



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

TEMA:

Efectos jurídicos de la ausencia de un procedimiento para reclamar
títulos de crédito

AUTORES

Avelino Robles, Anthony Ramón

Calderón Villafuerte, Juan José

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de
ABOGADO**

TUTOR:

Dr. De La Pared Darquea, Johnny Dagoberto

Guayaquil, Ecuador

Agosto 25, 2026



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por **Avelino Robles, Anthony Ramón y Calderón Villafuerte, Juan José**, como requerimiento para la obtención del título de **Abogado**.

TUTOR (A)

f. _____

Dr. Johnny Dagoberto De La Pared Darquea

DIRECTOR DE LA CARRERA

f. _____

Dra. Nuria Perez Puig-Mir, PhD.

Guayaquil, a los 25 días del mes de agosto del año 2026



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Nosotros, **Avelino Robles, Anthony Ramón y Calderón Villafuerte, Juan José**

DECLARAMOS QUE:

El Trabajo de Titulación, **Efectos jurídicos de la ausencia de un procedimiento para reclamar títulos de crédito**, 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 nuestra total autoría.

En virtud de esta declaración, nos responsabilizamos del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 25 días del mes de agosto del año 2026
AUTORES

f. _____
Avelino Robles, Anthony Ramón

f. _____
Calderón Villafuerte, Juan José



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

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

AUTORIZACIÓN

Nosotros, **Avelino Robles, Anthony Ramón y Calderón Villafuerte, Juan José**

Autorizamos a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **Efectos jurídicos de la ausencia de un procedimiento para reclamar títulos de crédito**, cuyo contenido, ideas y criterios son de nuestra exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 25 días del mes de agosto del año 2026

AUTORES

f. _____
Avelino Robles, Anthony Ramón

f. _____
Calderón Villafuerte, Juan José



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS CARRERA DE DERECHO

Reporte COMPILATIO



Certificado de análisis

Compilatio Magister+ | UCSG-EC- Universidad Católica de Santiago de Guayaquil

Borrador final trabajo de titulacion - Avelino Calderon corregido

ID : c0ff5aaa5c4b64abfef7697cc59a72081c15515c



2%

Textos sospechosos

Nombre del fichero : Borrador final trabajo de titulacion - Avelino Calderon
corregido.txt
Tamaño del archivo original : 157,33 kB
Número de palabras : 11.168

Depositante : Johnny Dagoberto De La Pared Darquea
Fecha de depósito : 26 de agosto de 2026
Tipo de carga : interface
fecha de fin de análisis : 26 de agosto de 2026

Resumen (sección 1/2)

Localización de los textos sospechosos en el documento :



TUTOR

f. _____
Dr. Johnny Dagoberto De La Pared Darquea

AUTORES

f. _____
Anthony Ramón Avelino Robles

f. _____
Juan José Calderón Villafuerte

Agradecimientos

A Dios, por ser mi guía y fortaleza durante cada etapa de este camino. Gracias por concederme la salud, la sabiduría y la perseverancia necesarias para afrontar cada obstáculo, así como por poner en mi vida a las personas indicadas para alcanzar esta meta.

A mis padres, por ser el cimiento de mi vida. Gracias por sus innumerables sacrificios, por cada consejo y por creer en mi potencial incluso antes de que yo mismo lo hiciera. Este logro también les pertenece, pues es el resultado del amor, la dedicación y los valores que me han brindado a lo largo de mi vida.

A mi hermana, por ser mi apoyo constante, por escucharme, alentarme en los días difíciles y compartir conmigo la alegría de cada pequeño avance. Tu compañía hizo que este proceso fuera mucho más llevadero, y tu confianza en mí se convirtió en un impulso diario para seguir adelante.

A mis mentores, Yleen Morán, Helio Zambrano y Carlos Cabezas Ponce, por haber sido pilares fundamentales de mi formación profesional desde mis primeros días en el BIESS, institución a la que llegué a apreciar profundamente y que siempre ocupará un lugar especial en mi corazón. Gracias por compartir generosamente sus conocimientos, por orientarme y por creer en mí cuando apenas comenzaba este camino.

Anthony Ramón Avelino Robles

Agradecimientos

Dentro de este largo camino, ya a punto de finalizar, han existido personas maravillosas que han depositado sus esperanzas en mí, han creído en mí y sobre todo, me han ayudado cuando más lo he necesitado.

Tengo que empezar sin lugar a dudas con mi mamá Alexandra, aquella mujer que durante años luchó con todo su ser para que yo pudiera ser la mejor versión de mí, que nunca se rindió ante la adversidad y que me enseñó que mientras exista voluntad, nada es imposible.

A mi abuela María, Mi tía Soledad, Mi tía Carola y mi hermana Melissa, que siempre me extendieron su mano cuando necesite un lugar donde descansar después de mis constantes viajes y un plato de comida para recuperar energías.

A Teddy, una persona que sin tener ninguna obligación, asumió el rol de una figura paterna para mí, apoyándome siempre que lo necesite, dándome alientos y consejos cada vez que me vio decaído y cansado. Siempre preocupados por mí y por mi futuro.

A las amistades para toda la vida que me dejó este camino, Anthony, Wendy, Danna y Rosita, que han hecho que todo esté camino sea llevadero, divertido, memorable e inigualable.

Por último y no por eso menos importante, a mi novia Anely, que si bien es cierto entro a esta travesía casi al final, los momentos que he pasado con ella me han impulsado y revitalizado ese sentimiento de querer ser un mejor hombre y mejor profesional para hacer realidad todos nuestros sueños.

Juan José Calderón Villafuerte

Dedicatoria

Al joven que un día comenzó esta carrera con más sueños que certezas y que, a pesar del cansancio, las dudas y los obstáculos, decidió no rendirse. Estas páginas son la prueba de que cada esfuerzo, cada renuncia y cada paso dado en silencio tuvieron sentido.

A mis padres y a mi hermana, mi hogar en todas las etapas de la vida. Aunque este trabajo lleve mi nombre, en él también permanece la huella de todo lo que sembraron en mí.

Y a Dios, en cuyas manos confié los pasos que no sabía cómo dar. A Él dedico la alegría de haber convertido aquel sueño lejano en una realidad.

Anthony Ramón Avelino Robles

Todo este esfuerzo, esta dedicación, este sacrificio con el que he venido luchando por toda la carrera, siempre lo he llevado con la idea de que mi padre Juan Carlos estaría muy orgulloso de mí. Se que hubieras amado estar presente en este momento tan especial, pero sé que me vas a observar desde el cielo, tal cual has venido cuidándome. Gracias por todos los valores que me dejaste inculcados, jamás te olvidaré.

Juan José Calderón Villafuerte



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN**

f. _____

Dr. LEOPOLDO XAVIER ZAVALA EGAS
DECANO DE CARRERA

f. _____

Ab. MARITZA GINETTE REYNOSO GAUTE, Mgs.
COORDINADOR DEL ÁREA

f. _____

Dra. ELKER PAULOVA MENDOZA COLMARCO
OPONENTE



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

Facultad: Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas

Carrera: Derecho

Período: Semestre A-2026

Fecha: 25 de agosto del 2026

ACTA DE INFORME FINAL

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado “**Efectos jurídicos de la ausencia de un procedimiento para reclamar títulos de crédito**”, elaborado por los estudiantes **Avelino Robles, Anthony Ramón y Calderón Villafuerte, Juan José**, certifica que durante el proceso de acompañamiento dichas estudiantes han obtenido la calificación de 9 (NUEVE), lo cual las califica como APTAS PARA LA SUSTENTACIÓN.

f. _____

Dr. Johnny Dagoberto De La Pared Darquea
DOCENTE - TUTOR

Índice

Capítulo I.....	4
Potestades de la administración pública.....	4
Potestad de ejecución coactiva.....	6
Régimen de competencias.....	8
Órgano responsable de emisión de órdenes de cobro	11
Órgano ejecutor	11
Obligaciones ejecutables de la administración	12
Títulos de crédito.....	14
Requisitos y contenidos	14
Reclamación administrativa	15
Capítulo II	17
Planteamiento del problema jurídico	17
Regulación vigente relacionada	21
Excepciones a la coactiva.....	27
Relevancia de la presencia de un órgano adicional.....	30
¿Alcance a los títulos ejecutables?	34
Conclusiones	36
Recomendaciones.....	38
Referencias.....	40

Resumen

El presente trabajo de investigación analiza la potestad de ejecución coactiva de la administración pública y su aplicación respecto de los títulos de crédito como fuentes de obligaciones ejecutables. Si bien esta potestad permite exigir, por vía administrativa, el cumplimiento de obligaciones líquidas, determinadas y exigibles, su ejercicio debe sujetarse a los principios del ordenamiento jurídico y a las garantías constitucionales. En este contexto, el artículo 269 del Código Orgánico Administrativo reconoce el reclamo administrativo respecto de los títulos de crédito, pero presenta vacíos en cuanto a la autoridad competente para conocerlo y resolverlo, el procedimiento aplicable y los efectos derivados de su interposición. Por ello, la investigación examina esta regulación con el propósito de identificar mecanismos que permitan garantizar la seguridad jurídica y el debido proceso, así como una adecuada y oportuna resolución de las reclamaciones planteadas. Se concluye que resulta necesaria una regulación más precisa de estos aspectos, que permita conciliar la eficacia de la potestad coactiva con la protección de los derechos de los administrados.

Palabras clave: ejecución coactiva, potestad, administración pública, título de crédito, reclamación.

