades.

1.3.1. Requisitos

De acuerdo con las disposiciones del Código Orgánico Administrativo, el procedimiento coactivo se efectuará al respaldar el título de crédito pertinente con diversos documentos que evidencien la obligación, tales como títulos ejecutivos, catastros, cartas de pago emitidas conforme a la normativa vigente, registros contables y otros instrumentos públicos pertinentes.

Es importante destacar que el empleado recaudador no podrá dar inicio al procedimiento coactivo a menos que cuente con una orden de cobro, la cual puede ser de carácter general o especial y debe ser emitida de manera legal por la autoridad competente. Esta orden de cobro otorga al empleado recaudador la facultad tácita para llevar a cabo el proceso coactivo (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 262).

Según lo estipulado en el artículo 268 del Código Orgánico Administrativo, los títulos de crédito emitidos para obligaciones en favor de la administración pública deben cumplir con ciertos requisitos esenciales. Estos requisitos incluyen la identificación clara de la administración pública acreedora y del órgano emisor, la identificación del deudor, la indicación del lugar y fecha de emisión, la explicación del motivo de emisión con referencia a su origen, la especificación del valor de la obligación representada, la determinación de la fecha de devengo de intereses y la liquidación de intereses hasta la fecha de emisión. Además, debe contar con la firma del servidor público autorizante o emisor, ya sea autógrafa o en facsímil, a menos que se trate de títulos de emisión electrónica, en cuyo caso la autorización se verificará previamente en el proceso administrativo correspondiente. Es importante tener en cuenta que la falta de alguno de estos requisitos ocasionará la nulidad del título de crédito, y dicha nulidad conllevará a la baja del mismo.

1.3.2. Fase preliminar y facilidades de pago

Requerimiento de pago voluntario: El órgano competente emite un acto administrativo declarando o constituyendo una obligación dineraria. Se notifica a la o el deudor, instándole a pagar voluntariamente la obligación dentro de un plazo de diez días desde la notificación. Se previene que, de no hacerlo, se procederá con la ejecución coactiva (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 271).

Orden de cobro: Si la obligación no se paga voluntariamente, el órgano ejecutor procede con la orden de cobro, basada en la orden transmitida por la autoridad competente. Esta orden puede ser emitida junto con el acto administrativo inicial o en un instrumento separado. Desde la notificación de la orden de cobro, el órgano ejecutor solo puede suspender la ejecución coactiva en casos específicos (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 272).

Solicitud de facilidades de pago: La o el deudor puede presentar una solicitud de facilidades de pago, la cual, si es admitida, puede suspender el procedimiento de ejecución coactiva. La solicitud debe ser resuelta por el órgano competente, y si es rechazada, se reanuda el procedimiento coactivo (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 278).

1.3.3. Fase de apremio

Orden de pago inmediato: Si no se paga la deuda voluntariamente dentro del plazo establecido en el requerimiento, se emite una orden de pago inmediato. La o el deudor tiene tres días para pagar la deuda o dimitir bienes, bajo la advertencia de embargo en caso de incumplimiento (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 279).

Notificación: La notificación de la orden de pago inmediato se efectuará de acuerdo con el régimen general previsto en el Código Orgánico Administrativo. Las actuaciones posteriores también se notificarán a la o al deudor o su

representante, siempre que haya señalado domicilio especial para el objeto (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 280).

Medidas cautelares: El ejecutor puede ordenar medidas cautelares como el secuestro, retención o prohibición de enajenar bienes, para asegurar el pago de la deuda. Estas medidas pueden ser solicitadas al juzgador competente si es necesario (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 281).

Orden de embargo: Si la o el deudor no paga la deuda ni dimiten bienes dentro del plazo establecido en la orden de pago inmediato, el ejecutor ordenará el embargo de los bienes suficientes para satisfacer la obligación, con independencia de los bienes dimitidos (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 282).

Procedimientos de remate: Si es necesario, se procederá al remate de los bienes embargados, siguiendo los procedimientos establecidos según el tipo de bien. Esto incluye el remate ordinario y la venta directa en ciertos casos (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 295).

Avalúo: Antes del remate, se realizará un avalúo de los bienes embargados, con la participación de peritos y de conformidad con las normas técnicas establecidas. Este avalúo determinará el valor de los bienes a ser rematados (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 296).

