



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**  
*La Universidad Católica de Loja*

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, EDUCACIÓN Y  
HUMANIDADES**

**MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO  
PROCESAL**

**Análisis de la impugnabilidad de los procedimientos de  
ejecución administrativa dentro del Cogep**

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de:

**MAGÍSTER EN DERECHO MENCIÓN DERECHO  
PROCESAL**

**Autor:** Castillo León, Eduardo Luis

**Director:** Galarza Viera, Claudio Renato

LOJA

2022



*Esta versión digital, ha sido acreditada bajo la licencia Creative Commons 4.0, CC BY-NY-SA: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual; la cual permite copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, mientras se reconozca la autoría original, no se utilice con fines comerciales y se permiten obras derivadas, siempre que mantenga la misma licencia al ser divulgada. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>*

2022

## **Aprobación del director del trabajo de titulación**

Loja, 12 de octubre de 2022

Magíster en Derecho mención Derecho Procesal.

Mgtr. Paúl Javier Moreno Quizhpe

**Coordinador(a) de programa de posgrados**

Ciudad.-

De mi consideración:

Me permito comunicar que, en calidad de director del presente Trabajo de Titulación denominado: Análisis de la Impugnabilidad de los Procedimientos de Ejecución Administrativa dentro del Cogep realizado por Eduardo Luis Castillo León ha sido orientado y revisado durante su ejecución, así mismo ha sido verificado a través de la herramienta de similitud académica institucional, y cuenta con un porcentaje de coincidencia aceptable. En virtud de ello, y por considerar que el mismo cumple con todos los parámetros establecidos por la Universidad, doy mi aprobación a fin de continuar con el proceso académico correspondiente.

Particular que comunico para los fines pertinentes.

Atentamente,

Director: Galarza Viera, Claudio Renato Mgtr.

C.I: 1103923957

Correo electrónico: [crgalarza@utpl.edu.ec](mailto:crgalarza@utpl.edu.ec)

### **Declaración de autoría y cesión de derechos**

“Yo, Castillo León, Eduardo Luis, declaro y acepto en forma expresa lo siguiente:

Ser autor del Trabajo de Titulación denominado: Análisis de la Impugnabilidad de los Procedimientos de Ejecución Administrativa dentro del Cogep, de la maestría de Derecho Mención Derecho Procesal, específicamente de los contenidos comprendidos en: capítulo uno Marco Teórico la Ejecución y los Actos Administrativos; capítulo dos bases jurídicas, La Administración, principios y procedimiento coactivo; capítulo tres marcos jurídicos, las potestades y procedimientos; capítulo cuatro metodología, conclusiones, recomendaciones. siendo el Mgtr Galarza Viera, Claudio Renato, director del presente trabajo; también declaro que la presente investigación no vulnera derechos de terceros ni utiliza fraudulentamente obras preexistentes. Además, ratifico que las ideas, criterios, opiniones, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad. Eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones judiciales o administrativas, en relación a la propiedad intelectual de este trabajo.

Que la presente obra, producto de mis actividades académicas y de investigación, forma parte del patrimonio de la Universidad Técnica Particular de Loja, de conformidad con el artículo 20, literal j), de la Ley Orgánica de Educación Superior; y, artículo 91 del Estatuto Orgánico de la UTPL, que establece: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”, en tal virtud, cedo a favor de la Universidad Técnica Particular de Loja la titularidad de los derechos patrimoniales que me corresponden en calidad de autor/a, de forma incondicional, completa, exclusiva y por todo el tiempo de su vigencia.

La Universidad Técnica Particular de Loja queda facultada para ingresar el presente trabajo al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública, en cumplimiento del artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Autor: Eduardo Luis Castillo León

C.I.:1104461866

Correo electrónico: [elcastillo10@ utpl.edu.ec](mailto:elcastillo10@utpl.edu.ec) /[eduardoluiscastillo@gmail.com](mailto:eduardoluiscastillo@gmail.com)

### **Dedicatoria**

El presente trabajo investigativo lo dedico principalmente a Dios, por ser el inspirador de mis anhelos más deseados.

A mis abuelitos, gracias por inculcar en mí, el ejemplo de esfuerzo y valentía, de no temer a las adversidades porque Dios está conmigo siempre, a mis padres, quienes con su amor, paciencia, trabajo y sacrificio me han permitido llegar a cumplir hoy un sueño más.

A mis hermanos Luis y Elton y a mi hermanita Kenny por estar siempre presentes, acompañándome y por el apoyo moral, que brindaron a lo largo de esta etapa de mi vida.

A todas las personas que nos han apoyado y han hecho que el trabajo se realice con éxito en especial a aquellos que nos abrieron las puertas y compartieron sus conocimientos.

## **Agradecimiento**

A mis padres: Eduardo y Calixta, por ser parte incondicional y el impulso para superarme, apoyándome en todo momento y enseñarme lo importante que es el esfuerzo y la dedicación.

A mi director, Mgtr Claudio Renato Galarza Viera por brindarme su amistad y guiarme, por compartir su conocimiento y ser fuente de apoyo en reflexiones fundamentales.

A Mi Abuela Luz Herrera, por ser eterna y luz en cada momento de mi vida.

A todos y cada uno de mis maestros de la prestigiosa Universidad Técnica Particular de Loja, por impartir de manera desinteresada su conocimiento y enseñanza académica.

## Índice de Contenido

Aprobación del director del trabajo de titulación .....	II
Declaración de autoría y cesión de derechos .....	III
Dedicatoria .....	V
Agradecimiento.....	VI
Índice de Contenido .....	VII
Resumen .....	1
Abstract .....	2
Introducción.....	3
Capítulo uno .....	5
Marco Teórico.....	5
<b>1.1. La Ejecución</b> .....	5
<b>1.2. El Acto Administrativo</b> .....	5
<b>1.3. Los Actos Administrativos que establece la Administración Pública</b> .....	6
<i>1.3.1. Los Actos de Simple Administración</i> .....	6
<b>1.4. El Hecho Administrativo</b> .....	7
<b>1.5. El Contrato Administrativo</b> .....	8
<b>1.6. Derecho de Cobro</b> .....	9
<b>1.7. Sujetos Procesales</b> .....	9
<i>1.7.1. Sujeto Activo</i> .....	9
<i>1.7.2. Sujeto Pasivo</i> .....	10
<i>1.7.3. Sujetos Intervinientes</i> .....	10
<b>1.8. El Deudor Solidario</b> .....	11
<b>1.9. Título de Crédito</b> .....	12
<b>1.10. Reclamo Administrativo</b> .....	13
<b>1.11. Historia de la Coactiva</b> .....	14
<b>1.12. El Silencio Administrativo</b> .....	17
Capítulo Dos .....	21
Marco Doctrinario .....	21
<b>2.1. Base Jurídica</b> .....	21
<i>2.1.1. Principios de la Administración Pública</i> .....	21
<i>2.1.2. Principio de Eficacia</i> .....	21
<i>2.1.3. Principio de Calidad</i> .....	22
<i>2.1.4. Principio de Jerarquía</i> .....	23
<i>2.1.5. Principio de Desconcentración</i> .....	23
<i>2.1.6. Principio de Descentralización</i> .....	24
<i>2.1.7. Principio de Coordinación</i> .....	25
<i>2.1.8. Principio de Participación</i> .....	25
<i>2.1.9. Título de Crédito</i> .....	26

2.1.10. <i>Proceso Coactivo de la Administración Pública</i> .....	26
2.1.11. <i>Procedimiento Coactivo del Código Orgánico Administrativo</i> .....	28
<b>2.2. El Procedimiento Coactivo</b> .....	29
2.2.1 <i>Se impulsa de oficio</i> .....	33
2.2.2. <i>¿Cuáles son las partes de una obligación jurídica?</i> .....	34
2.2.3. <i>Caducidad y Prescripción</i> .....	35
2.3.4. <i>Diferencia entre la Caducidad y Prescripción</i> .....	36
Capítulo Tres.....	38
Marco Jurídico.....	38
3.1. Notificación.....	38
3.2. Auto de pago.....	40
3.3. Pago voluntario.....	41
3.4. La Administración Pública en la Coactiva.....	42
3.5. La Potestad Administrativa.....	42
3.5.1. <i>La Potestad de Mando</i> .....	43
3.5.2. <i>La Potestad Reglamentaria</i> .....	43
3.5.3. <i>La Potestad Jurisdiccional</i> .....	44
3.5.4. <i>La Potestad Sancionadora</i> .....	44
3.5.5. <i>Potestad coactiva</i> .....	45
3.6. El Proceso Contencioso Administrativo.....	45
3.7. Recurso de Casación.....	47
3.8. Procedimiento Ordinario y Sumario.....	48
3.9. Juicio de Excepciones a la Coactiva.....	48
3.10. Análisis de las excepciones a la coactiva, artículo 316 del Código Orgánico General de Procesos.....	49
3.11. La Tutela Judicial Efectiva.....	54
3.12. El derecho a la tutela judicial efectiva.....	56
3.13. La Seguridad Jurídica.....	56
3.14. Tutela Judicial Efectiva y Seguridad Jurídica en el procedimiento Coactivo.....	57
3.15. Propuesta de reforma.....	57
Capítulo Cuarto.....	62
Metodología Y Materiales.....	62
4.1. Materiales.....	62
4.2. Métodos.....	62
Conclusiones.....	72
Recomendaciones.....	73
Referencias.....	74
Anexos.....	83

**Índice de tablas**

<b>Tabla 1</b> .....	<b>64</b>
<b>Tabla 2</b> .....	<b>65</b>
<b>Tabla 3</b> .....	<b>66</b>
<b>Tabla 4</b> .....	<b>67</b>
<b>Tabla 5</b> .....	<b>68</b>
<b>Tabla 6</b> .....	<b>69</b>
<b>Tabla 7</b> .....	<b>70</b>

**Índice de figuras**

<b>Figura 1</b> .....	<b>64</b>
<b>Figura 2</b> .....	<b>65</b>
<b>Figura 3</b> .....	<b>66</b>
<b>Figura 4</b> .....	<b>67</b>
<b>Figura 5</b> .....	<b>68</b>
<b>Figura 6</b> .....	<b>69</b>
<b>Figura 7</b> .....	<b>71</b>

## Resumen

El procedimiento de ejecución administrativa es una de las voluntades de la Administración Pública y puede generar derechos e imponer obligaciones a los administrados, para lo cual el ordenamiento jurídico establece mecanismos de defensa ante abusos o errores los cuales le permite a los administrados impugnar las decisiones emanadas de los órganos y entidades públicas. La característica más importante del procedimiento del derecho administrativo es cuando un administrado impugna un acto en sede judicial, acudiendo al contencioso con la intención de disipar los efectos de la presunción de legitimidad. No obstante, cuando el acto administrativo se encuentra firme y ejecutoriado, la única opción que tiene tanto el deudor principal, como los solidarios de ser el caso es la proposición de las excepciones a la coactiva. La administración pública se ha reservado la autotutela de sus actuaciones, por cuanto la presunción de legitimidad de los actos administrativos del que emanan una responsabilidad pecuniaria y el principio de ejecutividad, ha creado una incertidumbre frente al administrado al no otorgarle al obligado solidario la posibilidad de incoar juicio de excepciones a la coactiva.

*Palabras claves:* Impugnar, Procedimiento, Coactiva.

### **Abstract**

The administrative execution procedure is one of the wills of the Public Administration and can generate rights and impose obligations on administrators, for which the legal system establishes defense mechanisms against abuses or errors, which allows administrators to challenge the decisions issued. of public bodies and entities. The most important characteristic of the administrative law procedure is when a company challenges an act in court, resorting to litigation with the intention of dispelling the effects of the presumption of legitimacy. However, when the administrative act is firm and executed, the only option that both the main debtor and the joint and several debtor have, if applicable, is the proposal of exceptions to the coercive. The public administration has reserved the self-protection of its actions, because the presumption of legitimacy of the administrative acts from which a pecuniary responsibility emanates and the principle of execution, has created an uncertainty before the administered by not granting the joint and several obligor the possibility of initiate trial of exceptions to the coercive.

Keywords: Challenge, Procedure, Coercive.

## Introducción

El iniciar un juicio de excepciones en el caso de que estos sean procedentes en virtud de las potestades de los diferentes entes de la administración pública, resulta pertinente que los administrados gocen del derecho de poder impugnar en un proceso que se desarrolle en igualdad de condiciones, y en el que se cumplan con los derechos y garantías del debido proceso establecidos en nuestra Carta Magna.

La legislación distingue los actos de trámite que afectan gravemente a los partícipes en un procedimiento administrativo y que pueden ser impugnados por los afectados y los actos administrativos de trámite que no participan de esa característica y por tanto no pueden impugnarse separadamente garantizando siempre la perfecta observancia de los principios del debido proceso, intimación, imputación, informalidad, motivación de los actos, celeridad, oralidad y acceso al expediente, entre otros.