Abstract

The present research analyzes the power of administrative enforcement exercised by public administration and its application to certificates of debt as sources of enforceable obligations. Although this power allows the administrative enforcement of liquid, determined, and enforceable obligations, its exercise must comply with the principles of the legal system and constitutional guarantees. In this context, Article 269 of the Organic Administrative Code recognizes the administrative claim concerning certificates of debt; however, it contains gaps regarding the authority competent to hear and resolve such claims, the applicable procedure, and the legal effects arising from their filing. Therefore, this research examines this regulation with the purpose of identifying mechanisms that ensure legal certainty and due process, as well as the proper and timely resolution of the claims submitted. It concludes that more precise regulation of these aspects is necessary in order to reconcile the effectiveness of administrative enforcement powers with the protection of the rights of individuals subject to administrative proceedings.

Keywords: administrative enforcement, enforcement powers, Public Administration, certificate of debt, administrative claim.

Introducción

Como punto de partida, debemos considerar que el Estado, en el ejercicio de sus competencias, se encuentra investido de diversas potestades y prerrogativas que le permiten cumplir de manera efectiva las funciones que le han sido atribuidas por el ordenamiento jurídico.

La administración pública ha gozado de “ventajas” que la colocan en una posición jurídica particular frente a los administrados y, en ciertos casos, frente a otras instituciones de la misma administración pública, las cuales encuentran su fundamento en la necesidad de garantizar la satisfacción del interés general y la adecuada ejecución de las competencias estatales. Sin embargo, el ejercicio de estas potestades no es absoluto, sino que se encuentra sujeto a los principios y garantías establecidos en la Constitución y la ley.

Dentro de estas potestades, tenemos a la potestad de ejecución coactiva, la cual le es otorgada a ciertas instituciones públicas para exigir, por sí mismas y mediante un procedimiento administrativo, el cumplimiento de obligaciones que sean líquidas, determinadas y exigibles, sin necesidad de acudir previamente ante un órgano jurisdiccional para obtener una declaración judicial sobre su existencia; teniendo como finalidad garantizar la efectiva recaudación de créditos y obligaciones a favor de la administración pública.

Esta potestad coactiva se origina a partir de obligaciones ejecutables de parte de la administración pública y condicionada a presupuestos establecidos en la norma; el título de crédito es uno de los documentos considerados por el Código Orgánico Administrativo como fuente de las obligaciones ejecutables, mismo que debe cumplir con ciertos requisitos que se encuentran establecidos en el artículo 268 ibidem.

En este contexto, si bien el Código Orgánico Administrativo, en su artículo 269, reconoce la posibilidad de que los administrados formulen un reclamo respecto de los títulos

de crédito emitidos por la administración pública, su regulación no establece de manera clara determinados aspectos necesarios para su tramitación; generando interrogantes respecto de la autoridad competente para conocerlo, el procedimiento aplicable y los efectos jurídicos derivados de su interposición, aspectos que constituyen el eje central de la presente investigación.

Capítulo I

Potestades de la administración pública

Las potestades administrativas constituyen una manifestación del poder estatal, por medio de ellas, el ordenamiento jurídico faculta a los órganos de la administración pública para ejercer las competencias y deberes que la ley les asigna, podemos entender qué dicha atribución permite a la administración actuar en determinadas situaciones y producir consecuencias respecto de los particulares; con base en lo expresado, García Álvarez (2022) sostiene que las potestades son “*poderes típicos conferidos a las distintas Administraciones públicas por medio de la norma con rango legal*”, haciendo que su existencia deba ser atribuida o regulada con anterioridad.

La doctrina recogida por Villacreses-Valle (2024) reconoce que la administración pública posee “*prerrogativas y potestades exorbitantes*”, si bien hemos mencionado que responden a la necesidad de permitirle a la administración cumplir adecuadamente sus funciones y atender el interés general. Sin embargo, estas potestades están sometidas al principio de legalidad y al control de los órganos jurisdiccionales; con esto; haciendo que la posición de “superioridad” de la administración no signifique la inexistencia de límites; debe estar equilibrada por mecanismos que permitan controlar la juridicidad de las actuaciones administrativas y proteger los derechos de los administrados.

Las potestades administrativas pueden manifestarse dependiendo de la finalidad en para la cual está destinada la actuación de la administración, implicando que requiere una habilitación normativa específica y condicionada a los presupuestos que establezca la norma. Por ejemplo, el ejercicio de la potestad expropiatoria requiere una declaración de utilidad pública o interés social, mientras que la potestad sancionadora exige que las infracciones y

sanciones se encuentren previamente establecidas conforme al principio de legalidad (García Álvarez, 2022).

Un ejemplo de la delimitación más cercano al tema tratado en el presente trabajo nos lo otorga la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2009) en la cual en su artículo 25 nos menciona:

Art. 25.- El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ejercerá la jurisdicción coactiva, para el cobro de los créditos y obligaciones a su favor, por parte de personas naturales o jurídicas. La coactiva la ejercerá con sujeción a las normas especiales de este Título y a las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil. El funcionario que ejerza las funciones de juez de coactiva, será civilmente responsable por sus actuaciones. (Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2009, art. 25).

En este caso, queda en evidencia que la potestad se encuentra limitada exclusivamente al cobro de los créditos y obligaciones a favor del BIESS, cualquier caso fuera de esto, sería un exceso en el ejercicio de dicha potestad.

Por eso, con el expuesto y dos casos presentados antes, no constituye una autorización para que la administración actúe en toda circunstancia, sino que en una atribución determinada dentro de la ley, para lo cual su ejercicio debe constituirse legítimo y reunir elementos como la competencia del órgano que promueve la acción, la existencia del hecho y de un procedimiento correspondiente para dar trámite al mismo; adquiere importancia particular cuando dicha potestad ejercida llega a generar consecuencias desfavorables en contra del administrado, tal como se presenta con la potestad coactiva.

Potestad de ejecución coactiva

La potestad coactiva permite a la administración pública ejercer las facultades otorgadas por la Constitución y la ley para cobrar, por diversos motivos, deudas y valores exigibles a favor del Estado que estén pendientes por parte de personas naturales o jurídicas, y en ciertos casos, por parte de otros organismos de la misma administración pública.

Para comenzar a hablar del ejercicio de la potestad coactiva por parte de la administración pública, es pertinente recordar que el marco normativo histórico se encuentra parcialmente recogido en la derogada Codificación del Código de Procedimiento Civil (2005), el cual, en su artículo 941, hacía referencia a que:

Art. 941.- El procedimiento coactivo tiene por objeto hacer efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto, se deba al Estado y a sus instituciones que por ley tienen este procedimiento; al Banco Central del Ecuador y a los bancos del Sistema de Crédito de Fomento, por sus créditos; al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y las demás que contemple la ley. (Codificación del Código de Procedimiento Civil, 2005, art. 941)

La potestad coactiva no solo corresponde a los organismos de la Administración pública, sino también a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de conformidad con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010), que establece lo siguiente:

Art. 350.- Para el cobro de los créditos de cualquier naturaleza que existieran a favor de los gobiernos: regional, provincial, distrital y cantonal, éstos y sus empresas, ejercerán la potestad coactiva por medio de los respectivos tesoreros o funcionarios recaudadores de conformidad con las normas de esta sección. La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado podrá designar recaudadores

externos y facultarlos para ejercer la acción coactiva en las secciones territoriales; éstos coordinarán su accionar con el tesorero de la entidad respectiva. (COOTAD, 2010, art. 350)

El objetivo del procedimiento de ejecución coactiva ha experimentado una pérdida de claridad conceptual a partir de la promulgación del Código Orgánico Administrativo. Debido a esta situación, la disposición normativa previamente citada se erige como la definición más aproximada que se puede emplear para el desarrollo del presente tema, el ejercicio de la potestad coactiva se encuentra intrínsecamente ligado por semejanza al principio de autotutela administrativa aplicado en el contexto de las obligaciones de los deudores. En el actual Código Orgánico Administrativo (2017) se nos menciona en el primer inciso del artículo 261 un concepto generalizado de la intención de su aplicación: “Art. 261.- *Las entidades del sector público son titulares de la potestad de ejecución coactiva cuando esté previsto en la ley.*” (COA, 2017, art. 261)

Por lo que, en la evolución de la legislación relacionada a la potestad, hemos eliminado el objetivo con el cual se hace ejercicio de dicha facultad de la administración; pese a esto, la desaparición de una definición expresa del objeto de la coactiva no significa que este haya desaparecido del ordenamiento, sino que debe ser reconstruido a partir de las disposiciones que regulan las fuentes de las obligaciones, sus condiciones de exigibilidad y el procedimiento destinado a obtener su cumplimiento.

Baquerizo & Caicedo (2018) explican que, en Ecuador, la “jurisdicción coactiva” careció de una definición precisa y que la misma se encontraba dispersa en diversas normas, hecho que favoreció a su alineación como una jurisdicción de carácter civil exclusiva para la administración, llegando a tal punto en el que el antiguo Código de Procedimiento Civil denominaba como “jueces” a los funcionarios encargados de la ejecución; por otro lado, los

actos derivados de esta potestad constituyen actos administrativos que pueden imponer forzosamente, una situación jurídica individualizada, manifestando una de las formas características de actuación autoritaria de la administración pública. En lo cual se evidencia que la denominación de “jueces” se encuentra desnaturalizada, tratándose en verdad de un funcionario ejecutor de un procedimiento administrativo.

La potestad permite superar barreras de resistencia que pueda presentar el administrado y adoptar medidas que inciden directamente sobre su patrimonio; por ello, aunque la ejecución coactiva persigue una recaudación ágil y eficiente, su ejercicio debe mantenerse dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico y respetar las garantías básicas del mismo (Mejía Herrera & Alvarado Verdezoto, 2024).

Rebollo (1992) sostiene que garantía y eficacia no constituyen valores contrapuestos, sino complementarios, puesto que la actividad administrativa únicamente puede considerarse eficaz cuando, además de alcanzar sus objetivos, se desarrolla dentro del ordenamiento jurídico y mediante mecanismos que protejan a las personas afectadas.