Remate: Aborda el procedimiento de remate de bienes pertenecientes a personas ejecutadas, ya sean muebles o inmuebles. Se establece que este proceso se llevará a cabo a través de una plataforma informática administrada por una entidad del sector, la cual desarrollará los sistemas necesarios para ello. Se especifica que, en caso de embargarse varios bienes, la subasta puede realizarse de manera unitaria, por lotes o en su totalidad, dependiendo de lo que sea más beneficioso para la recaudación, y esta información deberá ser indicada en los avisos respectivos. Además, se señala que los bienes embargados también pueden ser rematados en entidades autorizadas por el órgano ejecutor, ya sean públicas o privadas. En resumen, el artículo describe

el proceso y las modalidades de remate de bienes embargados, proporcionando pautas específicas para su realización (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 300).

2. CAPÍTULO II: REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO

2.1. Principio de autonomía de las instituciones públicas

El término autonomía ha sido conceptualizado de diversas maneras a lo largo de la historia. En la antigua Grecia, se refería a la capacidad de una ciudad-estado para gobernarse independientemente, sin interferencias externas. Por su parte, los romanos entendían la autonomía regional como la facultad de los territorios conquistados para seguir aplicando sus propias normas y costumbres, aunque estuvieran sujetos al dominio de Roma. Ambas posturas siguen siendo socialmente aceptadas a día de hoy, sin embargo, a efecto jurídico, la perspectiva romana ejemplifica de mejor manera el funcionamiento de los estados soberanos en la actualidad.

En el ámbito jurídico y político contemporáneo, se reconoce que la autonomía abarca varios conceptos, ya que su introducción en el lenguaje legal-político es relativamente reciente. Juristas, politólogos, administradores y legisladores han adoptado este término, cada uno según su área de especialización.

Por ejemplo, según Cassagne (2015), la autonomía implica una forma avanzada de descentralización política, donde se reconoce a la entidad autónoma la capacidad de establecer sus propias normas fundamentales, lo que implica una autoridad normativa originaria.

Por otro lado, Luciano Parejo (2014) la define como un derecho colectivo al autogobierno dentro de una comunidad estatal soberana, siendo la capacidad de autorregulación una de sus características principales. En resumen, ambos autores coinciden en que la autonomía implica el poder de autogobierno y autonormación de una entidad para gestionar y satisfacer sus intereses, distinguiéndose claramente de la soberanía estatal, que corresponde exclusivamente al Estado y no puede ser opuesta a la unidad del mismo.

La Corte Constitucional de la República de Colombia (2001) se ha referido a la autonomía como:

El carácter de entidad territorial implica, pues, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales. De esta forma, tal reconocimiento se traduce en autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos. (p.11)

Por otro lado, ajeno al ámbito político, la autonomía de las entidades facultadas para la ejecución de la potestad coactiva cobra relevancia al considerar que la premura requerida en la recuperación de los rubros vencidos es razón fundamental de la existencia de este procedimiento. Además, la naturaleza de los bienes o servicios que se manejan en cada institución imposibilita la ejecución de un reglamento general para la ejecución coactiva.

Un ejemplo sencillo de cómo es necesaria dicha autonomía es contrastando los títulos de crédito transferidos a coactiva de una entidad bancaria estatal, con los que se presentan dentro de instituciones cuya naturaleza genera la obligación mensualmente como lo podría ser el instituto ecuatoriano de seguridad social. En el caso de la entidad bancaria, las obligaciones adeudadas por una persona natural o jurídica únicamente variarán debido a los intereses respecto al capital de la deuda, mientras que, en el caso del IESS, en adición a los intereses generados por la deuda existente, cada mes se vuelve a generar una nueva deuda por continuar con el incumplimiento de la obligación.

2.2. Propuesta de *lege ferenda* al procedimiento de cobro coactivo en el Código Orgánico de la Administrativo

En base a los elementos analizados sobre el procedimiento de cobro coactivo, se propone una serie de modificaciones en las bases jurídicas que podrían considerarse para futuras reformas destinadas a mejorar el procedimiento administrativo coactivo.

A lo largo de la investigación realizada, se ha evidenciado que la administración posee facultades constitucionales y legales para utilizar sus funciones y llevar a cabo acciones de cobro contra sus administrados en caso de deudas pendientes, cuando el recaudo correspondiente no ha sido efectivo.

2.2.1. Delimitación del juzgado de coactiva

La base fundamental para la reforma propuesta en este trabajo de investigación se centra en la adecuada delimitación de los principales actores involucrados en un proceso coactivo. Esto es crucial para establecer regulaciones, definiciones y sanciones efectivas dentro de los procesos, las cuales generarán un mayor control en las instituciones de potestad coactiva. Es importante destacar que la delimitación de los actores intervinientes en procesos coactivos no vulnera el principio de autonomía de las entidades con facultades coactivas. Por el contrario, esta ampliación resulta beneficiosa, ya que clarifica de manera más precisa las funciones de cada actor que obligatoriamente, independiente de la institución, participan en el proceso.