El artículo 76 de la Constitución de la República señala que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. En dicho contexto; y, verificando las causales de procedencia para un juicio coactivo ¿goza de una garantía de tutela, el obligado solidario de una obligación estatal, para proponer excepciones a la coactiva?

El fin del proceso de ejecución es buscar hacer efectivas las obligaciones contenidas en los títulos de ejecución, el efecto inmediato de la pretensión consiste en un acto conminatorio (intimación de pago) y en un acto coactivo sobre el patrimonio del deudor (medidas precautelatorias) al tratarse de un proceso de ejecución. Las obligaciones pecuniarias de los ciudadanos en materia de administración pública tiene mecanismos como el procedimiento de ejecución y coactivo, que da inicio con la orden de cobro que emite empleado recaudador y se valdrá para probarlo de toda constancia en los archivos públicos. En este momento, previo al inicio del procedimiento existe cualquier impugnación que será conocida por la jurisdicción contenciosa administrativa, buscando el objetivo esencial que es el cumplimiento de la obligación (COA, Art. 282) que se lo logra a través de las medidas cautelares en cuanto a los bienes; así como también la opción de acogerse a convenios de Pago.

La disposición del último inciso del 317 del COGEP obliga al actor a estar pendiente del trámite y presentar escritos impulsando la causa, para que no ocurran interpretaciones erradas respecto del tiempo. Otro punto importante es la obligación solidaria como una modalidad de obligación con pluralidad de sujetos, en la que existen dos o más acreedores, dos o más deudores o varios deudores o acreedores donde cada acreedor solidario está facultado para solicitar por sí el cumplimiento. El hecho de no ser deudor directo responsable de una obligación exigida, no se puede plantear cuando los hechos que las fundamentan hayan sido discutidos y resueltos en la jurisdicción contenciosa.

En virtud de lo antes expuesto esta investigación se enfoca en la afectación de ciertos derechos de los ciudadanos ecuatorianos, como es el del debido proceso, la seguridad jurídica e incluso la tutela judicial efectiva, ya que, en los escenarios de proposición de excepciones, no se le otorga la posibilidad al deudor solidario de activar la sede jurisdiccional en contra del auto de pago.

## **Capítulo uno**

### **Marco Teórico**

#### **1.1. La Ejecución**

Se denomina ejecución la acción y efecto de ejecutar. La palabra como tal, proviene del latín *exsecutio*, *exsecutiōnis*. En este sentido, se refiere a la realización o la elaboración de algo, al desempeño de una acción o tarea, o a la puesta en funcionamiento de una cosa.

En el ámbito del Derecho, ejecución puede hacer referencia al procedimiento judicial mediante el cual son embargados y vendidos los bienes de un deudor para el pago de sus deudas. Asimismo, una ejecución puede referirse al procedimiento ejecutivo mediante el cual se ordena la venta de un bien inmueble sobre el que pesa una hipoteca, lo cual ocurre como consecuencia del incumplimiento del pago de las obligaciones por parte del deudor.

La ejecución es una de las funciones fundamentales del proceso administrativo, junto con la planeación, la organización, la dirección y el control. Como tal, la ejecución es la parte del proceso que implica la realización de un conjunto de tareas y operaciones. En este sentido, supone realizar las actividades establecidas en el plan de trabajo. La ejecución se encuentra, generalmente, dirigida por un supervisor, quien se encarga de conducir, orientar y ayudar a los empleados en sus labores.

#### **1.2. El Acto Administrativo**

Para plasmar una definición del Acto Administrativo, el Dr. Patricio Secaira Durango define el acto administrativo como: “La declaración unilateral de voluntad que expresa la administración pública y que genera efectos jurídicos directos e inmediatos”.

El Dr. Agustín Gordillo define: “Acto administrativo es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata”.

De acuerdo al Dr. Nicolás Granja Galindo, define el acto administrativo como: “...toda clase de declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas”.

El profesor José Roberto Dromí manifiesta que el acto administrativo es: “una declaración jurídica unilateral y concreta de la Administración Pública, en ejercicio de un poder legal, tendiente a realizar o a producir actos jurídicos, creadores de situaciones jurídicas subjetivas, al par que aplica el derecho al hecho controvertido”.

El profesor Jorge Zavala Egas, manifiesta: Los actos administrativos son eminentemente resolutorios, desde su concepto mismo, pues, son los que producen efectos jurídicos individuales en forma directa y por lo tanto, ponen fin a un procedimiento administrativo, esto es, causan estado; mientras que, los actos de simple administración se no ponen fin a ningún procedimiento administrativo.

Las conceptualizaciones del acto administrativo mencionadas ofrecen una serie de opciones doctrinales en cuanto a sus acepciones; el obrar jurídico administrativo comprende el acto administrativo, los simples actos, reglamentos (hechos) y contratos.

El efecto jurídico del acto administrativo es directo cuando no está subordinado a un acto posterior, produce por si efectos jurídicos al administrado y efectos jurídicos indirectos; estos efectos se agotan dentro de la propia administración, se trata de simples actos de administración como son los dictámenes, informes, opiniones técnicas jurídicas que son preparatorios para la voluntad administrativa.

### **1.3. Los Actos Administrativos que establece la Administración Pública**

La Administración Pública manifiesta su voluntad jurídica a través de actos administrativos que están reglados por actos simples, hechos, contratos y reglamentos.

Cada uno de estos procedimientos establece los modos de obrar de la administración dentro del ámbito del derecho público, los mismos que son impugnables en sede administrativa y jurisdiccional, como son:

#### **1.3.1. Los Actos de Simple Administración**

Para Jaramillo Ordóñez, (2003) manifiesta: Son las actividades legales de carácter consultivo y preparatorio que se ejecutan de forma interna o entre órganos del sector público, semipúblico o privado con finalidad social o pública, que sirven de instrumentos vinculantes para preparar y expresar la voluntad administrativa, como acontece con los requerimientos

de informes, dictámenes y otros hechos, que al momento de presentarlos y ser aprobado por las autoridades de los órganos de la función administrativa producen efectos jurídicos para los administrados.

El Dr. Libardo Rodríguez expresa que: "(...) todo acto administrativo unilateral atraviesa por tres etapas: su nacimiento, sus efectos y su desaparición".

Al respecto, el Código Orgánico Administrativo, dice:

Artículo 98.- "El acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo".

En cuanto a la nulidad del acto administrativo en el Artículo 104.- Nulidad. - Es válido el acto administrativo mientras no se declare su nulidad. El acto administrativo puede ser anulado total o parcialmente.

La declaración de nulidad puede referirse a uno, varios o a todos los actos administrativos contenidos en un mismo instrumento.

Artículo 105.- Causales de nulidad del acto administrativo. - Es nulo el acto administrativo que:

1. Sea contrario a la Constitución y a la ley.
2. Viole los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide.
3. Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo.
4. Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado.
5. Determine actuaciones imposibles.
6. Resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo.

#### **1.4. El Hecho Administrativo**

Según Jaramillo Ordoñez, H, (2003) lo define como: “Es todo suceso o acontecimiento externo que se vincula con el derecho, ejecutado con o sin la concurrencia de la voluntad de los órganos de la Función Administrativa que, al igual que el acto jurídico, produce consecuencias jurídicas, como la creación, modificación extinción de derechos y obligaciones...”

El Código Orgánico Administrativo manifiesta: Al Hecho Administrativo Artículo 127.- Hecho administrativo. Es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, sea que exista o no un acto administrativo previo.

Los hechos administrativos, contrarios al acto administrativo presunto que resulte del silencio administrativo positivo, conforme con este Código, son ilícitos.

Las personas afectadas por hechos administrativos pueden impugnar las actuaciones de las administraciones públicas mediante reclamación o requerir las reparaciones a las que tengan derecho, de conformidad con este Código.

### **1.5. El Contrato Administrativo**

Es un acto jurídico celebrado entre la administración pública con una persona natural o jurídica, para la ejecución de una obra, la adquisición de bienes o la prestación de servicios, Wilchez Martínez Solón sostiene que el contrato administrativo “es el que celebra la administración con un particular para la ejecución de un fin de carácter público”.

En otras palabras, afirma Jaramillo Ordóñez, H. (1996) que: Para lograr el cumplimiento satisfactorio del objeto de contratación, los actos precontractuales y contractuales, comunes y especiales que establece la Ley de Contratación Pública, tiene que ser transparente, válidos perfectos, sin vicios éticos y jurídicos que los invalide. En las etapas de la adjudicación, ejecución, recepción y liquidación de un contrato, contratantes y contratistas tienen que actuar con eficiencia, lealtad, buena fe y respondan civil y penalmente por acción u omisión de los procesos de contratación.

El Código Orgánico Administrativo sostiene: El Contrato Administrativo en su Artículo 125. Es el acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, entre dos o más sujetos de derecho, de los cuales uno ejerce una función administrativa.

Los contratos administrativos se rigen por el ordenamiento jurídico específico en la materia

### **1.6. Derecho de Cobro**

El derecho de cobro es el derecho a recibir un pago por parte de un deudor. Este derecho está en manos de un acreedor o prestador de bienes y servicios. El deudor tiene la obligación de asumir ese compromiso de pago que ha contraído previamente. Por medio del derecho de cobro las personas y las organizaciones poseen una garantía legal, oficial y reglada mediante leyes concretas como la del derecho mercantil.

En cierto modo esta es la modalidad más común en las que tiene sitio los principios de derechos de cobro, con la actividad de comercialización de mercancías a otras organizaciones o clientes o la prestación de servicios hacia los contribuyentes.

La primordial relevancia del derecho de cobro nace en el momento de ofrecer protección o defensa legal a los operadores económicos en diversos mercados.

Por otro lado, un derecho de cobro podría ser legal y formalmente traspasado o transferido a un tercero si de esta forma lo quiere el poseedor del mismo. La obligación de pago es el deber de realizar un desembolso a otra persona (natural o jurídica). Esto, en vista de que se ha adquirido previamente una deuda. A partir de la perspectiva del derecho, esta obligación es el parentesco jurídico que junta al merecedor con un deudor.

Debemos señalar que la obligación de pago se extingue una vez cumplido con el compromiso pactado. Otro hecho a resaltar es que la obligación de pago suele conocer costos financieros o intereses en favor del confiable.

### **1.7. Sujetos Procesales**

Dentro del proceso de jurisdicción coactiva se distingue dos sujetos procesales:

#### **1.7.1. Sujeto Activo**

En cualquiera de los casos es el ente administrativo el mismo que posee toda la facultad y es capaz de fiscalizar, administrar y recaudar el impuesto, valor adecuado por la prestación de un bien obra o servicio. El artículo 261 del COA, en su inciso primero dispone que las entidades del sector público son titulares de la potestad de ejecución coactiva cuando esté previsto en la ley. Siendo más específicos, el procedimiento coactivo se ejerce privativamente por las o los respectivos empleados recaudadores de las instrucciones a las que la ley confiera acción coactiva. En caso de falta o impedimento le subrogará su superior jerárquico, quien calificará la excusa o el impedimento., según la manda el artículo 262, ibídem.

### **1.7.2. Sujeto Pasivo**

Es aquel participe en quién recae las obligaciones del pago del tributo, bien obra o servicio prestado por un organismo o empresa de carácter público, que se halla impago; siendo en estos casos personas naturales o jurídicas, al igual que otros entes públicos y privados. Siendo un elemento importante, por cuanto si no se identifica al sujeto pasivo o deudor no puede iniciarse el proceso coactivo conforme lo dispone el artículo 267 y 268 del COA.

### **1.7.3. Sujetos Intervinientes**

Al verificarse una obligación entre dos partes como un vínculo, se puede evidenciar a dos sujetos, el activo y el pasivo, por lo que Moreano (2014), destaca que:

El ejecutor coactivo, es el funcionario de la administración pública, que tiene el deber de recuperar la deuda pendiente a cargo del contribuyente o ciudadano que no cumple con sus obligaciones, las cuales no fueron canceladas a tiempo, mediante requerimiento de pago, para ello hay que tomar en cuenta que el actuar del ejecutor coactivo se encuentra reglado, lo que significa que debe cumplir sus funciones sumiéndose a las prerrogativas que se le otorga.

En todos los procesos que se lleven a cabo se debe garantizar el debido proceso, sin excepción alguna, por lo que legalmente se establece que:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, corresponder a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (CRE, art. 76. 1, 2008).

Por lo expuesto, principalmente el sujeto activo debe cumplir con las tareas que le son asignadas a través de sus facultades otorgadas de la mejor manera posible, tomando en cuenta los derechos del sujeto pasivo, que de una u otra manera debe cumplir con sus obligaciones, es decir, pagos pendientes.

### **1.8. El Deudor Solidario**

El concepto deudor lo tenemos bien identificado dentro de este ámbito de reclamación de deudas y conocemos bien su figura. Sin embargo, cuando le acompaña la palabra solidario ya se nos presentan algunas dudas de exactamente a qué se refiere y si cambia o modifica en algo la figura del deudor que siempre hemos tenido en mente.