En la Sentencia Nro. 1763-12-EP/20, la Corte Constitucional del Ecuador precisó que la recaudación tributaria constituye una potestad estatal y no un derecho constitucional de la administración pública. Por esta razón, una decisión judicial que declare la nulidad de un procedimiento coactivo no vulnera, por sí sola, un derecho constitucional de la entidad acreedora, constituye una manifestación del control judicial al que se encuentran sometidas las actuaciones administrativas, conforme al artículo 173 de la Constitución.

Régimen de competencias

El Código Orgánico Administrativo en su artículo 65 define la competencia como *“la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus*

finés, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado”, de manera que esta constituye una habilitación concreta que determina el ámbito dentro del cual puede actuar cada órgano y, simultáneamente, los límites que no puede sobrepasar (COA, 2017, art. 65).

La competencia se relaciona directamente con el principio de juridicidad, porque la validez de la actuación administrativa depende de que el órgano intervenga dentro del ámbito que le ha sido asignado, razón por la cual Bravo & Maritan (2018) sostienen que las actividades de las instituciones públicas deben ajustarse a las competencias que les han sido atribuidas, pues estas delimitan su actuación y permiten considerar jurídicamente válida únicamente aquella decisión que se encuentra sometida al ordenamiento vigente.

La ley atribuye la competencia a la administración pública sin identificar expresamente el órgano que debe ejercerla, en el artículo 66 del Código Orgánico Administrativo señala que corresponde a la máxima autoridad institucional determinarlo y establece que, para efectuar esta distribución, deben preferirse los instrumentos generales que regulen la organización, el funcionamiento y los procesos administrativos. (COA, 2017, art. 66)

Siguiendo de este concepto, el artículo 264 dispone que *“en las normas de organización y funcionamiento de la correspondiente administración pública se determinará el órgano responsable de la emisión de las órdenes de cobro y el órgano ejecutor a cargo de las competencias para el cobro compulsivo de las obligaciones a su favor”* (COA, 2017, art. 264).

La disposición parte de una diferenciación entre dos funciones administrativas que, aunque se encuentran relacionadas, poseen contenido y finalidades distintas. La primera consiste en la determinación de las obligaciones ejecutables y la emisión de las órdenes de cobro, actuación mediante la cual se establece la existencia de una obligación a favor de la

Administración y se dispone formalmente su recaudación. La segunda corresponde al cobro compulsivo, que comprende las actuaciones dirigidas a exigir el cumplimiento forzoso de la obligación cuando esta no ha sido satisfecha voluntariamente.

No todas las entidades poseen la misma estructura administrativa, capacidad operativa o volumen de obligaciones pendientes, razón por la cual el artículo 264 no impone una denominación uniforme para las unidades encargadas de estas funciones, sino que exige que su identificación conste expresamente en la estructura organizacional de la administración pública; así mismo, las reglas supletorias del articulado operan como mecanismos destinados a evitar la falta de una autoridad responsable.

Debido al carácter excepcional de la potestad coactiva, su ejercicio requiere una habilitación normativa expresa que permita identificar al órgano encargado de adoptar las decisiones que impulsan y materializan el cobro forzoso. Esta exigencia fue desarrollada por la Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia No. 62-19-IN/23, en la que se estableció que la coactiva es una manifestación ejecutiva de la autotutela administrativa, de naturaleza administrativa y no jurisdiccional, cuyo ejercicio corresponde exclusivamente a los servidores públicos a quienes la Constitución, la ley y las normas de organización hayan atribuido dicha competencia.

Con fundamento en esta consideración, la Corte declaró la inconstitucionalidad de varias disposiciones de una ordenanza del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames que permitían contratar recaudadores externos y atribuirles facultades decisorias propias del tesorero o funcionario ejecutor; señalando que la administración puede recurrir a personas privadas para realizar actividades de apoyo logístico, técnico, administrativo o documental, siempre que estas no impliquen la adopción de decisiones inherentes a la potestad coactiva.

Órgano responsable de emisión de órdenes de cobro

El órgano responsable de la emisión de las órdenes de cobro interviene una vez que la administración pública cuenta con una obligación determinada y exigible cuyo cumplimiento no se ha producido voluntariamente; constituye el enlace entre la determinación administrativa de la deuda y el inicio de su cobro compulsivo, pues mediante la orden de cobro se individualiza la obligación que debe ser recaudada y se dispone su traslado al órgano ejecutor.

La actuación del órgano emisor no concluye necesariamente con la transmisión de la orden, en los artículos 273 y 278 del Código Orgánico Administrativo también le atribuye, salvo disposición organizativa distinta, la decisión sobre las facilidades de pago solicitadas por el deudor. Asimismo, cuando estas facilidades son incumplidas, le corresponde instruir al órgano ejecutor acerca del inicio o la continuación del procedimiento y requerir la adopción de las medidas cautelares necesarias. (COA, 2017, arts. 273 y 278)

Órgano ejecutor

El órgano ejecutor es la dependencia encargada de transformar la orden de cobro en actuaciones concretas dirigidas a obtener el cumplimiento de la obligación. Su función comienza cuando recibe la orden emitida por el órgano competente, pues este documento individualiza la deuda respecto de la cual puede ejercer sus atribuciones.

El artículo 262 del Código Orgánico Administrativo determina que el empleado recaudador no puede iniciar el procedimiento coactivo sin una orden de cobro general o especial legalmente transmitida por la autoridad correspondiente, mientras que el artículo

272 precisa que dicha orden habilita su actuación respecto de una obligación específica. (COA, 2017. arts. 262 y 272)

Balbín (2015) señala que el carácter ejecutorio del acto administrativo permite a la administración hacerlo cumplir incluso contra la voluntad de su destinatario, siempre que el ordenamiento autorice esa forma de actuación. Entre los medios de ejecución forzosa identifica el embargo y la ejecución cuando se trata de sumas líquidas, pero advierte que la administración debe emplear el mecanismo menos gravoso para la persona afectada.

Cano Campos (2020) explica que no todos los actos administrativos son susceptibles de ejecución forzosa, pues para ello se requiere que el acto tenga un contenido obligacional y que concurran los presupuestos legales que habilitan su cumplimiento coactivo. En sentido semejante, Recuerda Girela (2021) sostiene que la potestad de ejecutar forzosamente una decisión administrativa no deriva exclusivamente de su presunción de validez, sino también de su eficacia, exigibilidad y aptitud para ser ejecutada. Esto significa que la emisión del título de crédito no determina automáticamente la procedencia de la coactiva, especialmente cuando la persona deudora ha formulado oportunamente un reclamo que cuestiona los requisitos del documento o el derecho de la administración para emitirlo. Mientras esa controversia permanezca pendiente, todavía debe definirse si el título reúne las condiciones necesarias para sustentar el cobro compulsivo.

Obligaciones ejecutables de la administración

Hemos establecido que para el ejercicio de la potestad coactiva por parte de la administración pública, debe existir de por medio una obligación vencida a favor de la institución que promueve el procedimiento, el Código Orgánico Administrativo (2017) en su artículo 266 en el que nos menciona:

Art. 266.- Fuente y título de las obligaciones ejecutables. La administración pública es titular de los derechos de crédito originados en: 1. Acto administrativo cuya eficacia no se encuentra suspendida de conformidad con este Código. 2. Títulos ejecutivos. 3. Determinaciones o liquidaciones practicadas por la administración pública o por su orden. 4. Catastros, asientos contables y cualquier otro registro de similar naturaleza. 5. Cualquier otro instrumento público del que conste la prestación dineraria a su favor. (COA, 2017, art. 266).

La norma no limita el origen de las obligaciones ejecutables a los actos administrativos o a los títulos de crédito, sino que reconoce una pluralidad de fuentes capaces de acreditar la existencia de una prestación dineraria a favor de la administración pública; esto responde a que los derechos de crédito pueden surgir de distintas relaciones jurídicas y manifestarse a través de documentos de diversa naturaleza; sin embargo, todos ellos deben proporcionar un respaldo objetivo que permita comprobar la existencia de la obligación, identificar su origen y establecer el valor que corresponde exigir.

La determinación exige que se haya identificado al deudor y fijado la medida de la obligación, por lo menos quince días antes de la emisión de la orden de cobro; de este modo, la administración debe establecer previamente contra quién se dirige su pretensión y cuál es el valor exacto que reclama, sin que resulte admisible iniciar la ejecución con base en montos provisionales, estimados o pendientes de liquidación. La exigibilidad, en cambio, se relaciona con el momento desde el cual el cumplimiento puede ser jurídicamente reclamado, lo que ocurre después de la notificación del acto o título cuando la obligación es pura y simple, al vencerse el plazo cuando se encuentra sujeta a este, o cuando se verifica el acontecimiento previsto en las obligaciones sometidas a condición suspensiva (COA, 2017, art. 267).

Títulos de crédito

La expresión “título de crédito” no posee un significado único dentro del ordenamiento jurídico, pues tradicionalmente ha sido utilizada en el derecho mercantil para referirse a los documentos destinados a facilitar la circulación de derechos patrimoniales. Desde esta visión, Rodríguez Moreno (2006) explica que la incorporación de un documento a la categoría de título valor depende de su negociabilidad y de su capacidad para transferir la legitimación de una persona a otra, de modo que su función esencial consiste en permitir la circulación del crédito con rapidez, certeza y seguridad.

No obstante, no responden a la misma naturaleza cuando se estudian los títulos de crédito emitidos por la administración pública, dado que representa una obligación dineraria existente a su favor, con el propósito de individualizarla y permitir su posterior recaudación. Por consiguiente, no se trata de un documento destinado a circular entre sucesivos tenedores ni de un derecho autónomo respecto de la relación jurídica que lo originó, sino de una manifestación formal de la acreencia pública sustentada en un antecedente específico.