En relación con lo mencionado, agréguese como artículo independiente del Código Orgánico Administrativo, dentro del título II, Capítulo primero:

Art. ... De la conformación de los juzgados de coactiva. - Los Juzgados de Coactiva estarán conformados por una Jueza o Juez de Coactiva; una o un secretario de Coactiva, una o un Citador; y, una o un Depositario Coactivo. Además, contará con el personal auxiliar que se considere necesario para el cumplimiento de sus objetivos.

La importancia de esta reforma va más allá de un simple formalismo de lo que generalmente se desarrolla en un proceso coactivo, sino que tiene su origen en la verdadera acción, ya que, en potestad de las instituciones se deberá asignar un empleado recaudador, servidor público que en la mayoría de los casos carece de la experiencia y conocimientos especializados en el ámbito del derecho. Su falta de familiaridad con los principios legales y procedimientos jurídicos podría representar un desafío para abordar adecuadamente los asuntos legales pertinentes, más aún considerando que este empleado recaudador es quien va a hacer las veces de juez de coactiva.

2.2.2. Juez de coactiva

En afán de no desvirtuar el proceso como una acción si bien es cierto legal, pero también financiera y tributaria, considero legítima la designación de un empleado recaudador especializado en el área financiera como juez de coactiva, sin embargo, el conocimiento jurídico es necesario para la correcta ejecución de procesos.

Debido a lo mencionado, se propone la adición de la obligación de que exista asesoramiento en legal externo para el juez de coactiva, ya que, las funciones que ejecuta bajo esta figura responden a acciones jurídicas. Una figura similar se presentaba en el código del procedimiento civil en relación a los secretarios de coactiva pero más que una obligación se consideraba un derecho en caso de requerirse, ya que, se proponía que en primera instancia se trate la recuperación de cartera de las entidades de potestad coactiva como un acto administrativo interno.

Por consiguiente, agréguese al Código Orgánico Administrativo, dentro del dentro del título II, Capítulo primero:

Art. ... De la asesoría jurídica. - cuando el empleado recaudador no fuere abogado, se podrá nombrar un abogado para que dirija las etapas del procedimiento coactivo, gestione los secretarios de coactiva designados y

ejerza control jurídico sobre los actos administrativos realizados en honor de la gestión coactiva, siempre y cuando exista previa aprobación de la autoridad superior. El abogado percibirá por sus honorarios lo establecido en la ley.

2.2.3. Secretario de coactiva

Como se mencionó anteriormente, otro ejercicio común es la de la contratación de abogados externos de coactiva para la recuperación de los rubros de carteras vencidas.

En el caso de realizarse la contratación de abogados externos de coactiva para la recuperación de rubros, dividendos o valores vencidos, es importante mencionar que dichos profesionales deberán ser obligatoriamente profesionales del derecho calificados por las entidades contratantes mediante concurso de méritos. Los mismos que a pesar de no ser funcionarios públicos, al prestar un servicio a una entidad estatal se encuentran obligados a precautelar los intereses de dicha entidad, énfasis en esta temática debido a que es importante considerar que desde su posición existe la posibilidad de cometer delito de cohecho, que según el Código Orgánico Integral Penal en su artículo 280 establece “Las servidoras públicas y los servidores públicos, así como las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, enumeradas en la Constitución de la República, y que reciban o acepten, ya sea por sí mismos o a través de terceros, un beneficio económico indebido u otro tipo de ventaja, con el fin de influir en la realización, omisión, agilización, retardo o condicionamiento de cuestiones relacionadas con sus funciones, serán sancionados con una pena privativa de libertad que oscilará entre uno y tres años(...)” o concusión que según el artículo 281 del mismo código menciona “Las servidoras públicas y los servidores públicos, así como las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la Constitución de la República, sus agentes o dependientes oficiales, que abusen de su cargo o funciones y, ya sea por sí mismos o a través de terceros, ordenen o exijan la entrega de derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, sueldos o gratificaciones no debidas, serán sancionados con una

pena privativa de libertad que oscilará entre tres y cinco años (...)” recordando que como gestores de cartera se encuentran en la obligación de realizar todas las diligencias a su alcance para lograr la recuperación de las obligaciones mediante vía coactiva administrativa.