Se entiende como deudor solidario al individuo, física o jurídica, que apoya y responde junto con un tercero por la obligación adquirida a causa de éste y a quién legalmente se puede reclamar por consiguiente el pago o su finalización. El deudor solidario es una de las tipologías más comunes de deudores y por consiguiente se necesita conocer todo lo cual esta figura involucra.

En algunas ocasiones emergen dudas pues bastantes personas asocian la figura del deudor solidario como un fiador, y, no obstante, no es lo mismo, debido a que hay numerosas diferencias entre los dos conceptos. El deudor solidario responde frente a ella de igual modo que el propio deudor primordial, mientras tanto que el fiador, inclusive una vez que la fianza se constituye con carácter solidario, es meramente un respaldo para una vez que el deudor no cuente con los recursos necesarios para lograr costear o contestar con sus bienes frente a aquel impago.

Como su nombre sugiere es un deudor, sin embargo, en solidaridad frente al merecedor, el cual se comprometió solidariamente junto con el deudor original ante este digno a contestar por la integridad de la obligación.

Claramente por todo lo cual conlleva ser o figurar como deudor solidario, los profesionales recomiendan examinar realmente bien a qué persona se desea recomendar para ser deudor solidario.

Los niveles de peligro que asumen los codeudores son altísimos y en varios casos son los que culminarán respondiendo por la deuda, bien ya que no pudo abonarla el deudor primordial, o bien por que el confiable se ha dirigido primero frente al deudor solidario para cobrarse.

Una vez que una persona acepta ser codeudor está adquiriendo plena responsabilidad entre la entidad que hace o realiza el préstamo y el deudor, debido a que dicha responsabilidad es al mismo grado que la del deudor primordial. Por consiguiente, esto implica un gran beneficio para el propio confiable, debido a que no cuenta solo con una exclusiva persona que responda por aquel préstamo, sino con dos, la entidad no posee que ir por necesidad primero al principal para cobrar. Igualmente, tampoco puede reclamar que cobren primero al deudor principal, sino que al ser deudor solidario y conseguir las mismas obligaciones, debería contestar sin más problemas.

### **1.9. Título de Crédito**

Guillermo Cabanellas define en su Diccionario Jurídico Elemental, que título de crédito es “El que contiene de manera eficaz un derecho de crédito exigible a favor de determinada persona o de su poseedor y contra otra, concretada en todo caso”

El título de crédito es un instrumento, que tienen un valor exigible para la persona que lo posee contra la posesión del valor de otra persona, el que tiene el derecho de reclamar un valor concretado en dicho documento.

Para Jaime Ruíz en su obra Manual de Títulos Valores, cita a Cesare Vivante, quien define a los títulos valor como “todo documento necesario para ejercer el derecho literal y autónomo que de él resulta”

Esta definición comprende todo género de títulos, como documentos inexcusables para ejercitar el derecho literal que en ellos se consigna, y éste por ser trasladable de un lugar

a otro por medio de la fuerza externa de alguien, es un bien mueble representativo de un derecho y declarativo de la voluntad de un sujeto y, por consiguiente, un documento.

### **1.10. Reclamo Administrativo**

Los reclamos administrativos son mecanismos a disposición del sujeto pasivo para expresar su inconformidad o impugnar los actos y hechos administrativos resultado de la decisión administrativa tributaria que afecten directamente sus derechos.

Luis Toscano Soria, define los reclamos por los actos administrativos:

“En definición más precisa puede decirse que reclamo es la acción administrativa prevista en la ley, mediante la cual los sujetos pasivos tributarios o terceros interesados, se oponen a actos de determinación de obligaciones tributarias practicados por la administración, por considerarlos contrarios a la ley.”

En el ejercicio de las facultades administrativas de carácter tributario, es posible, por diversas circunstancias, que la autoridad realice actos que afecten a las personas, naturales o jurídicas que dependan de su gestión, por lo que, los afectados tendrán la oportunidad de hacer escuchar sus quejas o peticiones para que la autoridad pública modifique, revoque o ratifique su actuación.

Al considerar que el reclamo es la acción de reprobación, impugnación, oposición o desacuerdo por la acción de determinación de la Administración Tributaria; son entonces los responsables tributarios, los sujetos pasivos tributarios o terceros interesados, quienes tienen el derecho establecido en la Ley para poder reclamar cuando consideran que sus derechos han sido afectados en todo o en parte por un acto de determinación.

Los reclamos por parte de los sujetos pasivos tributarios o terceros interesados tienen que ser presentados ante las mismas autoridades que realizaron la acción de determinación. No obstante es necesario dejar sentado que el Código Tributario en el art. 306.- El reclamo administrativo de pago indebido y la solicitud de pago en exceso se presentarán ante la autoridad tributaria que tenga competencia para conocer en única o última instancia los reclamos tributarios, conforme a los artículos 64, 65 y 66 en conjunto con el Código Orgánico Administrativo en el art. Artículo 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. Crea la posibilidad de presentar acciones de impugnación por actos de determinación directa ante los tribunales distritales de lo fiscal, sin agotar la vía administrativa, al manifestar que los tribunales distritales de lo contencioso administrativo y de lo fiscal conocerán y resolverán de todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos o producidos por las autoridades del sector público.

El afectado presentará su demanda o recurso ante el tribunal que ejerce jurisdicción en el lugar de su domicilio. El procedimiento será el previsto en el Código Tributario. No se requiere como requisito previo para iniciar cualquier acción contra las entidades del sector público la proposición del reclamo y constancia en la vía administrativa. En caso de iniciar cualquier acción judicial contra las autoridades del sector público, queda insubsistente cualquier reclamo que sobre el mismo asunto se haya propuesto por la vía administrativa. Esta opción contemplada en la ley para los contribuyentes o los responsables notificados con un acto de determinación les permite ejercer su derecho en la vía administrativa o directamente ante los tribunales mediante la vía contenciosa

### **1.11. Historia de la Coactiva**

El término coactiva etimológicamente proviene del latín “coactus” que significa “ejercer acción en busca de un fin determinado” De acuerdo al diccionario de Cabanellas define a la palabra coactivo como “con fuerza para apremiar u obligar, eficaz para apremiar o intimidar”.

El procedimiento coactivo registra sus inicios en el ordenamiento normativo romano y especialmente se lo puede revisar en las referencias con las que se cuenta en relación a la

Ley de las XII Tablas. Dentro de las tres primeras tablas se trata sobre el Derecho Procesal Privado en donde se habla sobre la acción de toma de prenda o embargo.

Según Peter G. Stein,(1999). La ejecución de la sentencia condenatoria de un deudor se regulaba muy detalladamente. Aunque resulta morbosa por ser personal y cruel, es fruto del consenso que tuvo la elaboración de las XII Tablas por parte de patricios y plebeyos; como los deudores solían ser los plebeyos, esta regulación constituía una naturaleza de la impugnación principio de seguridad jurídica, el plebeyo podía saber lo que le esperaba en el caso de ser insolvente.”

También podemos encontrar algo referente a los inicios del procedimiento coactivo en la Ley Poetelia Papiria norma aprobada en la antigua Roma en donde “se establece que la responsabilidad sobre las deudas no es personal sino únicamente patrimonial”.

En nuestro país la normativa para el procedimiento coactivo aparece en la Constitución Política de la República del Ecuador promulgada en el año 1946 misma que indica en su artículo 193 “La jurisdicción coactiva se establece únicamente en favor del Fisco y de las demás instituciones de Derecho Público y del Banco Central del Ecuador y de los Bancos del Sistema de Crédito de Fomento, para la recaudación de sus créditos, así como en favor de las Cajas de Previsión para el cobro de aportes y Fondo de Reserva”

Luego se aprobó una pequeña modificación en la Constitución Política de la República del Ecuador promulgada en el año de 1967 y en el artículo 218 dice: “Procedimiento coactivo. El procedimiento coactivo se establece en favor del Fisco, y demás instituciones de Derecho Público. También la Caja Nacional del Seguro Social ejercerá la coactiva para el cobro de artes, fondos de reserva, y en general de las obligaciones patronales; la ejercerá asimismo contra los agentes de retención para la recaudación de los descuentos o deducciones que hubieran hecho, así como de los intereses y multas por mora en el pago de los valores indicados” También podemos encontrar indicios del procedimiento coactivo en el Código de Procedimiento Civil Ecuatoriano.

En materia tributaria se cita el procedimiento coactivo en la Ley de Impuesto a la Renta expedida y publicada en (R.O. 305, 8-IX-71) en la que se establece en su artículo 128 “los

Jefes Provinciales de Recaudaciones que, ocurridos tres meses a contarse de la fecha de posesión de su cargo, no iniciaren el procedimiento de la coactiva por los créditos pendientes, serán privados de su sueldo hasta que pongan al día las tramitaciones” Para cumplir con lo indicado en el artículo antes citado los funcionarios debían respaldarse en normas comunes de procedimiento coactivo establecidas en el Código de Procedimiento Civil.

En 1970 se publica el modelo de Código Tributario para América Latina, mismo que constituye un instrumento de alto valor científico a los fines del cumplimiento tributario. En base a este modelo en el año de 1975 se da un paso primordial en materia tributaria en nuestro país ya que se expide el Código Tributario Ecuatoriano mismo que es publicado en Registro Oficial 958-S, 23-XII-75 y dentro del cual se define un cuerpo normativo para la ejecución del procedimiento coactivo.

En los años 1988 y 1989 se da paso a una reforma tributaria en nuestro país. Como resultado de la misma en el año de 1989 se expide la Ley de Régimen Tributario Interno publicado en Registro Oficial 341, 22-XII-89 mediante el cual se da mayor potestad al procedimiento coactivo y así en el artículo 104 establece: “Valor de la declaración.- Para el cobro de los impuestos establecidos en esta Ley y demás créditos tributarios relacionados, determinados en declaraciones o liquidaciones por los propios sujetos pasivos, tal declaración o liquidación será documento suficiente para el inicio de la respectiva acción coactiva, de conformidad con lo previsto en los artículos 158 y siguientes del Código Tributario”

Actualmente el proceso coactivo en materia tributaria rige bajo la codificación 2005-09 del Código Tributario en el cual las disposiciones del artículo 163, para que surta efecto la citación por prensa después de la última publicación, y a través de la codificación del año 2005 el plazo para que surta efecto la citación por el medio de notificación prensa es de 10 días.

Es de trascendental importancia citar que de acuerdo a lo indicado en la disposición final segunda de la Ley s/n publicada en el Registro Oficial 242-3S, 29- XII-2007 se dota al Código Tributario de jerarquía de ley orgánica, es decir que todas las disposiciones de este

código y de las demás leyes tributarias prevalecerán sobre toda otra norma de leyes generales.

### **1.12. El Silencio Administrativo**

Para Ramón Parada el silencio administrativo positivo: es “una aportación genuina” del derecho español y en consecuencia no tiene el aval del derecho comparado siendo inclusive considerado como inconstitucional en Alemania.

En la investigación realizada por el tratadista nacional Diego Fernando Minga Durán el silencio administrativo tiene sustento en uno de los derechos fundamentales de mayor trascendencia e importancia, que es el derecho de petición.

El silencio administrativo, o de la administración, ha sido definido como una forma de manifestación o declaración tácita de la voluntad de la Administración Pública. En un análisis realizado por el tratadista Argentino Dromi afirma que: “la voluntad de la Administración es tácita cuando el silencio administrativo, por expresa previsión del ordenamiento jurídico, es considerado como acto administrativo”. (Dromi, 1992, pág. 175)

Esta manifestación tácita de voluntad de la administración, cuando ha sido concebida en sentido positivo, supone que aquello solicitado a la Administración ha sido concedido. En este caso, se lo denomina silencio administrativo positivo. Al respecto y con el objeto de obtener una mejor comprensión del silencio administrativo positivo y llegar a algunas conclusiones sobre el tema, es conveniente citar a Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, autores españoles que influyeron en la Ley de Procedimientos Administrativos de España, norma que a su vez influyó en la Ley de Modernización y en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo ecuatoriano.

Sobre el silencio administrativo positivo, García de Enterría y Fernández sostienen lo siguiente: “En rigor, el silencio positivo sustituye esta técnica de la autorización o aprobación por la de un veto susceptible de ejercitarse dentro de un plazo limitado, pasado lo cual lo pedido por el requirente se entiende otorgado”. (García de Enterría & Fernández, 1986, pág. 555)

Esta concepción del silencio administrativo positivo es de mucha importancia, pues implica un cambio en el papel de la Administración. La Administración puede proceder a ejercer o no un derecho: el de vetar las peticiones de los administrados. Ya no debe, a manera de requisito sine qua non, autorizar o aprobar la petición presentada.