Requisitos y contenidos

El artículo 268 del Código Orgánico Administrativo determina el contenido obligatorio de los títulos de crédito emitidos por obligaciones a favor de la Administración Pública, para lo cual exige que el documento identifique a la institución acreedora, al órgano que lo emite y a la persona deudora, además de señalar el lugar y la fecha de emisión, el concepto que justifica su expedición con expresión de su antecedente, el valor de la obligación, la fecha desde la cual se devengan intereses, su liquidación hasta el momento de la emisión y la firma del servidor público responsable, salvo que se trate de un título

electrónico, supuesto en el que la autorización deberá verificarse previamente dentro del procedimiento administrativo correspondiente. (COA, 2017, art. 268)

Reclamación administrativa

El artículo 269 del Código Orgánico Administrativo (2017) nos menciona acerca de la reclamación lo siguiente:

Art. 269.- En caso de que la obligación haya sido representada a través de un título de crédito emitido por la administración de conformidad con este Código, la o el deudor tiene derecho a formular un reclamo administrativo exclusivamente respecto a los requisitos del título de crédito o del derecho de la administración para su emisión, dentro del término concedido para el pago voluntario. En caso de que se haya efectuado un reclamo administrativo sobre el título de crédito, el procedimiento de ejecución coactiva se efectuará en razón del acto administrativo que ponga fin al procedimiento. (COA, 2017, art. 269)

Si bien hablamos que el articulado regula la reclamación administrativa sobre títulos de crédito y reconoce a la persona deudora el derecho a cuestionar el título emitido por la administración pública, la reclamación se encuentra limitada por el mismo presupuesto que nos da la norma, siendo esto exclusivamente a la verificación de los requisitos que debe contener el título de crédito y al derecho que posee la administración para emitirlo, por lo que su objeto se concentra en comprobar la regularidad del documento y la facultad administrativa que sustenta su expedición.

En la misma, se dispone que el reclamo debe presentarse dentro del término concedido para el pago voluntario, de modo que su ejercicio se encuentra sujeto a la oportunidad expresamente determinada por el Código Orgánico Administrativo.

Perales Ché León et al. (2026) nos exponen que en el ámbito tributario peruano se ha reconocido que la reclamación presentada oportunamente contra una orden de pago puede producir la suspensión de la cobranza cuando se alegan circunstancias que evidencien su improcedencia; de igual manera que el ejecutor únicamente puede continuar con el cobro desde que surte efecto la notificación de la resolución que declara inadmisibile la reclamación.

Esta consideración vincula el artículo 269 del Código Orgánico Administrativo con el derecho a la tutela administrativa efectiva, entendido como la posibilidad de presentar argumentos, aportar elementos relevantes, obtener una respuesta motivada y ejercer la defensa mediante mecanismos adecuados y razonables. La Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia No. 40-21-IN/25, sostiene que estas garantías también deben observarse en los procedimientos administrativos de ejecución coactiva, debido a que la actuación directa de la administración puede afectar los derechos e intereses del administrado sin la intervención judicial previa.

En dicha sentencia, la Corte examinó el cuarto inciso del artículo 281 del Código Orgánico Administrativo, que condicionaba el levantamiento de las medidas cautelares a la presentación de una póliza o garantía bancaria que comprendiera el capital, los intereses y las costas; aunque reconoció que esta medida perseguía la finalidad constitucionalmente legítima de asegurar el cobro de las obligaciones a favor de la administración, concluyó que la inclusión de intereses futuros y costas todavía no exigibles imponía una carga desproporcionada. (Corte Constitucional del Ecuador, 2025, Sentencia No. 40-21-IN/25, párrs. 27-33 y 51-59).

Capítulo II

Planteamiento del problema jurídico

El artículo 269 del Código Orgánico Administrativo reconoce a la persona deudora el derecho a formular un reclamo administrativo contra el título de crédito emitido por la administración pública, configurando así un mecanismo de control previo a la ejecución coactiva de la obligación.

De esta disposición se desprende que la reclamación se encuentra delimitada tanto por su objeto como por la oportunidad para ejercerla, pues únicamente puede referirse a los requisitos del título de crédito o al derecho de la administración pública para emitirlo y debe formularse dentro del término concedido para el pago voluntario; por consiguiente, su finalidad no consiste en reabrir de manera general la discusión sobre el origen o la existencia material de la obligación, sino en controlar que el documento que posteriormente servirá de fundamento para el ejercicio de la potestad coactiva se encuentre correcto.

Aunque el artículo 269 reconoce el derecho a reclamar, delimita su alcance y establece una relación entre la resolución y la posterior ejecución coactiva, su contenido no desarrolla un procedimiento que permita determinar cómo debe ejercerse este mecanismo. En consecuencia, el problema jurídico no radica en la inexistencia de la reclamación, sino en que su reconocimiento no está acompañado de reglas suficientes sobre la autoridad competente, los requisitos de presentación, el término para resolver y los efectos concretos derivados de su interposición. Esta insuficiencia impide que la disposición sea procedimentalmente autosuficiente, puesto que reconoce una facultad a favor de la persona deudora, pero no define con precisión la forma en que la administración pública debe tramitarla y resolverla.

Esta insuficiencia normativa trasciende una mera omisión formal, pues incide directamente en la eficacia del reclamo como mecanismo de garantía. Ponce Solé (2010) sostiene que el procedimiento administrativo cumple una función garantista al exigir que la Administración examine los hechos relevantes, escuche a la persona interesada, recabe la información necesaria y motive la decisión adoptada. De este modo, el procedimiento no solo contribuye a la adecuada formación de la voluntad administrativa, sino que también permite verificar que la potestad pública se ejerza con objetividad y diligencia; tomando en cuenta esta perspectiva, reconocer el derecho a formular un reclamo sin precisar la autoridad competente, las actuaciones necesarias para sustanciarlo, el término para resolverlo y sus efectos sobre la ejecución equivale a establecer formalmente un mecanismo de defensa sin dotarlo de las condiciones indispensables para que pueda ejercerse de manera real y efectiva.

La primera manifestación de este vacío normativo se encuentra en la falta de identificación del órgano competente, debido a que la norma dispone que el procedimiento debe concluir mediante un acto administrativo, pero no señala qué autoridad debe recibir el reclamo, verificar su procedencia, sustanciarlo y emitir la decisión correspondiente. Tampoco se precisa si la reclamación debe contener fundamentos de hecho y derecho específicos, así como la documentación necesaria para su tramitación.

La falta de regulación permite que cada institución de la administración pública exija documentación o formalidades diferentes entre sí, lo cual puede condicionar la admisión del reclamo a criterios que no se encuentran previamente determinados en la norma y dificultar que la persona deudora conozca con certeza las condiciones necesarias para ejercer su derecho.

El segundo inciso del artículo 269 presenta una dificultad semejante respecto de los efectos de la reclamación, puesto que dispone que la ejecución coactiva se efectuará

conforme al acto administrativo que ponga fin al procedimiento, pero no declara expresamente que la presentación del reclamo impida iniciar la coactiva mientras este se encuentra pendiente de resolución; tampoco determina las consecuencias que se producen cuando la resolución confirma, modifica o deja sin efecto el título reclamado.

La doctrina española sobre el derecho a una buena administración ofrece, asimismo, un fundamento para cuestionar la ejecución de un acto mientras se encuentra pendiente de resolución el mecanismo administrativo interpuesto en su contra. Ponce Solé (2023), al examinar la relación entre este derecho y el privilegio de ejecutoriedad, sostiene que la Administración no puede beneficiarse de su propia falta de respuesta mediante la ejecución de una decisión cuya revisión ha sido oportunamente solicitada. Admitir lo contrario podría privar al recurso o reclamo de eficacia práctica, puesto que, para cuando se dicte la resolución correspondiente, ya podrían haberse producido embargos, retenciones u otras afectaciones patrimoniales de difícil reversión; por lo que, se refuerza la interpretación de que la ejecución coactiva debe permanecer suspendida mientras el reclamo se encuentre pendiente de resolución. En efecto, si el segundo inciso del artículo 269 del Código Orgánico Administrativo dispone que la ejecución se realizará de conformidad con el acto administrativo que resuelva el reclamo, la expedición de dicho acto debe entenderse como un presupuesto previo e indispensable para iniciar o continuar el cobro coactivo.

Las omisiones guardan relación con el principio de seguridad jurídica amparado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador (2008, art. 82) ya que la persona deudora debe tener certeza no solo sobre la posibilidad de reclamar, sino también sobre la forma en que su petición será conocida y resuelta antes de que el título sea ejecutado; por tanto, la seguridad jurídica posee una dimensión relacionada con la existencia de reglas

suficientemente claras, y una dimensión aplicativa que exige que dichas reglas sean observadas de manera uniforme.

Este contenido se complementa con el principio de seguridad jurídica y confianza legítima previstos en el artículo 22 del Código Orgánico Administrativo, según el cual las administraciones públicas deben actuar bajo criterios de certeza y previsibilidad y respetar las expectativas que razonablemente hayan generado mediante sus actuaciones anteriores (COA, 2017, art. 22). Aplicados a esta disposición, estos principios exigen que el administrado pueda conocer el curso que seguirá su petición y anticipar sus efectos sobre la ejecución coactiva. Por ello, cuando la administración admite y tramita un reclamo presentado oportunamente, se genera la expectativa razonable de que la legalidad del título será examinada antes de adoptar medidas de ejecución que puedan resultar incompatibles con la decisión posterior.