Asimismo, como acto sancionatorio inmediato, agréguese al Código Orgánico Administrativo, dentro del dentro del título II, Capítulo primero:

Art. ... De las sanciones administrativas. - *El o la secretaria designada para la ejecución coactiva que mediante hechos comprobables altere, omita o elimine información relevante para los procesos coactivos en afán de vulnerar su correcta ejecución será sancionado con la remoción inmediata de su posición sin perjuicio de la responsabilidad penal de las acciones mencionadas.*

En adición, agréguese; al Código Orgánico Administrativo, dentro del dentro del título II, Capítulo primero:

Art. ... De la contratación de abogados externos. - *las instituciones con potestad coactiva deberán obligatoriamente realizar la gestión de recuperación de las obligaciones mediante la designación de abogados externos mediante concurso público de méritos y oposición como secretarios de coactiva.*

Esto fundamentado en la descentralización de las entidades de potestad coactiva, alejándose de esta manera de la figura de juez y parte que tanto ha caracterizado a la coactiva y que varios juristas consideran atenta contra el legítimo derecho a la defensa, pero, sin desvirtuar la autonomía de las entidades actoras.

2.2.4. Citador

Garantizar la legitimidad del proceso es una prioridad, por lo que, aunque en términos generales no debería ser fuente de fallas en el proceso el origen del

citador designado, si es un tema controversial considerando que en la actualidad la mayoría de los abogados externos contratados para labores coactivas también son contratados con el afán de que ejerzan también con notificadores.

Esta postura de secretario de coactiva y al mismo tiempo encargado de las notificaciones del proceso podría verse como un medio de optimización de recursos y tiempo para la recuperación de obligaciones, sin embargo, esta razón carece de peso considerando que monopoliza la responsabilidad de la ejecución en sí misma, lo que propicia la omisión dolosa de la recuperación de obligaciones que como se ha mencionado, se enmarca en el cohecho y en la concusión.

Esta propuesta sugiere descentralizar la responsabilidad, y que la entidad de potestad coactiva sea la encargada directa de ejercer como órgano de control en el proceso mediante la delegación de la responsabilidad de citaciones a servidores públicos pertenecientes a la entidad misma, tal y como lo hacen otras instituciones como el consejo de la judicatura.

Por consiguiente, y en base a lo establecido en el código del procedimiento civil agréguese al Código Orgánico Administrativo, dentro del dentro del título II, Capítulo primero:

Art. ... Responsabilidad procesal. - *La responsabilidad del ejercicio de las notificaciones correspondientes para la ejecución de juicios mediante vía coactiva es de exclusividad de la entidad impulsora de los procesos de recuperación de obligaciones. Para este efecto, la entidad nombrará un empleado notificador.*

CONCLUSIONES

Del presente trabajo investigativo se puede concluir lo siguiente:

- La potestad coactiva es un mecanismo excepcional que permite a la administración pública cobrar deudas sin recurrir a los tribunales judiciales, justificada por el principio de primacía del interés general.
- Es inapropiado utilizar la potestad coactiva en asuntos relacionados con el derecho privado, como transacciones comerciales entre la administración y particulares, donde deben resolverse las disputas a través de los procedimientos legales ordinarios ante los tribunales.
- La potestad coactiva debe ejercerse dentro de los límites establecidos por la ley y respetando los principios constitucionales de debido proceso, igualdad y acceso a la justicia.
- Aunque excepcional, la potestad coactiva cumple una función crucial en el sistema administrativo al permitir al Estado garantizar el cumplimiento de sus obligaciones financieras, siempre y cuando se respeten los principios y garantías fundamentales del derecho administrativo y constitucional.
- La autonomía de las entidades con facultades coactivas es fundamental para la efectiva recuperación de las obligaciones, especialmente debido a la urgencia requerida en este proceso.
- El asesoramiento legal es fundamental para el correcto ejercicio coactivo considerando que es un procedimiento administrativo que reemplaza a la función judicial.