Puede expresarse que el silencio administrativo positivo “es un verdadero acto administrativo, equivalente a esa autorización o aprobación a las que sustituye...” (García de Enterría & Fernández, 1986, pág. 557)

De esta manera, el silencio administrativo positivo constituye un acto administrativo que se ha producido por fuerza del derecho, ipso iure. Este acto administrativo ostenta todas las calidades de un acto expreso. Que la Administración resuelva de forma expresa de modo contrario al otorgamiento positivo que se ha producido en favor del particular por el transcurso del plazo del silencio. Ese acto expreso posterior denegatorio de lo ya otorgado por el silencio positivo se considera entonces como una revocatoria de oficio de un acto declarativo de derechos realizada al margen del procedimiento establecido y, en consecuencia, nula de pleno derecho (...) el plazo del silencio es un plazo de caducidad y no de prescripción (...) La Ley sanciona la inactividad de la Administración (...) (García de Enterría & Fernández, 1986, pág. 557)

Sería entonces el acto emitido con posterioridad a la producción del acto administrativo ficto, un acto expedido por una Administración sin competencia, debido a la caducidad ya existente, y por lo tanto, ese acto llevaría consigo una nulidad absoluta. Al mismo tiempo, la inactividad y omisión de la Administración es sancionada, aspecto que ha sido recogido en nuestro ordenamiento, incluso con multas y sanciones administrativas y penales para los funcionarios encargados. “(...) el plazo del silencio se cuenta desde el ingreso de la solicitud o proyecto en el órgano correspondiente hasta la fecha de notificación al interesado (...)” (Dromi, 1992) El cómputo del plazo -de acuerdo a la LPA de España- puede complicarse cuando en el curso del mismo, el órgano administrativo llamado a decidir señala al interesado la existencia de defectos de orden técnico o de cualquier otro tipo que sea

preciso subsanar. En estos casos, el requerimiento consiguiente interrumpe el plazo del silencio, que se reanuda una vez subsanadas las diferencias observadas.

A diferencia de la legislación española y luego del análisis de las leyes de Modernización, de Régimen Tributario Interno, Orgánica de Aduanas y del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, no encontramos, en ninguna de ellas, una disposición que nos permita considerar que la petición de requisitos o formalidades, términos probatorios, notificación por correo u otras gestiones de trámite, hechos o actos de simple administración puedan ser consideradas como interrupciones al plazo para el silencio, sin perjuicio de que la lógica pueda mandar lo contrario.

La Corte Suprema de Justicia ha manifestado su criterio sobre la aplicación del silencio positivo en reiteradas ocasiones, tanto en materia administrativa como en materia administrativa tributaria. Así, en sentencia publicada en el RO 287 de 31111- 98 dentro del caso Agip vs. Petrocomercial, la Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema consideró que: El derecho que se establece por el silencio administrativo positivo es un derecho autónomo, y al que ni siquiera le afecta la contestación negativa del organismo cuando tal contestación es emitida con posterioridad al término que la ley establece para la oportuna contestación (...) por lo cual, la acción que se endereza ante el órgano jurisdiccional no está dirigida a que se declare el derecho, que, como ya señalamos se encuentra firme, sino a que dicho órgano disponga la ejecución inmediata, de tal forma que una acción de esta clase no da origen a un proceso de conocimiento sino a uno de ejecución (...) Precisamente por ello, el efecto del silencio administrativo, no es una presunción de hecho sino de derecho que da origen a un accionar procesal autónomo. (Robalino, 2000)

Por su parte, la Sala de lo Fiscal de la Corte Suprema de Justicia también ha reconocido la aplicación del silencio administrativo positivo. En la sentencia No. 31-6 publicada en el RO 378 de 7-VIII-96 la Corte consideró:

Con esta reforma -se refiere a la de la Ley 05 que estableció el silencio positivo- y continuando y acentuando el proceso de modificación antes aludido que se plasmó en el Art. 28 de la Ley de Modernización, se extiende al campo tributario el mandato de que el silencio

administrativo ha de ser considerado, desde la fecha señalada, el 1ro de enero de 1995, como aceptación tácita de las pretensiones del particular. (...)“. La misma sala en la sentencia dictada dentro del caso seguido por Flopec contra la entonces Dirección General de Rentas (RO 39 de 8- IV-97), concluyó, luego de analizar la vigencia y prelación de las normas de la materia que “(...) el trámite del recurso de reposición, cuyo silencio ha determinado la aceptación del recurso de reposición interpuesto por la actora, (...) que motivó la sentencia cuestionada en el presente recurso de casación, se establece la falta de diligencia del funcionario a un oportuno pronunciamiento ubicándose su conducta en los supuestos del inciso último del Art. 21 de la Ley 05, (...), por lo que se declara improcedente el recurso de casación(...) (Robalino, 2000)

El silencio administrativo produce la caducidad de la competencia de la Administración, lo cual implica la pérdida de esa competencia por el transcurso del tiempo, y en consecuencia, la imposibilidad de la Administración para rever o revisar su propio acto, en este caso el acto producido por el silencio administrativo, como lo ha reconocido la Corte Suprema en sentencia 09-94 publicada en el RO 441 el 16-V94. De ahí la importancia que para la Administración tiene esta institución, y que actualmente debe ser mejor difundida, con el objeto de evitar desconocimiento y arbitrariedad que afecte a los administrados, y abusos de éstos frente a la Administración.

## Capítulo Dos

### Marco Doctrinario

#### 2.1. Base Jurídica

En el Ecuador, el Código Orgánico Administrativo “COA” en su artículo. 42 señala que aquel código se aplicará. La ejecución coactiva para la impugnación de actos administrativos, en vía administrativa, y para el procedimiento coactivo, se aplicarán únicamente las normativas previstas en este código.

El artículo 134, inciso final, ibídem, señala que los procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora y la ejecución coactiva son especiales y se regulan en el libro tercero de aquel código.

Respecto al cobro de las sanciones impuestas por la determinación de responsabilidades derivadas del control de recursos públicos que realiza la Contraloría General del Estado se sujetará a lo previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, pues así lo dispone el artículo 261, inciso segundo del COA.

##### 2.1.1. Principios de la Administración Pública

El accionar administrativo debe basarse en pilares fundamentales o también llamados principios, los cuales colaboran en la actividad administrativa, mismos que lo determina la norma jurídica, es así que Secaira (2008) manifiesta que “los principios jurídicos nos entregan el marco de referencia de la institucionalidad, nos permiten entender la legitimidad del obrar administrativo” (p.59), por otro lado Zavala (2003) plantea que los principios en el ámbito administrativo sirven como apoyo cuando las disposiciones normativas no sean lo suficientemente claras.

El art. 227 de la CRE al referirse a los principios de la administración, indica que la administración pública constituye un servicio a la colectividad y determina los principios que han de regir sus actividades.

##### 2.1.2. Principio de Eficacia

En particular, el principio de eficacia hace referencia a los efectos producidos en la administración pública, después de que se haya planteado determinados objetivos;

básicamente, este principio se basa en los recursos conseguidos. Sierra y Flores señala que la eficacia como principio jurídico es una cuestión ineludible, tanto para orientar la actuación de la administración pública, como para validar su desempeño” (p. 14); Consecuentemente, el Código Orgánico Administrativo (COA) aclara que en este principio “las actuaciones administrativas se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano e entidad pública, en el ámbito de sus competencias” (art. 3). Sintetizado, la Administración Pública se plantea ciertos propósitos, que, al ser cumplidos, guardan correspondencia con el principio de eficacia.

El ordenamiento jurídico aborda el principio de eficiencia de igual manera en el ámbito administrativo, y se lo ha incluido con la finalidad de que sea obligación del Estado, el propiciar que las Administraciones Públicas sean eficientes, en otras palabras, que obtengan los mejores recursos, con la utilización de menor cantidad de recursos.

Ahora Bien, Terán (2014) manifiesta que un impuesto “es eficiente en la medida en que genera pocas distorsiones económicas (...), también es eficiente cuando permite obtener la mayor cantidad de recursos al menor costo posible” (p.162); la primera idea que plantea el autor hace referencia a aquel impacto de carácter general que produce sobre la economía del país; y la segunda, sencillamente se evalúan los resultados que produce.

El COA indica que en este principio “las actuaciones administrativas aplicaran las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales” (art. 4).

El Principio de Eficiencia también se refiere a la idoneidad de las actividades realizadas en la Administración Pública para llegar a un efecto determinado, empleándose recursos, con la finalidad de alcanzar un gran rendimiento y sobre todo un nivel alto de satisfacción; a través de un proceder de los funcionarios públicos responsable, ágil y encaminado a la perfección, este principio es el más moderno de la función administrativa.

### **2.1.3. Principio de Calidad**

De acuerdo con el COA sobre el principio de calidad menciona que “Las Administraciones Públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y

expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos” (art. 5).Montaño (2011) expresa que “ la Administración Pública, adaptó la filosofía de la calidad con el propósito de cambiar la imagen de ineficiencia del sector público” (p.29), este principio tiene la finalidad de obtener mayor credibilidad en las actuaciones administrativas, las mismas que surgen de la limitación de los presupuestos, exigencias sociales, mejorar el rendimiento económico y la implementación de tecnologías; claramente este principio va dirigido al ciudadano, para que exista cierta seguridad en las acciones o actividades que realice la administración pública, satisfaciendo sus necesidades.

#### **2.1.4. Principio de Jerarquía**

En cuanto al principio de jerarquía, García y Fernández (2008) consideran que debe existir un sistema piramidal jerárquico en todo ordenamiento jurídico administrativo, puesto que es evidente que existen órganos públicos o normas jurídicas con mayor fuerza que otros, entendiéndolo de modo vertical y no horizontal; de igual manera Nieto (1992) enfatiza que “una organización administrativa jerarquizada es aquella en la que sus distintos elementos se estructuran en grados o escalones de tal manera que los inferiores o subordinados están sometidos a las órdenes de los superiores (p.3).

Por tanto, el COA es claro sobre este principio de jerarquía pues señala que “Los organismos que conforman el Estado se estructuran y organizan de manera escalonada. Los órganos superiores dirigen y controlan la labor de sus subordinados y resuelven los conflictos entre los mismos” (art. 6). Entonces, la estructuración de las actividades del ordenamiento jurídico administrativo es necesario para llegar a un control del aparataje de la Administración Pública.

#### **2.1.5. Principio de Desconcentración**

Con respecto al principio de desconcentración, Montaño (2011) recalca que “consiste en descongestionar a un órgano de una determinada actividad, para asignar a otro jerárquicamente inferior, solo se puede dar entre órganos de la misma administración y puede dar entre órganos de la misma administración y puede realizarse horizontalmente hacia órganos del mismo nivel o verticalmente hacia organismos subordinados” (p.22). De modo

que, dicho principio se encarga de disminuir actividades existentes entre entes administrativos derivándolas a otros de manera descendiente.

Así mismo, Peralta (2012) menciona: “La desconcentración es una técnica administrativa que consiste en el traspaso de la titularidad o el ejercicio de una competencia que las normas le atribuyan como propia a otro órgano administrativo jerárquicamente dependiente” 8.8). El COA expresa que “la función administrativa se desarrolla bajo el criterio de distribución objetiva de funciones, privilegia la delegación de la reparación de funciones entre los órganos de la misma administración pública, para descongestionar y acercar las administraciones a las personas” (art. 7). En definitiva, este principio intenta evitar la congestión de trabajo que puede hallarse en un órgano administrativo, por lo que sus tareas puede delegarlas a un órgano inferior de la misma administración pública.

#### **2.1.6. Principio de Descentralización**

Con respecto al principio de descentralización, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), señala: “A través de este principio se transfieren de manera definitiva funciones que desempeñan órganos de la administración Central a favor de entidades de Derecho público de la Administración Pública Institucional (descentralización funcional) o del Régimen seccional autónomo (descentralización territorial)” (art.51), sin embargo el COA indica que “ los organismos del Estado propenden a la instauración de la división objetiva de funciones y la división subjetiva de órganos, entre las diferentes administraciones públicas (art.8). Básicamente, este principio llega a considerarse como el traspaso de competencias administrativas o financieras por parte de la Administración central órganos de menor jerarquía.

De la misma manera, Montaña (2011) define a este principio como la transferencia de competencias o responsabilidades de manera definitiva, derivadas desde la Administración central hacia los gobiernos seccionales autónomos. Por lo tanto, el principio de descentralización no cede ciertas atribuciones, pero a diferencia del principio de desconcentración; transferirá determinadas tareas de manera definitiva a otros órganos administrativos.

### **2.1.7. Principio de Coordinación**

El principio de coordinación simplemente hace referencia a que “las administraciones públicas desarrollan sus competencias de forma racional y ordenada, evitan las duplicidades y las omisiones” COA, art. 9), en todo ente administrativo debe coordinarse cualquier actividad, ya sea en la misma administración pública o con respecto de otras, con la finalidad de tener un accionar eficaz entre funcionarios públicos y con los ciudadanos.