Por otro lado, la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia 2087-22-EP/25, desarrolla este principio dentro de una acción extraordinaria de protección relacionada con un procedimiento de ejecución coactiva tributaria en el que un funcionario ejecutor había dispuesto la prohibición de salida del país de los accionantes; para lo cual, la Corte examinó los efectos de la Sentencia 8-19-CN/22, mediante la cual se estableció que esa medida no podía ser ordenada directamente por el ejecutor coactivo, sino que debía ser solicitada ante la autoridad judicial competente. Debido a que dicho criterio ya se encontraba vigente cuando la Corte Provincial resolvió el recurso de apelación, esta tenía la obligación de observarlo y dejar sin efecto la medida impuesta por una autoridad que carecía de competencia para dictarla directamente. Su inobservancia produjo, por tanto, la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (Corte Constitucional del Ecuador, 2025, párrs. 46-50).

A su vez, la seguridad jurídica, no implica la permanencia inalterable de las normas ni garantiza que las autoridades adopten una decisión favorable para el administrado; tiene por finalidad que toda actuación responda a reglas identificables y aplicables, sea emitida por la autoridad facultada y respete los efectos de las decisiones constitucionales vigentes.

No obstante, la ausencia de reglas expresas en el artículo 269 impide determinar con certeza si la presentación del reclamo suspende la ejecución, qué autoridad debe disponer o comunicar esa suspensión y cómo debe procederse una vez resuelta la controversia, lo que debilita la previsibilidad de la actuación administrativa y, con ello, la confianza legítima del reclamante.

Teniendo lo expuesto como antecedente, el problema jurídico se plantea con la siguiente interrogante: ¿de qué manera la falta de regulación específica sobre la autoridad competente, el procedimiento y los efectos de la reclamación administrativa prevista en el artículo 269 del Código Orgánico Administrativo afecta al reclamante frente a la eventual ejecución coactiva del título de crédito?

Regulación vigente relacionada

La reclamación de títulos de créditos si bien la tenemos regulada en su alcance y la oportunidad para poder presentar dicha acción en el artículo 269 del Código Orgánico Administrativo, determinadas instituciones de la administración pública han incorporado en sus reglamentos disposiciones que desarrollan el contenido del artículo antes mencionado, el dichos reglamentos se desarrollan contenidos en cuanto a la autoridad competente, el término para resolver, el procedimiento aplicable y los efectos que la reclamación produce sobre el procedimiento de ejecución coactiva.

Dentro de las regulaciones hechas por la administración pública tenemos el Acuerdo Nro. MINTEL-MINTEL-2023-0005 (2023), también conocido como el Reglamento para el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, en el cual a diferencia del Código Orgánico Administrativo, se determina que *“se resolverá dentro del término de treinta (30) días después de la interposición del reclamo respectivo ante la Máxima Autoridad o su delegado”*. (Acuerdo Nro. MINTEL-MINTEL-2023-0005, art. 19)

El artículo 20 atribuye al director financiero la facultad de resolver los reclamos relacionados con el cumplimiento de los requisitos del título de crédito o con el derecho de la entidad para emitirlo. A su vez, establece que, *“hasta que se resuelva el reclamo, el Responsable de la Gestión de Tesorería no podrá iniciar el procedimiento de ejecución coactiva”* (Acuerdo Nro. MINTEL-MINTEL-2023-0005, 2023, art. 20). De esta forma, la competencia para examinar la regularidad del título se mantiene separada de la función encargada de ejecutar compulsivamente la obligación, lo que permite que el documento sea revisado por un órgano distinto de aquel que posteriormente realizará el cobro.

Una regulación semejante es desarrollada por la Empresa Eléctrica Quito S.A. en su Reglamento para la Gestión de Recaudación, Cobranza y el Ejercicio de la Ejecución Coactiva de la Empresa Eléctrica Quito S.A. (2025), la misma organiza la actividad de recaudación en tres etapas: recaudación, gestión de cobranza previa y ejecución coactiva.

El artículo 23 del Reglamento para la Gestión de Recaudación, Cobranza y el Ejercicio de la Ejecución Coactiva de la Empresa Eléctrica Quito S.A. determina los elementos que debe contener el título de crédito y dispone que *“la falta de alguno de los requisitos previstos en este artículo causa la nulidad del título de crédito”* (Resolución Nro. GEG-0077-2025, 2025, art. 23); lo cual hace que en una forma tajante se interponga un freno

a la actuaciones de ejecución provenientes de la administración a causa de la ausencia de esta solemnidad.

En su artículo 32 comparte la misma línea desarrollada por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, la cual es la prohibición al órgano ejecutor de iniciar el procedimiento coactivo “*no se haya emitido y notificado la respuesta correspondiente a la reclamación planteada*”. Resolución Nro. GEG-0077-2025, 2025, art. 32)

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en la Resolución Nro. C.D. 625 (2020) establece un sistema diferente, debido a que concentra reclamación administrativa en la glosa que antecede a la emisión del título de crédito. En el artículo 154 se dispone que, una vez notificada la glosa, el empleador o sujeto de protección cuenta con ocho días para pagar o impugnar la obligación. Cuando dentro de ese término no se efectúa el pago ni se presenta una impugnación, el sistema informático institucional procede a emitir automáticamente el título de crédito correspondiente (Resolución Nro. C.D. 625, 2020, art. 154); haciendo que la reclamación se centre en un control anterior a la formación del título ejecutable y no contra un título de crédito susceptible a su ejecución coactiva.

El artículo 155 refuerza la protección al determinar los requisitos que debe reunir el título de crédito y sancionar su incumplimiento con la nulidad y posterior baja del documento; disponiendo que “*no se podrá emitir títulos de crédito en los casos en los cuales las glosas se encuentren impugnadas*” ni cuando se encuentre pendiente de resolución un reclamo administrativo o judicial (Resolución Nro. C.D. 625, 2020, art. 155).

En la misma línea, el artículo 158 establece que la impugnación formulada oportunamente “*suspende la emisión de título de crédito hasta que exista la resolución correspondiente*” de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias, órgano que

debe resolver dentro del término improrrogable de treinta días. La decisión puede ser apelada ante la Comisión Nacional de Apelaciones dentro del término de ocho días, la cual dispone de un plazo máximo de noventa días para pronunciarse; su resolución causa estado en sede administrativa (Resolución Nro. C.D. 625, 2020, art. 158). Se hace identificable los órganos competentes, los términos de resolución, la posibilidad de apelación y los efectos que la impugnación produce sobre la emisión del título.

Los artículos 186 y 187 permiten revocar la orden de pago inmediato cuando exista un error evidente, categoría que comprende, entre otros supuestos, la falta de notificación de la glosa, el incumplimiento del debido proceso, el pago total efectuado antes de la emisión del título, la duplicidad de obligaciones, los errores de cálculo y la expedición del documento mientras se encontraba pendiente una impugnación o apelación. De manera complementaria, el artículo 216 permite anular los títulos cuando exista error evidente, se compruebe la inexistencia de la obligación principal o los órganos de reclamación administrativa hayan declarado dicha inexistencia. Resolución Nro. C.D. 625, 2020, arts. 186, 187 y 216)

Los aportes provenientes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, establecen controles antes y después de la emisión de los títulos de crédito; como medida previa, la impugnación de la glosa impide que una obligación controvertida adquiera prematuramente el carácter de ejecutable. Por su parte, una vez emitido el título, la revocatoria de la orden de pago y su anulación permiten corregir las irregularidades que hayan persistido o sean advertidas con posterioridad. El ejercicio de la potestad de cobro no se sustenta únicamente en la existencia formal de un título de crédito, sino que exige que la obligación haya sido previamente determinada y que el procedimiento administrativo que respalda su emisión se haya desarrollado de manera regular.

Por otra parte, el Código Tributario (2005) en su artículo 150 nos brinda un listado enumerado de los requisitos que debe contener el título y determina que la falta de cualquiera de ellos, con excepción de la fecha desde la cual se causan intereses, produce su nulidad; lo cual hace que un documento con la deficiencia de alguno de ellos sea impedido de que pueda iniciarse sobre él la ejecución coactiva en materia tributaria (Código Tributario, 2005, art. 150).

El artículo 151 dispone que, una vez notificado el título, la persona deudora cuenta con ocho días para pagar o presentar una reclamación mediante observaciones formuladas *“exclusivamente respecto del título o del derecho para su emisión”*. La misma disposición establece expresamente que *“el reclamo suspenderá, hasta su resolución, la iniciación de la coactiva”* (Código Tributario, 2005, art. 151).

Esta regulación se complementa con las disposiciones generales del procedimiento tributario, dentro de las cuales el artículo 119 determina que el reclamo debe identificar a la autoridad ante quien se formula, a la persona compareciente y al acto reclamado, además de exponer los fundamentos de hecho y de derecho y formular una petición concreta. La omisión de estos requisitos no impide automáticamente la continuación del trámite, puesto que el artículo 120 permite que el reclamo sea completado. Una vez subsanadas las deficiencias correspondientes, la administración debe impulsar de oficio el procedimiento, conforme al artículo 124, y conducirlo hasta la emisión de una resolución dentro del plazo de ciento veinte días hábiles previsto en el artículo 132, la cual, de acuerdo con el artículo 133, debe ser expresa, estar debidamente motivada y pronunciarse sobre todas las cuestiones planteadas por la persona interesada, articulándose así un procedimiento que comprende la presentación, subsanación, sustanciación y resolución del reclamo. (Código Tributario, 2005, arts. 119, 120, 124, 132 y 133)

En el artículo 212 del Código Tributario establece una clara distinción entre la reclamación administrativa y las excepciones que pueden proponerse una vez iniciada la ejecución coactiva, entre las cuales se reconoce la existencia de un reclamo o recurso administrativo pendiente relacionado con el título o con el derecho de la administración para emitirlo, así como la nulidad del auto de pago o del procedimiento cuando exista falsificación del título, quebrantamiento de las normas que regulan su emisión o incumplimiento de los requisitos legales. De este modo, mientras la reclamación permite ejercer un control administrativo sobre el título antes del inicio de la coactiva, las excepciones operan como mecanismos de oposición frente a un procedimiento de ejecución que ya se encuentra en curso (Código Tributario, 2005, art. 212).