RECOMENDACIONES

Después del análisis del trabajo investigativo se puede recomendar:

- Reforzar la capacitación y formación continua del personal encargado de los procesos coactivos, tanto en aspectos legales como en procedimientos administrativos. Esto garantizará un ejercicio más efectivo y eficiente de la potestad coactiva, evitando posibles errores o malas interpretaciones de la normativa vigente.
- Promover la colaboración y el intercambio de experiencias entre las distintas entidades con facultades coactivas, con el fin de identificar buenas prácticas y en la medida de lo posible, establecer estándares comunes de actuación.
- Reformar el Código Orgánico Administrativo a la propuesta que el presente artículo propone para optimizar el proceso coactivo desde las bases del mismo, ya que, esta busca aumentar el control ejercido durante el impulso de dichos procesos mediante la descentralización de los mismos para garantizar legitimidad y transparencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Armendaris, L. (2008). Diccionario enciclopédico de Ciencias Administrativas. Argentina: Lobeto.
- Cassagne, J. (2015). Curso de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Temis. Tomo II. Lima: Palestra Editores.
- Código Civil del Ecuador (2005), publicado en el Suplemento del Registro Oficial, No.46, de 24 de junio de 2005, codificación 010.
- Código de Procedimiento Civil del Ecuador (2005), publicado en el Suplemento del Registro Oficial, No. 58, de fecha 12 de julio de 2005.
- Código Orgánico Administrativo (2017), Ley 0, Registro Oficial, Suplemento 31 de 07 de julio de 2017.
- Código Orgánico General de Procesos (2015), Suplemento del Registro Oficial, Año 2 – No 506, Quito, del viernes 22 de mayo de 2015.
- Código Orgánico Integral Penal (2014). Suplemento del Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero de 2014.
- Código Orgánico Tributario (2005). Codificación No. 2005-09 publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 38 de 14 de junio de 2005.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Incluye las reformas aprobadas en el Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011. Publicada en el Registro Oficial No. 449. 20 de octubre de 2008.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2001). Sentencia de 04 de octubre de 2001, C-1051/01 (Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 12 de la ley 53 de 1989). Recuperado de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm#_ftn1
- Dromi, J. R. (2001). Derecho administrativo. Universidad de Mendoza.
- Escobar, V. E. (1999). El Proceso de Jurisdicción Coactiva. Medellín, Colombia: Señal Editora.
- Granja Galindo, N. (2002). Fundamentos de Derecho Administrativo. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador.
- 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.
- Parada Vazquez, J. (2013). Régimen Jurídico de la Actividad Administrativa. Madrid: Ediciones Universitarias.

Parejo Alfonso, L. (2014). Lecciones de derecho administrativo. 7. ed., rev.Act. Manuales.
Valencia: Tirant lo Blanch.

Wilson, W. (1887). El estudio de la administración 2. Political Science Quarterly.



Presidencia
de la República
del Ecuador



Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes



SENESCYT
Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Gordillo Silva Pablo Andrés, con C.C: 1725541427 # autor/a del trabajo de titulación **Reforma al Código Orgánico Administrativo para la optimización de procesos coactivos**. Previo a la obtención del título de **Abogado**, 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, 09 de abril de 2024

Nombre: Gordillo Silva Pablo Andrés, con
C.C 1725541427



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TEMA Y SUBTEMA:	Reforma al Código Orgánico Administrativo para la optimización de procesos coactivos		
AUTOR(ES)	Gordillo Silva Pablo Andrés		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Ab Diego Zavala Vela, Mgs		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas		
CARRERA:	Derecho		
TÍTULO OBTENIDO:	Abogado		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	09 de Abril 2024	No. DE PÁGINAS:	22
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Derecho administrativo, proceso coactivo, descentralización, recuperación, potestad coactiva.		
RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):			
<p>El presente artículo académico se adentra en el procedimiento de ejecución coactiva en el derecho administrativo ecuatoriano, una práctica que permite ala administración pública cobrar deudas sin recurrir a los tribunales judiciales, y como este procedimiento podría optimizarse delimitando bases sólidas al inicio de los procesos que garanticen objetividad, legitimidad y transparencia. En el desarrollo de la temática se profundiza en los fundamentos legales y las implicaciones de esta práctica, se examina el marco teórico y legal que sustenta la ejecución coactiva, así como el procedimiento detallado que involucra desde la emisión de títulos de crédito hasta el remate de bienes para la recuperación de créditos, rubros dividendos o valores vencidos. En adición, se enfatiza en la necesidad de la autonomía de las entidades confacultades coactivas contrastando esta autonomía con la descentralización de responsabilidades derivadas de los procesos coactivos para mitigar errores jurídicos de fondo y evitar el cometimiento de delitos por acción u omisión en las distintas etapas del proceso.</p>			
ADJUNTO PDF:	SI	NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593987412589	E-mail: genesisaroca52@gmail.com	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::	Nombre: Paredes Cavero Angela. Ab. Mgs		
	Teléfono: +593 997604781		
	E-mail: angela.paredes02@cu.ucsg.edu.ec		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			