### **2.1.8. Principio de Participación**

En relación al principio de participación, Montaña (2011) indica que debe existir colaboración entre las diferentes organismos del sector público, ya que cada una puede actuar de acuerdo a las competencias que tengan para cumplir una misma finalidad, en cambio el COA señala: “Las personas deben estar presentes e influir en las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico” (art. 10); en definitiva, este principio se basa en la colaboración entre entidades públicas o entre algunas entidades públicas y los ciudadanos, para cumplir con determinadas finalidades, satisfaciendo sus necesidades.

El objetivo de la acción coactiva es “conseguir que se cumpla con las obligaciones, de allí que la ley, en búsqueda de hacer factible ese interés ha creado una serie de procedimientos que posibiliten la recaudación mediante acciones” (Patiño, 2013, p. 377); así mismo, enfatiza que este tipo de acción podrá ser utilizada por el Estado, organismo seccional o entes públicos para que cumplan con sus fines y necesidades, otorgándoles facultades de coerción.

En definitiva, sea la administración pública o tributaria, la acción coactiva es considerada como el camino más idóneo que pretenda ser veloz en su desarrollo, que a través de su jurisdicción y competencia la haga efectiva, dirigiéndose contra el patrimonio de los administrados

La Corte Nacional del Ecuador (2014), Indica que:

La acción coactiva, o es más que el procedimiento de ejecución que se sustenta en el interés para perseguir el cobro de las obligaciones tributarias, ante la negativa del deudor y

que se inicia con el mandamiento de pago que libra el ejecutor, que contiene la providencia o auto de pago (pág.9).

El objetivo de la acción coactiva es “conseguir que se cumpla con las obligaciones, de allí que la ley, en búsqueda de hacer factible ese interés ha creado un ser de procedimientos que posibiliten la recaudación mediante acciones” (Patiño, 2013, p.377); así mismo, enfatiza que este tipo de acción podrá ser utilizada por el Estado, organismo seccional o entes públicos para que cumplan con sus fines y necesidades, otorgándoles facultades de coerción.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, sobre la legitimidad y ejecutoriedad menciona: “los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y de ser el caso se notifiquen” (art. 67), en otras palabras. La acción coactiva es de cumplimiento inmediato, basándose en que los actos que emanen de la Administración pública son legítimos y aplicables.

Esta Facultad coactiva entregada a ciertos funcionarios o sujetos activos es “Un régimen de excepción, pues su ejercicio corresponde únicamente a los entes expresamente determinados en la ley” (Patiño, 2013, p. 379)

Los ciudadanos tienen el derecho de ejercer una defensa ante estas jurisdicciones, es decir, a través del principio de auto tutela Judicial Efectiva; donde la Enciclopedia Jurídica, da a conocer que este principio trata en Derecho Constitucional como aquel mecanismo donde “toda persona puede ejercer libremente la defensa de sus derechos e intereses legítimos ante la jurisdicción”.

#### **2.1.9. Título de Crédito**

Se notifica al deudor, tiene 8 días para pagar, dentro de este plazo el deudor puede presentar reclamo sobre el título de crédito, que suspende la iniciación de la coactiva, (ver ref. Art.151 CT.)

#### **2.1.10. Proceso Coactivo de la Administración Pública**

Para empezar el proceso coactivo se diferencia dos términos: El “proceso” de “procedimiento”, puesto que suele existir confusión entre los mismos; es así que el proceso implica una continuidad dinámica, una progresión de actos que se dirigen a un determinado

fin, en cambio el término procedimiento se refiere a la gestión que se inicia con una solicitud ante una entidad administrativa, es indispensable realizar una revisión de manera general tanto jurídicamente como doctrinaria del proceso coactivo; indicando con la explicación de coactiva y luego si adentrarse a dicho proceso; por lo que “coactiva” se origina del latín coactus, denotándose impulso o empuje, para llegar a un fin determinado, la Enciclopedia Jurídica (2014), indica que guardar relación a un acto de fuerza para obligar a que se ejecute una determinada acción; y al proceso como una serie de actos procesales para la satisfacción de ciertas pretensiones.

La viabilidad para el inicio del proceso coactivo o impulso de la ejecución coactiva se basa en el cumplimiento de las solemnidades sustanciales (Código tributario, art. 165) siendo las siguientes:

Legal intervención de funcionario ejecutor; legitimidad de personería del coactivado; existencia de las obligaciones del plazo vencido, cuando se haya concedido facilidades para el pago; aparejar la coactiva con títulos de crédito válidos o liquidaciones o determinaciones firmes o ejecutoriadas; citación legal del auto de pago al coactivado.

Es menester, tomar en cuenta lo que es un auto de pago y un título de crédito; por cuanto esto se utiliza en los procesos coactivos; entonces, el auto de pago hace referencia según Urgirles (2014) a “una providencia expedida por el funcionario recaudar, la misma contiene un mandato específico ya que ordena un valor equivalente al adeudado” (p.17).

El mismo autor indica que el título de crédito es el documento donde está implícita la orden de cobro, “liquidación o determinación de obligaciones administrativas o tributarias ejecutoriadas, que no requieren de otro instrumento” (p.17).

#### Sujetos Intervinientes.

Al verificarse una obligación entre dos partes como un vínculo, se puede evidenciar a dos sujetos, el activo y el pasivo, por lo que Moreano (2014), destaca que:

El ejecutor coactivo, es el funcionario de la administración pública, que tiene el deber de recuperar la deuda pendiente a carga del contribuyente o ciudadano que no cumple con sus obligaciones, las cuales no fueron canceladas a tiempo, mediante requerimiento de pago

para ello, hay que tomar en cuenta que el actuar del ejecutor coactivo se encuentra reglado, lo que significa que debe cumplir sus funciones sumiéndose a las prerrogativas que se le otorga.

En todos los procesos que se lleven a cabo se debe garantizar el debido proceso, sin excepción alguna, por lo que legalmente se establece que:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, corresponder a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (CRE, art. 76. 1, 2008).

Por lo expuesto, principalmente el sujeto activo debe cumplir con las tareas que le son asignadas a través de sus facultades otorgadas de la mejor manera posible, tomando en cuenta los derechos del sujeto pasivo, que de una u otra manera debe cumplir con sus obligaciones, es decir, pagos pendientes.

#### ***2.1.11. Procedimiento Coactivo del Código Orgánico Administrativo***

El procedimiento coactivo en el COA inicia indicando la titularidad de la potestad de ejecución coactiva a las entidades del sector público en el art. 261, e iniciará dicho procedimiento con el respectivo título de crédito, pudiendo ser estos títulos ejecutivos; catastros y cartas de pago legalmente emitidos; asientos de libros de contabilidad, registros contables u otro instrumento público que pruebe la existencia de la obligación.

Las obligaciones deben ser determinadas y actualmente exigibles para que se pueda ejercer la potestad de ejecución coactiva; al hablar de determinada hace referencia a la identificación del deudor y cuando se haya fijado la medida correspondiente “hasta quince días antes de la fecha de emisión de la correspondiente “hasta quince días antes de la fecha de emisión de la correspondiente orden de cobro” COA, art. 267.- es actualmente exigible desde el día siguiente a la fecha en que suceda la notificación al deudor del título de crédito, que se haya vencido el plazo, el cumplimiento de la condición en el caso de que exista.

Es menester tomar en cuenta que el recaudador no podrá empezar con el procedimiento coactivo sin la orden de cobro, en este procedimiento “no cabe impugnación

en vía administrativa que se origine a partir del requerimiento a la o el deudor para el pago voluntario” (COA, art.263), únicamente aplica el ejercicio de la acción contenciosa ante los tribunales competentes.

## **2.2. El Procedimiento Coactivo**

El autor Sánchez M. (2009), señala que el proceso o jurisdicción coactiva, “se entiende por Jurisdicción Coactiva o Procedimiento Coactivo, a la potestad de diferentes organismos del Estado para cobrar acreencias directamente, sin necesidad de recurrir al Poder Judicial”

Escobar E. (2003) manifiesta: “La jurisdicción coactiva es una función jurisdiccional asignada a un organismo o a un funcionario administrativo determinado para que, sin recurrir a la autoridad judicial, haga efectiva, por la vía ejecutiva, las deudas fiscales expresas, claras y exigibles a favor de la entidad pública que ejerce dicha jurisdicción”.

Además, Patiño R. (2003) Agrega “la doctrina es coincidente al concebir al proceso de ejecución como la vía más idónea para la realización del material de un derecho, en razón de sus especiales características de agresividad, conocimiento abreviado y rapidez de su desarrollo.

La Corte Nacional de Justicia del Ecuador (2014), indica que: La acción coactiva, no es más que el procedimiento de ejecución que se sustenta en el interés para perseguir el cobro de las obligaciones tributarias, ante la negativa del deudor y que se inicia con el mandamiento del pago que libra el ejecutor, que contiene la providencia o auto de pago (pág.9).

“En materia de derecho público, la finalidad del proceso coactivo, se sustenta en el interés, para perseguir el cobro de los créditos emergentes de obligaciones fiscales incumplidas y proveedores al Estado y demás entes públicos de los recursos necesarios para atender sus necesidades y cumplir así con sus fines específicos, los cuales están vinculados con la actividad social, por ellos, el acreedor público, ante la negativa del deudor, debe iniciar la ejecución forzada haciendo uso de la jurisdicción y competencia señalada en la ley, para conseguir que la obligación sea satisfecha con la oportunidad debida. Esta potestad administrativa y el fin que a través de ella se persigue, hacen que el procedimiento para el

cobro sea sumamente abreviado e implique la injerencia en el patrimonio del deudor para materializar con el producto de la venta de sus bienes, el pago de la deuda” (Morán, 2011).

En definitiva, sea la administración pública o tributaria, la acción coactiva es considerada como el camino más idóneo que pretende ser veloz en su desarrollo, que a través de su jurisdicción y competencia la haga efectiva, dirigiéndose contra el patrimonio de los administrados.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, sobre la legitimidad y ejecutoriedad menciona: “los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y de ser el caso se notifiquen” (art 67), en otras palabras, la acción coactiva es de cumplimiento inmediato, basándose en que los actos que emanan de la administración pública son legítimos y aplicables.

Esta facultad coactiva entregada a ciertos funcionarios o sujetos activos es “un régimen de excepción, pues su ejercicio corresponde únicamente a los entes expresamente determinados en la ley” (Patiño, 2013, p.379)

El respaldo doctrinal y jurídico del proceso coactivo, lo encontramos en la Potestad de Autotutela Administrativa.

La Potestad de Autotutela Administrativa, fundamentalmente, es el poder de actuar que posee la administración sin la intervención de un tercero imparcial que le dé certeza y valor jurídico de título ejecutivo y ejecutorio a las manifestaciones de su voluntad (actos administrativos), anteponiéndose el interés colectivo a los derechos e intereses de los terceros particulares que se ven obligados jurídicamente a soportar esta actividad administrativa y que solo les queda la posibilidad de recurrir a ese tercero imparcial, o juez, una vez cumplida la voluntad administrativa, para que se analice que el proceso coactivo cumpla con el debido proceso.

Los aspectos generales de la jurisdicción Coactiva, empiezan por la comprensión de la instancia recaudatoria que comprende su aplicación, como lo es el sistema administrativo, siendo de selección dependiendo de la vinculación a la evolución jurídica del país.

Es así que, como explica Morán P. (2011), en la selección del sistema de recaudación, el sistema judicial se caracteriza porque la Administración debe acudir a los órganos del poder judicial para obtener el cobro de lo adeudado y no pagado voluntariamente, cuando la deuda sea vencida, líquida y exigible, elaborando la propia administración el título ejecutivo que sirve de base para solicitar la ejecución al órgano judicial. Mientras que, el sistema administrativo prescinde de los órganos judiciales en el procedimiento ejecutivo, que competen los propios órganos administrativos.

Morán además pronuncia que “sin embargo de lo expuesto la doctrina mayoritariamente sostiene, la naturaleza administrativa y no jurisdiccional del proceso coactivo, puesto que se enmarca en una facultad administrativa los conocimientos de todas sus incidencias”. Adicionales a esta percepción Pérez F. (1998) apunta a que “entre las características del procedimiento de apremio señala que se trata de un procedimiento exclusivo administrativo, siendo privativa de la administración tributaria la competencia para entender el mismo y resolver todos sus incidentes” (p.245).

Benalcázar J. (2008), recalca “la Administración Pública ostenta, para la consecución de los fines y de los cometidos que le competen cumplir, de un medio que le es natural e indispensable: el poder público. Esta verdad indiscutible, coloca a la administración pública en una especial posición frente a la función judicial pues, a diferencia de lo que ocurre con los particulares, no tiene la carga de sostener sus pretensiones a juicio declarativo o ejecutivo para dotarlas de fuerza ejecutoria...”

Es así que, Morán P. (2011) concluye que “la singularidad de este procedimiento radica en que versa sobre el cobro a favor de la administración de obligaciones líquidas surgidas como consecuencia de una relación jurídica pública, facultándose al órgano de la ejecución para afectar el patrimonio jurídico del deudor detrayendo la cantidad de dinero o de bienes necesarios para satisfacer el importe adeudado” (p.25).