Los artículos 119 y 120 determinan los requisitos que debe contener el reclamo y permiten subsanar sus omisiones. El artículo 124 impone a la administración el deber de impulsar de oficio el procedimiento. El artículo 132 fija un plazo de ciento veinte días hábiles para resolver. Por último, el artículo 133 exige una decisión expresa, motivada y congruente con todas las cuestiones planteadas por la persona interesada. A ello se añade el artículo 151, que establece de manera expresa que la presentación del reclamo suspende, hasta su resolución, la iniciación de la coactiva (Código Tributario, 2005, arts. 119, 120, 124, 132, 133 y 151).

En cambio, el artículo 269 del Código Orgánico Administrativo no determina los requisitos mínimos de la reclamación, el mecanismo para subsanar las omisiones, las actuaciones necesarias para su sustanciación ni la autoridad encargada de impulsar y resolver el procedimiento. Tampoco fija expresamente un término específico para emitir la decisión ni desarrolla la manera en que debe comunicarse al órgano ejecutor la existencia del reclamo. Aunque dispone que la ejecución coactiva debe ajustarse al resultado del reclamo, no

precisa cómo debe hacerse efectivo, qué ocurre cuando la administración incumple el término para resolver ni cuáles son las consecuencias concretas de una decisión que confirme, modifique o deje sin efecto el título de crédito. Por consiguiente, la protección reconocida depende, en buena medida, de la regulación interna y de la práctica adoptada por cada institución.

Mientras el Código Tributario articula ese control mediante garantías procedimentales concretas, el Código Orgánico Administrativo reconoce el derecho a reclamar sin establecer completamente las condiciones necesarias para su ejercicio, lo cual desde la experiencia que nos brinda la regulación tributaria demuestra que es posible regular de manera precisa la reclamación sin eliminar la eficacia de la potestad coactiva, pues el efecto suspensivo no extingue la obligación ni impide definitivamente su cobro, sino que posterga el inicio de la ejecución hasta que la propia administración verifique la legalidad del título, sino que proporciona una secuencia procedimental que comprende la presentación, revisión, subsanación, sustanciación y resolución del reclamo.

Excepciones a la coactiva

Las excepciones a la coactiva constituyen el mecanismo mediante el cual la persona ejecutada puede oponerse a una ejecución ya iniciada; sin embargo, su efectividad depende de que las condiciones establecidas para su ejercicio no se conviertan en obstáculos desproporcionados para acceder a la justicia. En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante la Sentencia No. 60-11-CN/20 y acumulados, examinó las disposiciones que condicionaban la suspensión de la ejecución coactiva a la consignación total de la deuda, incluidos los intereses y las costas.

Si bien reconoció que la consignación puede perseguir una finalidad legítima, relacionada con la protección del crédito público y la continuidad de la actividad recaudatoria, determinó que exigir la totalidad de esos valores imponía una carga excesiva, capaz de impedir materialmente que el administrado accediera a la tutela judicial. Por esta razón, la Corte consideró que dicha exigencia resultaba incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva, aunque aclaró que la consignación no es inconstitucional por sí misma y que este razonamiento no podía extenderse automáticamente al porcentaje del diez por ciento previsto en la normativa entonces vigente, debido a que este no reproducía la misma carga económica; criterio que la eficacia de la ejecución coactiva no puede alcanzarse mediante restricciones que anulen o dificulten injustificadamente los mecanismos de defensa del administrado. (Corte Constitucional del Ecuador, 2020, Sentencia No. 60-11-CN/20 y acumulados, párrs. 75-86 y 88-99).

El artículo 327 del Código Orgánico Administrativo establece que la o el deudor “únicamente puede oponerse al procedimiento de ejecución coactiva mediante la interposición oportuna de una demanda de excepciones” ante el juzgador competente, de lo que se desprende que la oposición no se formula ante el órgano ejecutor, sino a través de un proceso judicial promovido cuando la ejecución administrativa ya se encuentra en curso. Además, la sola presentación de la demanda no interrumpe automáticamente la coactiva, pues la persona ejecutada debe justificar que la demanda fue efectivamente interpuesta, que las excepciones invocadas corresponden a las previstas en el Código y que se han rendido las garantías exigidas para ese efecto (COA, 2017, art. 327).

En el numeral 5 del artículo 328, que permite oponerse a la coactiva cuando se encuentre “*en trámite, pendiente de resolución, una reclamación o recurso administrativo*” relacionado con el título que sirve de fundamento para la ejecución; presupone que la

reclamación ya fue presentada oportunamente y que la administración inició o continuó la ejecución sin haberla resuelto (COA, 2017, art. 328, num. 5).

Montero Pacheco (2024) explica que las excepciones a la coactiva originan un procedimiento judicial independiente de la ejecución desarrollada por la institución pública y que únicamente pueden sustentarse en las causales determinadas por el ordenamiento jurídico.

Maita-Freire & Morales-Navarrete (2023) sostienen que la coactiva es un procedimiento de ejecución y no un proceso destinado a declarar nuevamente el derecho o la obligación, por lo que distinguen entre la demanda de excepciones y la impugnación del acto administrativo que contiene la obligación.

Esperar hasta el inicio de la coactiva para trasladar la discusión a una demanda de excepciones resultaría menos conveniente desde la perspectiva de la economía procesal, porque obligaría a desarrollar una actuación administrativa de ejecución y, paralelamente, promover un proceso judicial para examinar una cuestión que pudo ser resuelta previamente dentro de la propia sede administrativa.

La Constitución de la República del Ecuador reconoce que las normas procesales deben observar, entre otros, los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, mientras que el Código Orgánico Administrativo exige que las actuaciones administrativas faciliten el ejercicio de los derechos y prohíbe las dilaciones, los retardos injustificados y la imposición de requisitos puramente formales (COA, 2017, art. 4; Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 169).

Mata Sierra (2020) destaca que la revisión administrativa puede contribuir tanto a la protección de los intereses particulares como a la defensa objetiva del interés público, siempre que se trate de un control real y no de un trámite meramente formal. En consecuencia,

resolver adecuadamente el reclamo contra el título antes de iniciar la coactiva evita que la persona deudora tenga que acudir posteriormente a una demanda de excepciones para plantear una irregularidad que podía ser corregida por la propia administración.

Relevancia de la presencia de un órgano adicional

A partir del régimen general de distribución de competencias presente en el artículo 264 del Código Orgánico Administrativo analizado previamente, no debe limitarse al órgano que determina la obligación y emite la orden de cobro, así como al órgano encargado de ejecutar compulsivamente el crédito; establecer quien debe ejercer el control administrativo cuando el administrado formula el reclamo al título de crédito debe incluirse al no estar señalado en la norma.

Como sostiene Bacigalupo Saggese (2023) , la actividad administrativa se encuentra plenamente juridificada, debido a que la administración actúa vinculada a la ley y al Derecho en cumplimiento de los fines de interés general que justifican su existencia; haciendo que reconocer una reclamación sin determinar adecuadamente el órgano encargado de resolverla supone dejar incompleta la estructura de distribución de competencia necesaria para hacer efectivo ese mecanismo de revisión.

Si bien es cierto que el artículo 66 del Código Orgánico Administrativo establece un régimen general para los casos en que la ley atribuye una competencia a una administración pública sin precisar el órgano que debe ejercerla, al disponer que corresponde a la máxima autoridad efectuar esa determinación, preferentemente mediante los instrumentos generales de organización, funcionamiento y procesos.

La regla general no establece por sí misma cuáles son las características que debe reunir el órgano encargado del análisis y resolución de los reclamos, ni garantiza que sea

diferente de aquellos que participaron en la emisión o ejecución del título; lo cual hace que las soluciones para adaptar la norma sean diversas e inclusive pueda darse la competencia a órganos que no guardan relación o no poseen el conocimiento para dar una contestación a lo requerido por el administrado.

La presencia de un órgano adicional permitiría corregir dicho vacío, lo cual no implica necesariamente crear una nueva entidad o incrementar injustificadamente la estructura burocrática, sino de designar, dentro de cada institución de la administración pública, sino de brindar expresamente la competencia para sustanciar y resolver la reclamación; ésta función podría asignarse al área jurídica o a una dependencia especializada, siempre que mantenga una separación respecto del órgano que emitió el título y del órgano ejecutor.

En el artículo 72 numeral 4 del Código Orgánico Administrativo se menciona que:

Art. 72.- No pueden ser objeto de delegación: (...) 4. La resolución de reclamos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de dicho reclamo. (COA, 2017, art. 72, num. 4)

La separación de las competencias del órgano emisor y el órgano resolutorio debería de ser lo adecuado ya que no se puede concentrar en una sola dependencia toda la carga; debido a que permitir que el órgano que elaboró y emitió el título de crédito examine posteriormente la legalidad de su propia actuación afectaría la objetividad de la revisión y podría convertir la reclamación en una simple ratificación de la decisión previamente adoptada.

Por otro lado, el órgano ejecutor no debería conocer ni resolver la reclamación porque su competencia se limita al cobro compulsivo de una obligación previamente determinada y exigible; teniendo esto en consideración, no le corresponde revisar la legalidad del título de

crédito que sustenta la ejecución, pues ello implicaría que el mismo órgano encargado de hacer efectivo el cobro examine y decida sobre la validez del documento que habilita su propia actuación.

La separación funcional constituye una técnica de organización administrativa que permite distribuir entre órganos distintos aquellas funciones cuya concentración podría afectar la objetividad de la actuación pública, su contenido consiste en impedir que la dependencia que produjo una decisión sea también la encargada de controlar su legalidad y ejecutar sus consecuencias. De este modo, constituye una garantía interna orientada a diferenciar las funciones de formación, revisión y ejecución del acto administrativo.

En cuanto a lo manifestado en el artículo 72 numeral 4 del Código Orgánico Administrativo, que prohíbe delegar la resolución de reclamos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos reclamados. Aunque la disposición se refiere específicamente a los límites de la delegación, expresa una orientación organizativa contraria a que el autor del acto controle posteriormente su propia legalidad.

Cano Campos (2020) propone que los recursos administrativos sean conocidos por órganos especializados y dotados de autonomía funcional, debido a que la efectividad del control administrativo depende no solo de la existencia formal de un recurso, sino también de las condiciones de objetividad con las que será resuelto. Esta posición se aproxima a la organización española de las reclamaciones económico-administrativas, en la que se diferencian las funciones de gestión, liquidación y recaudación de la función encargada de resolver las reclamaciones.

Sobre este sistema, Mata Sierra (2020) explica que la separación funcional pretende otorgar al órgano revisor una posición diferenciada respecto de los servicios que produjeron el acto impugnado. No obstante, la autora también advierte que una independencia

meramente declarada puede resultar insuficiente cuando persisten vínculos jerárquicos, orgánicos o funcionales capaces de influir en la decisión; no basta con asignar formalmente el reclamo a una dependencia distinta, sino que debe evitarse que intervengan en su resolución los servidores que participaron en la determinación de la obligación, en la emisión del título o en su ejecución coactiva.

La regulación de la reclamación sobre títulos de crédito debe completar esta distribución mediante la incorporación de una tercera función: la revisión administrativa del título. En esta materia pueden distinguirse tres funciones sucesivas. La primera corresponde a la determinación de la obligación y a la emisión del título de crédito. La segunda consiste en examinar la regularidad del documento y el derecho de la administración para emitirlo. La tercera comprende las actuaciones dirigidas a obtener compulsivamente el pago. Cada una responde a una finalidad distinta, por lo que la segunda función no debe atribuirse a quienes ejercieron la primera o ejercerán la tercera.

Desde esta perspectiva, la regla supletoria propuesta para determinar el órgano competente no debe fundamentarse únicamente en la proximidad del órgano encargado de resolver las facilidades de pago con la gestión de la deuda, pues, aunque su designación se justifica por tratarse de una dependencia preexistente que conoce los antecedentes de la obligación y dispone de acceso a la información necesaria para resolver el reclamo, esta atribución solo será compatible con la separación funcional cuando dicho órgano sea distinto de aquel que emitió el título de crédito, además de no haber participado en las actuaciones que originaron el título reclamado.

Cuando el órgano responsable de las facilidades de pago coincida con esta dependencia, la competencia podrá atribuirse supletoriamente al órgano de asesoría jurídica, considerando su especialización en el control de legalidad de la actuación administrativa,

siempre que tampoco haya intervenido, de manera que la regla propuesta constituye una solución en criterios de especialización, economía organizativa y separación de funciones dentro de la propia administración, capaz de identificar una autoridad responsable sin exigir necesariamente la creación de un nuevo órgano ni comprometer la objetividad e imparcialidad en la resolución del reclamo.

¿Alcance a los títulos ejecutables?

Para determinar el alcance del artículo 269 del Código Orgánico Administrativo (2017), debe considerarse previamente la clasificación contenida en el artículo 266, que reconoce como fuentes y títulos de las obligaciones ejecutables: el acto administrativo cuya eficacia no esté suspendida; los títulos ejecutivos; las determinaciones o liquidaciones practicadas por la administración; los catastros, asientos contables y registros similares; y cualquier otro instrumento público que contenga una prestación dineraria a favor de la administración. Dentro de esta clasificación, los títulos de crédito constituyen una categoría específica.

Maita-Freire & Morales-Navarrete (2023) explican que la obligación es determinada cuando se individualiza al deudor y se fija su cuantía, mientras que su exigibilidad se produce con la notificación del acto o título, el vencimiento del plazo o el cumplimiento de la condición correspondiente.

El artículo 269 delimita expresamente el objeto de la reclamación al disponer que procede cuando la obligación haya sido representada mediante un título de crédito emitido por la administración, lo cual restringe sus fundamentos a los requisitos del título o al derecho de emisión de la administración, impide que este mecanismo sea utilizado como una reclamación general contra cualquier fuente de la obligación.

El artículo 14 del Código Orgánico Administrativo (2017) obliga a sujetar toda actuación administrativa al principio de juridicidad, mientras que el artículo 263 exige que las excepciones a la prohibición de impugnar sean taxativas, haciendo que las planteadas sobre cualquier fuente distinta a un título de crédito, sean inadmisibles.

Más allá de la delimitación expresa realizada por la norma, debe atenderse a la naturaleza con la cual surgen los distintos documentos ejecutables; el título de crédito proviene de una actuación administrativa dirigida a determinar una obligación para su cobro, la reclamación se concentra en el proceso de emisión del documento, sus elementos formales y la competencia de la autoridad que lo expide; pese a que el análisis realizado por la administración puede entenderse como una revisión de los antecedentes inmediatos que dieron origen al título de crédito, no convierte al reclamo en un procedimiento destinado a discutir de forma integral la existencia, determinación o extinción de la obligación.

Los demás documentos previstos en el artículo 266 surgen con una naturaleza diferente, cuestionar el documento implica normalmente examinar los hechos, relaciones jurídicas, cálculos, registros o decisiones que dieron origen a la obligación, y no solamente las formalidades externas del instrumento utilizado para el cobro, la reclamación no está destinado a ser un procedimiento declarativo.

Conclusiones

En conclusión, podemos establecer que la reclamación prevista en el artículo 269 del Código Orgánico Administrativo constituye un mecanismo para cuestionar los requisitos del título de crédito y el derecho de la administración para emitirlo, sin que pueda extenderse a las demás fuentes de obligaciones ejecutables ni utilizarse para discutir nuevamente el origen de la obligación.

El principal problema identificado no se encuentra, por tanto, en el alcance de la reclamación, que está expresamente delimitado, sino en la insuficiencia de las reglas necesarias para hacer efectivo este derecho, pues el artículo 269 no determina con claridad cuál es el órgano competente para conocer y resolver el reclamo, ni regula sus requisitos mínimos, el término para adoptar una decisión o el efecto concreto que produce su presentación sobre la ejecución coactiva. Esta omisión genera incertidumbre tanto para la persona reclamante como para la propia administración, ya que no existe certeza sobre la dependencia ante la cual debe presentarse el reclamo, la forma en que debe tramitarse o la posibilidad de iniciar el cobro mientras se encuentra pendiente de resolución. Además, aunque el segundo inciso establece que la coactiva se efectuará conforme al acto administrativo que ponga fin al procedimiento, la falta de una regulación expresa sobre el efecto suspensivo permite interpretaciones institucionales diferentes y debilita la protección que debería brindar este mecanismo.

Las regulaciones hechas por las diferentes instituciones de la administración pública dan a demostrar que establecer autoridades responsables, requisitos, términos y consecuencias definidas no obstaculiza la recaudación pública, sino que permite verificar la legalidad del título antes de proceder a su ejecución; no obstante, estas garantías no deberían

depender únicamente de los reglamentos expedidos por cada institución, porque ello puede ocasionar diferencias injustificadas en la protección del administrado.

Recomendaciones

En el presente proyecto de titulación, con la finalidad de dar una solución a la problemática identificada, se propone la creación de un proyecto de Ley Reformatorio al Código Orgánico Administrativo, en los siguientes términos:

1. Reformar el artículo 264 del Código Orgánico Administrativo por el siguiente:

Art. 264.- En las normas de organización y funcionamiento de la correspondiente administración pública se determinará el órgano responsable de la emisión de las órdenes de cobro, el órgano competente para conocer y resolver las reclamaciones relacionadas con estas, y el órgano ejecutor encargado de ejercer las competencias para el cobro compulsivo de las obligaciones a su favor.

2. Añadir un inciso adicional en el artículo antes mencionado que diga lo siguiente:

“Si no se ha previsto el órgano competente para conocer y resolver las reclamaciones relacionadas con las órdenes de cobro, estas competencias le corresponden al órgano responsable de otorgar facilidades de pago; si esta recae sobre el órgano a cargo de la emisión de las órdenes de cobro, la misma pasa al órgano responsable de la asesoría jurídica y/o patrocinio de la administración pública.”

3. Sustituir el artículo 269 del Código Orgánico Administrativo por el siguiente texto:

Art. 269.- Cuando una obligación se encuentre representada mediante un título de crédito emitido por la administración, de conformidad con este Código, la o el deudor podrá formular un reclamo administrativo exclusivamente respecto de los requisitos del título de crédito o del derecho de la administración para su emisión. El reclamo deberá presentarse dentro del término concedido para el pago voluntario.

4. Agregar los siguientes artículos innumerados en el Título II Capítulo Primero del Código Orgánico Administrativo, mismos que vendrán posterior al artículo 269, en la siguiente manera:

Art. ...- El reclamo administrativo deberá identificar el título de crédito impugnado, exponer los fundamentos que lo sustentan y precisar la pretensión concreta del reclamante. Las instituciones de la administración pública podrán establecer requisitos documentales adicionales, los cuales deberán constar expresamente en sus respectivos reglamentos.

Art. ...- Recibido el reclamo, el órgano competente verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos y, de ser procedente, dispondrá su tramitación y recabará la información necesaria para resolverlo. El reclamo deberá ser resuelto en el término de treinta días. Antes del vencimiento de este término, la administración podrá ampliarlo, por una sola vez y hasta por treinta días adicionales, mediante acto administrativo debidamente motivado que deberá ser notificado al reclamante.