A partir de las relaciones entre la Administración y la justicia, según indica Guerrero F. (2018), surge el denominado principio de autotutela, que señala la potestad de la Administración Pública de exigir por sí misma la ejecución forzosa de los actos de ella

emanados, refiriéndose a actos administrativos, sin recurrir a los órganos de la función judicial.

García E. y Fernández T. (2002) añaden que, la administración no necesita someter sus pretensiones a un juicio declarativo para hacerlas ejecutorias; sus decisiones son ejecutoriadas por su propia autoridad, de modo que las mismas se dan por su cumplimiento, sin que resulte oponible al mismo una excepción de ilegalidad, cuya apertura, a su vez, tampoco interrumpe por si sola esa ejecutoriedad. (p.493).

El proceso coactivo, es la capacidad de ejercicio de la acción coactiva que la ley confiere a los entes administrativos como parte de su legitimación procesal (Morán, 2011).

Todo lo anteriormente anotado nos conduce a concluir que se trata de un procedimiento administrativo y por lo tanto los funcionarios encargados de ejecutarlo no tienen investidura jurisdiccional por la omisión o por el retardo en el cumplimiento de sus funciones. Esta es una distinción muy importante si pretendemos efectuar un deslinde funcional y una distinción práctica entre los dos sistemas (Moran,2011)

De esta manera, obtenemos como consecuencia del principio de ejecutoriedad de la función administrativa, acorde a Cassagne J. (1981) “el principio que consiste en la facultad de los órganos estatales que ejercen dicha función administrativa para disponer la realización o cumplimiento del acto sin intervención judicial, dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico”. (p.131)

También debe considerarse que “la doctrina es coincidente al concebir al proceso de ejecución como la vía más idónea para la realización material de un derecho, en razón de sus especiales características de agresividad, conocimiento abreviado y rapidez de su desarrollo”. (Patiño, 2013, pág. 224)

Además, “el procedimiento de apremio constituye una de las manifestaciones más sobresalientes del privilegio de autotutela de la Administración conforme a la cual esta se halla facultada para ejecutar directamente, sin necesidad de impetrar el auxilio judicial, sus propias decisiones” (Morán, 2011).

Es trascendente la peculiaridad de este procedimiento, misma que se asienta en el hecho de recaudar en favor de la administración, tomándose en cuenta que se faculta al órgano de la ejecución de obligaciones líquidas que son generadas por una relación jurídica pública. Esto afecta el patrimonio jurídico del deudor, pues se deduce la cantidad de dinero o de bienes necesarios para cubrir el monto pendiente de pago.

Así mismo cabe señalar que “El procedimiento de ejecución es un procedimiento administrativo ejecutoriado por la administración y que no tiene como finalidad la resolución de ninguna controversia. La elección forzosa es el medio jurídico con el cual se logra la satisfacción del acreedor, cuando esta no se consigue a través de la prestación del deudor y es necesario conseguir aquella satisfacción independientemente de la voluntad del obligado y vencimiento toda su contraria voluntad”. (De la Garza, 2005)

### **Características**

Son varias las características relativas al procedimientos de ejecución coactiva, y entre las más importantes se pueden señalar (Delgado García & Cuello, pág. 221)

Es admirativo, cuando le corresponde a la administración la competencia privativa para entender y resolver todos sus incidentes.

Al procedimiento de ejecución coactivo, solo pueden oponerse aquellos motivos taxativamente señalados en la ley y que están relacionados con el propio procedimiento.

#### **2.2.1 Se impulsa de oficio**

Por otra parte, se señala que se trata de un procedimiento que se impulsa de oficio en todos sus trámites y una vez iniciado el procedimiento coactivo, solamente se puede suspender de acuerdo a las disposiciones legales establecidas.

Esta jurisdicción coactiva no depende ni se encuentra adscrita al poder judicial, razón por la cual el llamado recaudador especial, actualmente servidor recaudador de Coactivas es el que ejerce la función de cobrar lo que se deba a la institución Pública, con base a la fundamentación de legal establecida en la normativa pertinente.

Se fundamenta en la potestad de autotutela de la Administración o de ejecución forzosa, que habilita a la administración a crear su propio título ejecutivo y hacerlo valer coactivamente frente al patrimonio del deudor, sin intervención de los tribunales.

Es decir, la administración puede ejecutar directamente sus propios actos o decisiones sin necesidad de auxilio judicial.

Para poder ejercer el procedimiento coactivo, es necesario que la obligación sea líquida, que consiste en una cosa cierta y determinada, caso contrario pasaría a ser aquellas deudas que están sujetas a disputa o controversia que no se sabe en realidad a cuánto asciende, lo que significa que no está debidamente identificadas, se procederá a practicar la respectiva liquidación solo con la presencia del representante del empleado recaudador.

### **2.2.2. ¿Cuáles son las partes de una obligación jurídica?**

En una obligación jurídica se pueden distinguir las siguientes partes:

**Acreedor:** Es una persona, física o jurídica, que ha entregado un crédito o un bien material a otra persona.

**Deudor:** Es una persona, física o jurídica, que debe dinero al acreedor.

**Objeto:** Es la prestación exigida del deudor para con el acreedor.

**Causa:** Es el motivo por cual se originó la obligación de pago, por ejemplo, un crédito hipotecario

Obligaciones Solidarias son aquella que cuando se ha contraído por muchas personas o para con muchas la obligación de una cosa divisible, cada uno de los deudores en el primer caso está obligado solamente a su parte o cuota en la deuda; y cada uno de los acreedores en el segundo, solo tiene derecho para demandar su parte o cuota en el crédito.

Las obligaciones solidarias según Brechero Velasco, L. (2005). Es aquella en que cada uno de los acreedores puede reclamar por sí la totalidad del crédito, o en que cada uno de los deudores está obligado a satisfacer la deuda entera, sin perjuicio del posterior abono o resarcimiento que el cobro o el pago determinen entre el que lo realiza y sus cointeresados.

### **2.2.3. Caducidad y Prescripción**

Prescripción, dicho de un derecho, de una responsabilidad o de una obligación: la que se extingue por haber transcurrido cierto período de tiempo, específicamente un plazo legal. Adquirir un derecho real por el transcurso del tiempo en las condiciones previstas por la ley.

De la definición dada, cabe señalar que cuando hablamos de la prescripción administrativa, nos estamos refiriendo según el caso, a la adquisición o a la pérdida de un derecho o ejercicio por el transcurso del tiempo.

La primera es la llamada prescripción adquisitiva, que supone la adquisición del dominio y demás derechos reales. Si bien esta no es objeto del presente, debemos mencionar que las administraciones públicas pueden adquirir bienes y derechos por cualquier de los modos previstos en el ordenamiento jurídico, incluyendo la prescripción. Igualmente, y a la inversa, y salvo en lo que se refiere a los bienes y derechos de dominio público que son imprescriptibles, los bienes y derechos de dominio público que son imprescriptibles, los bienes y derechos patrimoniales de las administraciones públicas, pueden ser objeto de prescripción adquisitiva por terceros de acuerdo con lo dispuesto en las leyes civiles.

La prescripción adquisitiva que constituye una forma de extinción de los derechos, pues implica que un derecho sustantivo se extingue por el transcurso del tiempo y falta de ejercicio.

La Caducidad a la acción y efecto de caducar, acabarse, extinguirse, perder su efecto o vigor por cualquier motivo, alguna disposición legal, instrumento público o privado o algún acto judicial o extrajudicial. La RAE señala que extinción de una facultad o de una acción por el mero transcurso de un plazo configurado por la ley como carga para el ejercicio de aquellas.

Cuando hablamos de la caducidad, distinguiremos tres tipos en el ámbito administrativo: la caducidad referida a la pérdida de un derecho por el transcurso del plazo fijado para su ejercicio ( caso de la concesión, por ejemplo) , la caducidad referida a la pérdida del derecho a realizar un acto por el transcurso del tiempo ( por ejemplo, la falta de interposición de un recurso administrativo en el plazo previsto a tal efecto) y la caducidad del procedimiento administrativo, en la que centramos el presente, que constituye una forma

anormal de terminación del procedimiento , por el incumplimiento del plazo máximo que tiene la Administración para resolver, gestionar o tramitar alguna actuación administrativa de forma que, si no se notifica la resolución finalizadora dentro de ese plazo, se entiende que el procedimiento ha caducado.

Como notas diferenciadoras de la prescripción extintiva y la caducidad del procedimiento, apuntaremos:

El principal efecto de la prescripción extintiva de una derecho o acción por su no ejercicio en el transcurso de un período de tiempo determinado, y en el caso de la caducidad, la finalización del procedimiento y el archivo de las actuaciones, si bien nada impide volver a abrir otro procedimiento con el mismo objeto.

Contrariamente a la prescripción, que, si es renunciable, la caducidad no es renunciable por aquel a quien favorezca.

La prescripción no puede ser apreciada de oficio, sino que debe ser alegada a instancias de parte, en cambio la caducidad puede ser apreciada de oficio.

El plazo de prescripción puede ser interrumpido mediante el ejercicio del derecho, lo que implica que el plazo de prescripción, una vez interrumpido, vuelve a comenzar, y en cambio, el plazo de caducidad no puede ser objeto de interrupción, sino únicamente de suspensión en los casos legalmente previstos, y, caso de suspenderse, el plazo se reanuda donde quedó una vez levantada la suspensión.

Ambas instituciones interactúan entre sí en forma indiscriminada en el Código Orgánico Administrativo y muchas veces pueden ser confundidas, por lo que se recuerda nuevamente la importancia de las diferencias de estas dos figuras jurídicas y que se hallan antes descritas, hecho que nos permitirá un adecuado manejo de los procesos y derechos en el sector público.

#### **2.3.4. Diferencia entre la Caducidad y Prescripción**

Los doctores Ernesto Guarderas Izquierdo, María Belén Cañas y Ricardo Hernández Gonzales, al respecto señalan: “En cuanto a la prescripción y la caducidad, el legislador hace bien en diferenciar a estas instituciones procesales. Dentro de la legislación ecuatoriana no

hay mayores diferencias, y ha sido la doctrina quien ha aportado a su distinción. La prescripción por regla general, debe ser alegada, y no solo extingue definitivamente el derecho de acción del actor, sino que impide un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión. Además, puede interrumpirse y suspenderse el tiempo para su configuración por razones establecidas por la ley.

Por su parte la caducidad, implica la pérdida del derecho a iniciar el proceso por no realizar un acto dentro del término determinado y nunca se suspende o interrumpe el tiempo de su configuración por ser de orden público, de ahí que se señale que opera de forma automática ipso iure, es decir puede ser declarada de oficio”.

El tratadista Hernando Devis Echandia, señala, que cuando se alega la extinción de derecho sustancial, se trata de prescripción; cuando se alega la extinción de un derecho de iniciar un proceso, se trata de caducidad.

Los jurisconsultos ecuatorianos antes mencionados, complementan: “Por ello, la caducidad del derecho de acción es revisada de oficio por los jueces de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo al momento de calificar la demanda, conforme lo estableció la resolución número 13-2015 de la Corte Nacional de Justicia. El artículo 307 del COGEP, establece la obligación de los jueces en procesos Contenciosos Administrativos y Tributarios de, previo a calificar la demanda, revisar que el administrado la haya presentado dentro del término legal, señalando que en caso de que no lo hayan hecho dentro de dicho término, deberá declarar in limine la prescripción del derecho de acción. Es decir, vuelve a tratar a las instituciones de la prescripción y la caducidad como sinónimos”.

Terminan señalando: “Insistimos en señalar que ambas instituciones son comúnmente confundidas. De la lectura del COGEP, se desprende que la voluntad del legislador fue aclarar que, cuando se refiera a la prescripción se entienda al derecho de acción, y cuando se refiera a la caducidad, se entienda a las facultades del Estado”

## Capítulo Tres

### Marco Jurídico

#### 3.1. Notificación

Según la teoría general del Derecho Administrativo las notificaciones de los actos de la Administración constituyen un requisito necesario para la eficacia de dichos actos, sin lo cual no pueden ser exigidos válidamente, y a la vez una garantía para los interesados pues aseguran su conocimiento por parte de ellos.

La notificación es una comunicación por el cual se hace saber a una persona natural o jurídica el contenido de un acto o resolución administrativa, o el requerimiento de un funcionario competente de la administración en orden al cumplimiento de deberes formales.

Se constituye uno de los medios que otorga validez al acto administrativo. La notificación es la forma de vincular a la Administración y al administrado o interesado, con la existencia misma de un acto administrativo para que produzca efectos de creación, reconocimiento o extinción de obligaciones o derechos, o para que el sujeto pasivo pueda ejercer su derecho a la defensa.

La omisión de la notificación implica que el acto no está completo, con relación a la Administración, ni existe para el sujeto pasivo pues su eficacia comienza desde el momento en que el funcionario señalado en la ley, cumple con esta formalidad.

De conformidad con el Art. 85 del Código Tributario los actos administrativos relacionados con la determinación de la obligación tributaria, así como las resoluciones que dicten las autoridades respectivas tienen que ser notificados al contribuyente o a los petitionarios y quienes puedan resultar directamente afectados por tales actos. El acto de que se trate no será eficaz respecto a quien no se hubiere efectuado la notificación.

En el Código Orgánico Administrativo, art. 164. La notificación de las actuaciones de las administraciones públicas se practica por cualquier medio, físico o digital, que permita tener constancia de la transmisión y recepción de su contenido.

La notificación por la Administración y la recepción de la misma por su destinatario debe contener una serie de requisitos que sirvan de garantía de eficacia y “en su caso” de firmeza del acto administrativo, tanto para la Administración de la que ha emanado el acto, como para el destinatario, que una vez notificado conoce la resolución administrativa que le afecte, por tanto, aquietarse o recurrir la resolución de la que se ha dado conocimiento a través de la notificación. Así la Constitución Política en el Art. 76 garantiza a las personas el derecho al debido proceso.

En nuestro derecho positivo, las normas administrativas, establecen la obligación de notificar con una actuación de la entidad pública que se trate, a los interesados en persona o en su domicilio, siendo esta la regla, más cuando no sea posible determinar su domicilio, lo que deberá ser debidamente demostrado en el procedimiento, se lo hará por otros medios, como las notificaciones hechas por publicaciones por la prensa, por boleta, correo certificado o por servicios de mensajería, por oficio, casilla judicial, correspondencia postal, constancia administrativa, en el establecimiento de la persona jurídica y, por correo electrónico.

La notificación por la prensa, procede en los siguientes casos: a) Cuando los actos determinativos iniciales incluyan a una generalidad de contribuyentes, de una localidad o zona; b) Cuando se trate de herederos o de personas cuya individualidad o residencia sea difícil establecer, c) de extranjeros que residan en el exterior, pero que aparezcan percibiendo ingresos de fuente ecuatoriana, sea por funciones de dirección administración, técnicas, etc.

La publicación se hará por tres veces en días distintos, en uno de los periódicos de mayor circulación del lugar, o del Cantón o Provincia más cercanos. La notificación así realizada surte efecto desde el día hábil siguiente al de la última publicación. En cuanto a la notificación de los títulos de crédito, en los gobiernos seccionales, respetando el debido proceso consagrado en la Constitución de la República, (Art. 76) se debe al notificar al deudor con el mismo, concediéndole ocho días para el pago.

De conformidad con lo establecido en el Código de Organización Territorial, en el Art. 512 no necesario la notificación en el caso de títulos de crédito que se emitan por parte de las municipalidades para el pago del impuesto a los Predios Urbanos y de los adicionales

correspondientes, títulos que se emiten en basados en los catastros. En concordancia con lo expuesto el Código Tributario en el Art. 151, que se refiere a la notificación, determina que: salvo lo que dispongan leyes orgánicas y especiales, emitido un título de crédito, se notificará al deudor concediéndole ocho días para el pago.

### **3.2. Auto de pago**

En esencia el auto de pago “es un acto de carácter administrativo emanado del órgano ejecutor y que tiene por finalidad compeler al destinatario del mismo a efectuar el pago del crédito fiscal no cubierto.

El procedimiento de ejecución o acción coactiva, se inicia con el auto de pago que dicta el ejecutor, cuando ha vencido los ocho días que se le concedió al deudor sin mediar actuaciones de su parte. En el auto de pago se ordena que el deudor o sus garantes o ambos, paguen la deuda o dimitan bienes dentro de tres días contados desde el siguiente al de la citación de esta providencia, apercibiéndoles que, de no hacerlo, se embargarán bienes equivalentes al total de la deuda por el capital, intereses y costas.

Actúa como Secretario en el procedimiento de ejecución coactiva el titular de la Tesorería Municipal y a falta o excusa de éste, uno ad-hoc que el ejecutor designará y sesionará en el mismo auto. Si el Ejecutor o el Secretario no son abogados, el mismo ejecutor debe designar uno para que dirija la ejecución, quien va a percibir los honorarios que la ley determina. Para que el auto de pago surta el efecto deseado, es indispensable que se citados con él al deudor coactivado o su representante. La citación la realiza el Secretario, en persona o mediante tres boletas dejadas en distintos días en el domicilio del deudor. Si la citación está dirigida a herederos o a personas cuya individualidad o residencia sea difícil establecer, se lo hará por la prensa, por tres veces en días distintos, en uno de los periódicos de mayor circulación del lugar, si lo hubiere, o del cantón o provincia más cercanos, la misma que surtirá efecto diez días después de la última publicación.

Las providencias y actuaciones posteriores a la citación con el auto de pago, se notifican al coactivado o su representante, en el casillero judicial o domicilio especial señalado para el efecto.

Con la citación del auto de pago, el coactivado tiene las siguientes opciones:

- Realizar el pago con lo cual se extingue la obligación y en consecuencia termina el procedimiento coactivo
- Dimitir bienes equivalentes a la deuda, intereses y multas para que sean embargados
- Solicitar compensación o facilidades de pago
- Oponer ante el ejecutor, para que este a su vez remita al Tribunal Distrital de lo Fiscal, las correspondientes excepciones, dentro de veinte días contados desde el día hábil siguiente al de la citación con el auto de pago, la presentación de las excepciones suspende el proceso coactivo mientras se dicta la resolución respectiva.

### **3.3. Pago voluntario**

En el capítulo Segundo del COA, Art. 271.- Requerimiento de pago voluntario menciona que en el acto administrativo que se declare o constituya una obligación dineraria y ponga fin a un procedimiento administrativo en el que se haya contado con el deudor, el órgano a cargo de la resolución requerirá que la o el deudor pague voluntariamente dicha obligación dentro de diez días contados desde la fecha de su notificación, previniéndole que, de no hacerlo, se procederá con la ejecución coactiva.

Le corresponde al órgano ejecutor, el requerimiento de pago de las obligaciones ejecutables originadas en instrumentos distintos a los previstos en el párrafo anterior, el que debe ser notificado junto con una copia certificada de la fuente o título de la que se desprenda. En este acto se concederá a la o al deudor diez días para que pague voluntariamente la obligación, contados desde el día siguiente a la fecha de notificación del requerimiento de pago.

Mientras que en el Art. 274.- Oportunidad para solicitar facilidades de pago. A partir de la notificación con el requerimiento de pago voluntario, la o el deudor puede solicitar la concesión de facilidades de pago de la obligación. Las facilidades de pago pueden solicitarse hasta antes de la fecha de inicio de la etapa de remate de los bienes embargados. Sin

embargo, una vez iniciado el cobro, la determinación de la obligación incluirá los gastos en los que haya incurrido la administración pública, hasta la fecha de la petición.

### **3.4. La Administración Pública en la Coactiva**

La administración pública esta enlazada con la humanidad desde sus propios orígenes y es tan antigua como el gobierno mismo, y se define como la parte más visible del gobierno; es aquella que está en acción y actúa por sí misma sin intervención de la función judicial (Wilson, 1887, pág. 200). Asimismo, se entiende como un sistema administrativo cuyas funciones atiende el Estado, este se concibe para proporcionar servicios públicos a sus contribuyentes y que sus objetivos se sujeten a las normas y leyes que regulan la administración pública, buscando perfeccionar un sistema que brinde seguridad a la sociedad (Armendaris, 2008, pág. 12).

La Administración Pública busca un bien común, que se rija por estatutos específicos y, cuente con un poder establecido al servicio de los intereses públicos (Cassagne, 2015, pág. 68). De allí que Dromi se manifieste que en la Administración Pública se tomen en cuenta aspectos fundamentales, como el aspecto objetivo, encargado de tomar las 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, pág. 287).

Según nuestra Carta Magna, define a la Administración Pública en su artículo 227 al expresar que la misma constituye un servicio a la colectividad que debe regirse por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, mismo que ya se han desarrollado en el capítulo anterior.

### **3.5. La Potestad Administrativa**

Para Carré es un elemento fundamental del Estado el poder, con el cual se permite una convivencia organizada formada por la sociedad con la cual asegura su funcionamiento (Carré de Malberg, 1998, pág. 57), la misma que se somete al mandato del Estado a fin de vivir en una sociedad organizada. En ese sentido, la potestad es, en consecuencia, el poder

público único del Estado, dosificado y distribuido para su efectivo cumplimiento de fines específicos entre varios órganos, sometidos al derecho positivo, ejecutado por el Estado donde tiene la última palabra.

La doctrina establece que las potestades públicas “se componen de las facultades o aptitudes que se atribuyen a la administración para que esta actúe de forma coactiva, asumiendo una posición de supremacía o imperium, además de dirigir la voluntad de los administrados e invadir sus esferas privadas, teniendo siempre como norte el desarrollo y el bienestar de la comunidad” (Benalcàzar Guerrón, 2007, pág. 13).

Se entendería que el poder público, al encontrarse sometido al Derecho, se controla gradualmente por las potestades públicas administrativas, las cuales buscan frenar arbitrariedades de poder (Secaira Durango, 2004, pág. 59). Al hablar de potestades administrativas, esta se concibe como poder o atribución las cuales son conferidas por la ley, realizan funciones de interés público.

Se pueden distinguir algunas como:

### **3.5.1. La Potestad de Mando**

Se entiende como la facultad que le asiste a la administración para dar órdenes y obligar a su cumplimiento, ejerciéndose según las normativas que autoriza el Derecho y con el empleo de la fuerza pública. Debe ser aplicada legítimamente en cuanto a fondo y forma, debiendo notificarse la orden en que se materializa a los afectados (Tobar Castro, 2006, pág. 45).

Entonces se entendería como la facultad que tiene la administración pública para ordenar y hacer cumplir estas órdenes, las cuales se desarrollan en un debido procedimiento que se encuentra normado y regulado, en caso de contravenir o ir en contra de la administración actuaría en contraposición al Derecho.

### **3.5.2. La Potestad Reglamentaria**

Se define como el poder con el que cuenta la administración de expedir una norma de carácter secundario, subalterna, inferior y complementaria de la ley, en tanto Prats la define

como el poder que se ejerce siempre en el marco de la ley y casi siempre para el desarrollo de una ley (Prats, 2003, pág. 56).

De lo anteriormente mencionado se consideraría que la potestad reglamentaria, es la potestad con mayor relevancia que tienen las entidades públicas, ya que busca normar el actuar de la administración. El Estado, en vista del poder que tiene, siempre se encuentra expuesto a cometer arbitrariedades, y con el fin de evitar estos acontecimientos se debe reglamentar el accionar de la administración para impedir la arbitrariedad pública.

### **3.5.3. La Potestad Jurisdiccional**

Se concibe como la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Esta era en principio inherente a la función judicial, y se entiende como la potestad de juzgar ciertos casos que son de competencia de determinada administración.

La facultad de juzgar fue concedida a los jueces, pues ellos, en virtud de su imparcialidad, podían decidir sobre problemas de terceros. Sin embargo, en vista de las competencias que actualmente tienen las entidades públicas, se les ha cedido esta potestad de juzgar en el ámbito de sus competencias.

### **3.5.4. La Potestad Sancionadora**

No solo es regular la convivencia social, ya que uno de los fines del Estado es preciso que las entidades públicas tengan la facultad no solo dictar reglas o normas en el ámbito de su competencia, sino también de establecer mecanismos que buscan imponer su cumplimiento, pues en caso contrario, se les impondría una sanción.

Para sancionar se debe juzgar, y esta facultad es de competencia exclusiva de los tribunales (Soto Kloss, 2009, pág. 200). Sin embargo, concurren temas estrictamente procedimentales, como la obtención de permisos para realizar diversas actividades, que, con el fin de acelerar su obtención y respectiva sanción en caso de incumplimiento, son competencia de la Administración Pública (Benalcàzar Guerrón, 2007, pág.165).

Como se puede considerar que la potestad sancionadora se enlaza con la potestad jurisdiccional, y en virtud de la potestad jurisdiccional, la administración pública se encuentra

facultada para, en caso de tener elementos de convicción, imponerle sanciones a los administrados.

### **3.5.5. Potestad coactiva**

Es el privilegio enorme que tiene la administración de cobrar directamente las deudas sin intromisión judicial, adquiriendo la calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en el principio de que prevalece el interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan de urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales, la cual se ejerce respecto de las obligaciones surgidas de actos de soberanía del Estado, y no de simples actos de comercio (Cano Campos, 2009, pág. 88).

La legislación ecuatoriana reconoce a la coactiva como el procedimiento para el cobro de deudas en aquellos procesos en los que la administración pública concurre como acreedor ante personas naturales o jurídicas, sin la necesidad recurrir a la justicia ordinaria, sino en virtud de la Autotutela de la Administración Pública. Esta potestad la coloca en una posición especial frente a la función judicial, pues las resoluciones del sector público causan efecto y se deben entender firmes por autoridad de la ley.