Art. ...- La presentación del reclamo administrativo suspenderá el procedimiento de ejecución coactiva hasta su resolución. Una vez resuelto el reclamo, la ejecución coactiva se sujetará a lo dispuesto en el acto administrativo correspondiente. Si el título de crédito es confirmado, la ejecución podrá continuar. Si es modificado, deberá ajustarse a lo resuelto. Si es dejado sin efecto, no podrá ejecutarse.

En caso de silencio administrativo, el mismo producirá la baja del título de crédito reclamado, sin perjuicio de que la administración pública pueda emitir uno nuevo, con observancia de los requisitos y procedimientos legales correspondientes.

Referencias

- Acuerdo Nro. MINTEL-MINTEL-2023-0005. (2023). *Reglamento para el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información*. Registro Oficial Nro. 315, 22 de mayo de 2023. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2023/05/MINTEL-MINTEL-2023-0005.pdf>
- Bacigalupo Saggese, M. (2023). Lección 5. La vinculación de la Administración Pública a la ley y el derecho. En *Manual de derecho administrativo* (pp. 133-152). Marcial Pons. <https://doi.org/10.37417/ManDerAdm/L05>
- Balbín, C. F. (2015). *Manual de derecho administrativo* (3.^a ed. actualizada y ampliada). La Ley. https://www.academia.edu/44175782/Manual_de_Derecho_Administrativo_edicion_2015_Carlos_Balbin
- Baquerizo Minuche, J. O., & Caicedo Castillo, A. (2018). La jurisdicción coactiva vs. el principio constitucional de unidad jurisdiccional. *Revista Jurídica*, 16(1), 51-87. https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2018/06/16_Jurisdiccion_Coactiva_vs_Principio_Constitucional.pdf
- Bravo Placeres, I., & Galiano Maritan, G. (2018). La potestad coactiva de la administración: Breves consideraciones de su regulación jurídica en el nuevo Código Orgánico Administrativo del Ecuador. *Revista de Derecho Público*, (153-154), 129-152. https://revistadederechopublico.com/wp-content/uploads/2020/10/153-154-Revista_derecho_publico-N_153-154_enero_junio_2018.pdf

- Cano Campos, T. (2020). La ejecutividad de las sanciones y los enredos con la prescripción. *Revista de Administración Pública*, (212), 113-144.
<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.212.04>
- Codificación del Código de Procedimiento Civil*. Suplemento del Registro Oficial No. 58, 12 de julio de 2005 (derogado).
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=23863&nid=31475#norma/31475>
- Código Orgánico Administrativo [COA]*. Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31, 7 de julio de 2017.
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=23863&nid=1095677#norma/1095677>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD]*. Suplemento del Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010.
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=23863&nid=17643#norma/17643>
- Código Tributario*. Suplemento del Registro Oficial No. 38, 14 de junio de 2005.
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=23863&nid=24#norma/24>
- Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=23863&nid=1#norma/1>
- García Álvarez, G. (2022). Potestades y actos administrativos: Régimen jurídico, revisión y recursos. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, (22), 238-264. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8514300>
- Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*. Suplemento del Registro Oficial No. 587, 11 de mayo de 2009.
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=23863&nid=15754#norma/15754>
- Maita-Freire, M. J., & Morales-Navarrete, M. A. (2023). La desproporcionalidad en el ejercicio de la potestad coactiva de las administraciones públicas. *Revista*

- Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 6(2), 226-235.
<https://doi.org/10.62452/79jmm640>
- Rebollo, L. M. (1992). La Administración de garantías: vigencia y limitaciones. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (13), 31-54.
<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/35461rcec13029.pdf>
- Mata Sierra, M. T. (2020). De la independencia de los tribunales económico-administrativos: Cuestionamiento por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y consecuencias. *Crónica Tributaria*, (174), 61-88.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7503244>
- Mejía Herrera, J. D., & Alvarado Verdezoto, J. F. (2024). Potestad coactiva y derecho de competencia entre instituciones de servicio públicas y privadas. *Revista Imaginario Social*, 7(3). <https://doi.org/10.59155/is.v7i3.196>
- Montero Pacheco, S. G. (2024). Consideraciones sobre la consignación de valores adeudados como requerimiento para la presentación de excepciones a la coactiva y principio de acceso gratuito a la justicia. *Prohominum*, 6(4), 304-317.
<https://doi.org/10.47606/ACVEN/PH0303>
- Perales Ché León, R. P., Nava Tolentino, J. J., Sebastián Rodríguez, F. J. P., Gamboa Mendoza, N. J., Pacheco Lama, J. C., & Miranda Ávalos, S. J. (2026). *El ABC de la cobranza coactiva*. Instituto Aduanero y Tributario-SUNAT.
<https://hdl.handle.net/20.500.14675/266>
- Ponce Solé, J. (2023). El derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. *Revista de Administración Pública*, (221), 163-182. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.221.06>

Resolución Nro. C.D. 625. (2020). *Reglamento de aseguramiento, recaudación y gestión de cartera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*. Suplemento del Registro Oficial Nro. 403, 4 de marzo de 2021. <https://iess.gob.ec/es/consejo-directivo>

Resolución Nro. GEG-0077-2025. (2025). *Reglamento para la gestión de recaudación, cobranza y el ejercicio de ejecución coactiva de la Empresa Eléctrica Quito S. A.* Registro Oficial Nro. 164, 14 de noviembre de 2025. https://strapi.lexis.com.ec/uploads/Registro_Oficial_Ano_1_No_164_del_14_de_noviembre_de_2025_LEXIS_ECUADOR_58e696d295.pdf

Rodríguez Moreno, H. (2006). Apuntes básicos en materia de títulos valores: Notas relacionadas con el modelo legal costarricense. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 36(104), 67-109. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/4115>

Sentencia No. 60-11-CN/20 y acumulados, Caso No. 60-11-CN y acumulados (Corte Constitucional del Ecuador, 6 de febrero de 2020). <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-60-11-cn-20-y-acumulados/>

Sentencia No. 62-19-IN/23, Caso No. 62-19-IN (Corte Constitucional del Ecuador, 12 de abril de 2023). <https://www.corteconstitucional.gob.ec/267695-2/>

Sentencia No. 40-21-IN/25, Caso No. 40-21-IN (Corte Constitucional del Ecuador, 8 de octubre de 2025). <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-40-21-in-25-2/>

Sentencia No. 1763-12-EP/20, Caso No. 1763-12-EP (Corte Constitucional del Ecuador, 22 de julio de 2020). <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-1763-12-ep-20/>

Sentencia No. 2087-22-EP/25, Caso No. 2087-22-EP (Corte Constitucional del Ecuador, 28 de noviembre de 2025). <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-2087-22-ep-25/>

Villacreses-Valle, J. (2024). La imperiosa necesidad de un Código Contencioso Administrativo en Ecuador. *DICERE: Revista de Derecho y Estudios Internacionales*, 1(2), 32-66. <https://doi.org/10.33324/dicere.v1i2.828>



DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Nosotros, **Avelino Robles, Anthony Ramón** con C.C: # **095020178-0**, y **Calderón Villafuerte, Juan José** con C.C: # **094422899-8**; autores del trabajo de titulación: **Efectos jurídicos de la ausencia de un procedimiento para reclamar títulos de crédito** previo a la obtención del título de **ABOGADO** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaramos 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.- Autorizamos 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, 25 de agosto de 2026.

f. _____
Avelino Robles, Anthony Ramón
C.C. 095020178-0

f. _____
Calderón Villafuerte, Juan José
C.C. 094422899-8

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA			
FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN			
TEMA Y SUBTEMA:	Efectos jurídicos de la ausencia de un procedimiento para reclamar títulos de crédito		
AUTORES:	Avelino Robles, Anthony Ramón Calderón Villafuerte, Juan José		
REVISOR/TUTOR:	Dr. De La Pared Darquea, Johnny Dagoberto		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas		
CARRERA:	Carrera de Derecho		
TÍTULO OBTENIDO:	Abogado		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	25 de agosto de 2026	No. DE PÁGINAS:	46
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho administrativo, derecho civil y derecho constitucional		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	ejecución coactiva, potestad, administración pública, título de crédito, reclamación, seguridad jurídica		
RESUMEN/ABSTRACT:	El presente trabajo de investigación analiza la potestad de ejecución coactiva de la administración pública y su aplicación respecto de los títulos de crédito como fuentes de obligaciones ejecutables. Si bien esta potestad permite exigir, por vía administrativa, el cumplimiento de obligaciones líquidas, determinadas y exigibles, su ejercicio debe sujetarse a los principios del ordenamiento jurídico y a las garantías constitucionales. En este contexto, el artículo 269 del Código Orgánico Administrativo reconoce el reclamo administrativo respecto de los títulos de crédito, pero presenta vacíos en cuanto a la autoridad competente para conocerlo y resolverlo, el procedimiento aplicable y los efectos derivados de su interposición. Por ello, la investigación examina esta regulación con el propósito de identificar mecanismos que permitan garantizar la seguridad jurídica y el debido proceso, así como una adecuada y oportuna resolución de las reclamaciones planteadas. Se concluye que resulta necesaria una regulación más precisa de estos aspectos, que permita conciliar la eficacia de la potestad coactiva con la protección de los derechos de los administrados		
ADJUNTO PDF:	X SI	NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593 99 626 9337 +593 93 902 0362	E-mail: anthony.avelino@cu.ucsg.edu.ec juan.calderon07@cu.ucsg.edu.ec	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE):	Nombre: Reynoso Gaute, Maritza Ginette Teléfono: +593-4-3804600 E-mail: maritza.reynoso@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):			