Es necesario mencionar que en el Ecuador no existía un procedimiento coactivo como tal y de carácter administrativo común, llevando a que cada institución pública cuenta con su respectiva normativa reguladora u procedimiento, en virtud de sus necesidades específicas. Sin embargo, con el Código Orgánico Administrativo se dispuso un procedimiento general que debe ser aplicado por las diferentes entidades públicas, en la jurisdicción coactiva no existen tribunales superiores, pues este tipo de proceso no admite recursos de impugnación en materia administrativa y en caso de existir un reclamo o vulneración, para llevarlo a efecto se debe recurrir por vía contencioso administrativa.

### **3.6. El Proceso Contencioso Administrativo**

La administración pública no siempre es acertada, y puede afectar no solo a personas naturales, también a personas jurídicas, entidades públicas que afecten en el ejercicio de las potestades públicas, un tercero imparcial, perteneciente a la función judicial, juzga el equilibrio entre potestades públicas y los derechos de los ciudadanos y comunidades y personas

jurídicas privadas, para evitar esto existen mecanismos de control de legalidad en ejercicio de auto tutela y ser revocados de forma directa, con la posibilidad de demandar al Estado y garantizar un resarcimiento justo.

El proceso contencioso administrativo es un mecanismo de control Judicial del poder, que tiene como finalidad evita el ejercicio del poder sea arbitrario, respetando la tutela judicial efectiva y subsanando la lesión a los derechos de los ciudadanos, por lo tanto, su objetivo principal es declarar la ilegalidad o nulidad de ciertos actos administrativos, normativos, contratos, indemnizaciones por responsabilidad del Estado o cumplimiento de obligaciones.

El proceso contencioso administrativo, es la solución judicial al conflicto jurídico que crea las actuaciones de la autoridad administrativa que vulnera derechos subjetivos. Conocer y resolver a través de los recursos que franquea la ley la impugnación de los actos administrativos, normativos, hechos y contratos pretendiendo se declare ilegal o se declare su nulidad. Con lo que podemos decir que el propósito de la jurisdicción contencioso administrativa, es aliviar las discusiones entre la administración pública y los administrados por medio de recursos que la norma y la Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa.

El Tribunal Contencioso Administrativo es el órgano jurisdiccional que estudia la actuación de la

administración pública; donde existen diferentes recursos para impugnar, como:

a) el recurso objetivo, de anulación o por exceso de poder; el cual ampara un derecho subjetivo del recurrente, negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente. Puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, dentro del tiempo hábil de 90 días, para pretender se declare una actuación ilegal o nula por violación de la ley, falta de competencia requisitos y condiciones.

b) recurso subjetivo o de plena jurisdicción; Puede ser deducido por cualquier persona natural o jurídica que tenga interés directo, en la anulación de una norma, su tiempo oportuno para ejercitarlo es 3 años.

### 3.7. Recurso de Casación.

A través de la Resolución publicada en el Registro Oficial 650 de 6 de agosto de 2009, que acogía un precedente jurisprudencial obligatorio de 30 de junio de 2009 de la Corte Nacional de Justicia, por fallo reiterativo de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, señaló que:

“...los juicios de excepciones a la coactiva constituyen procesos de conocimiento, únicamente cuando se refieren a asuntos de derecho material o de fondo, es decir cuando las excepciones propuestas son las que constan detalladas en los numerales 3, 4 y 5”

Los numerales anunciados del artículo 212 del Código Tributario son: Inexistencia de la obligación por falta de ley que establezca el tributo o por exención legal; El hecho de no ser deudor directo ni responsable de la obligación exigida; Extinción total o parcial de la obligación por alguno de los modos previstos en el artículo 37 de este Código.

Esta aseveración puede aplicarse también para el juicio de excepción en materia contencioso-administrativa considerando que entre las excepciones a plantearse también existen asunto de derecho material: Inexistencia o extinción de la obligación. El hecho de no ser deudor ni responsable de la obligación exigida. Encontrarse suspendida la eficacia del acto administrativo cuya ejecución se persigue por fuera de los demás casos, el proceso judicial es un proceso de ejecución, lo cual es importante conocerlo para efectos de determinar la procedencia del recurso de casación ya que el artículo 266 del COGEP señala que:

“El recurso de casación procederá contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Provinciales de Justicia y por los Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo”

Como nos enseña COUTURE, en las acciones de conocimiento se pretende la determinación de un derecho y en las de ejecución se procura la efectividad de un derecho ya reconocido previamente.

Con lo señalado, la sentencia que ponga fin a los procesos de conocimiento será o bien una sentencia declarativa o bien una sentencia constitutiva. De manera particular cuando estamos frente a un juicio de excepción a la coactiva dentro de las causales anotadas

estaremos frente a una sentencia meramente declarativa pues justamente son estas las “tendientes a establecer la falsedad de un documento, la inexistencia de una obligación.

### **3.8. Procedimiento Ordinario y Sumario**

El COGEP contempla a el procedimiento ordinario como sumario como procesos de conocimiento y están pensados para un procedimiento en específico no obstante similares, las diferencias radican en tiempos, plazos junto con las pretensiones.

En el procedimiento ordinario se tramitan pretensiones que no tengan un trámite especial para su sustanciación y acciones colusorias establecidas en los artículos 289 y 290 del COGEP, así como posee plazos prolongados, al contrario que el sumario, así como lo dispone en el artículo 332 de este mismo cuerpo normativo, es más breve y utilizado para pretensiones que requieren rapidez y agilidad en su sustanciación.

Estos procedimientos tanto el ordinario y sumario se sustancian en los artículos 315 y 316 del GOCEP, que establece el procedimiento a las excepciones a la coactiva ante los procedimientos contencioso administrativo y contencioso tributario por ser de conocimiento.

### **3.9. Juicio de Excepciones a la Coactiva**

Este proceso judicial se encuentra en el artículo 315 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) para conocer las causales específicas por las cuáles el coactivado puede excepcionarse al procedimiento coactivo, nos debemos remitir al artículo 328 del Código Orgánico Administrativo (COA) por ser esta una norma especial y posterior. Se debe mencionar que, hay grandes similitudes dejando fuera de las causales 1, 8 y 10 del artículo 316 del COGEP que están dirigidas a procesos coactivos tributarios, las demás causales son las mismas en uno y otro cuerpo normativo.

El punto específico de las causales tiene como fundamento que el coactivado centre la base del debate de la manera más concisa. Con ello evitaría retardar el cumplimiento de la obligación del coactivado, la cual se presume ha sido iniciada en un procedimiento administrativo previo. Posteriormente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo debe limitar su análisis a las excepciones que plantea el coactivado y que no pueden ser otras más que las establecidas en la Ley.

Vale esclarecer que el COGEP en su artículo 316 establece una restricción para plantear la demanda de excepciones alegando las causales: primera (inexistencia de obligación), segunda (extinción total o parcial), cuarta (ilegitimidad de personería), quinta (no ser deudor ni responsable), y novena (duplicidad de títulos en la misma persona) si los hechos que los fundamentan ya fueron discutidos en la jurisdicción contenciosa administrativa o tributaria.

El procedimiento a seguir según el COGEP en su “Art. 315.- Procedimiento de excepciones a la coactiva. El procedimiento ordinario será aplicable a todos los procesos de conocimiento en los que se propongan excepciones a la coactiva.

Para el caso de excepciones a la coactiva, la o el juzgador calificará la demanda en el término previsto para el procedimiento ordinario, citará al funcionario ejecutor a fin de que suspenda el procedimiento de ejecución y convocará en dicha calificación a audiencia conforme con las reglas generales de este Código”

Se limitan algunas reglas en el procedimiento coactivo en especial a las que son de conocimiento ya que se limita a algunas reglas del procedimiento ordinario en cuanto al término para calificar a la demanda es señalado para el procedimiento ordinario y posterior señala que se convocará a audiencia según las reglas del Código.

Según el artículo 327 del COGEP establece: “Todas las acciones contencioso administrativas se tramitarán en procedimiento ordinario, salvo las de pago por consignación que se tramitarán en procedimiento sumario.”

Al contrario de las excepciones a la coactiva tributaria la cual en virtud del artículo 322 del COGEP se sustanciarán en procedimiento sumario, salvo aquella fundamentada en la causal 10 del artículo 316 que según el artículo 320 de la misma ley se considera una acción directa que se ejercerán en procedimiento ordinario.

### **3.10. Análisis de las excepciones a la coactiva, artículo 316 del Código Orgánico General de Procesos.**

Según el COGEP en el Art. 316.- Excepciones a la coactiva. Al procedimiento coactivo solo se podrán oponer las siguientes excepciones:

### 1. Inexistencia de la obligación, falta de ley que establezca el tributo o exención legal.

La primera excepción es de conocimiento, ya que tiene como fin excepcionarse del procedimiento coactivo que se ha iniciado en base a una deuda inexistente o extinta, y se centra en el objeto del procedimiento coactivo, en especial la obligación, y no como interviniente del proceso.

Cuando nos referimos a la inexistencia de la obligación, conjeturamos que existen escenarios donde, habiendo existido un acto administrativo sancionador que establece una multa este acto es impugnado ante el contencioso y dejado sin efecto. No obstante, la administración igual emite el título de crédito por la multa y emite un auto de pago por el mismo concepto.

### 2. Extinción total o parcial de la obligación sea por solución o pago, compensación, confusión, remisión o prescripción de la acción de cobro.

Esto se refiere a que la obligación ya fue cancelada con anterioridad al inicio de la acción coactiva, confusión al iniciar un proceso y se inicie a una persona diferente, o la más frecuente que el título ya se encuentre prescrito al tiempo para ser cobrada. Así también se lo define como: “extinción hasta el límite de la menor de dos deudas existentes en sentido inverso entre las mismas personas” (Cabanellas de las Cuevas, 2012, pág.183)

### 3. Incompetencia del funcionario ejecutor.

Se refiere a que los funcionarios ejecutores a cargo de ejecutar la acción coactiva deben ser competentes en razón de la materia, del lugar o de la jurisdicción. Andrés Moreta y Juan Francisco Cárdenas señalan que “Esta potestad nace de la ley y el Procurador General del Estado ha señalado que la misma no puede ser atribuida por otros mecanismos como las ordenanzas (PGE. 04202) o contratos (PGE 04541 y 04358) y además que la misma debe ser ejercida para las materias que expresamente se le hayan indicado en la ley (PGE 09063)”. Por ello, y dado que según el COA (Art. 65) la competencia se conforma de materia, territorio, tiempo y grado, habrá que revisar si estos elementos confluyen en el órgano que ejecuta la coactiva.

4. Ilegitimidad de personería de la o del coactivado o de quien haya sido citado como su representante.

Para comprender esta excepción podemos revisar en la doctrina del derecho procesal civil que ha profundizado sobre esta institución a propósito de las excepciones previas. Conforme la doctrina señala que la ilegitimidad de personería puede provenir de dos fuentes: a) incapacidad legal para actuar; y b) falta de poder para actuar en la causa.

Según GOZAINÍ señala: “dos son las causales susceptibles de condicionar la admisibilidad de la excepción de falta de personería: la ausencia de capacidad procesal en el actor o demandado, y la falta, defecto o insuficiencia de la representación (necesaria o voluntaria) de quienes comparecen al proceso en nombre de aquellos”, en doctrina se denomina legitimidad ad causam y legitimidad ad procesum. La primera “corresponde a quien puede hacer valer sus derechos en proceso” y, la segunda, “quien puede comparecer a juicio” (OYARTE, Página 92)

Por consiguiente, si una institución pública ejecuta un proceso coactivo en contra de una compañía, pero no notifica a su representante legal, se evidenciaría una excepción a la coactiva. De igual manera, si la administración tributaria notifica e inicia un procedimiento coactivo en contra del menor de edad no emancipado en vez de su representante (Art 27. 1 COT)

5. El hecho de no ser deudor directo ni responsable de la obligación exigida.

Bajo esta causal de nulidad se ataca la falta de coherencia entre el sujeto determinado en el título de crédito y el sujeto contra quien se dicta el auto de pago, haciendo responsable o deudor a una persona diferente de la que la propia administración ha determinado con anterioridad como deudora.

Un caso donde se aplicó esta causal en un procedimiento coactivo tributario es el de “CONSTITUCIÓN C.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS vs CORPORACIÓN ADUANERA ECUATORIANA, LOJAMACARÁ” resuelto por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

En el caso referente, la Corporación Aduanera, le incluyó en un procedimiento coactivo a la compañía de seguros a cuenta de que ésta había emitido una póliza en favor de una importadora (quien si era el contribuyente y por tanto deudor directo del procedimiento coactivo) para garantizar sus obligaciones tributarias aduaneras.

Así la sala señaló: “la Administración Tributaria Aduanera pretende es únicamente cobrar las garantías emitidas por la empresa actora, dado que es la que avalaba el cumplimiento de las obligaciones tributarias del importador Lou Fu Fátima Manrique, siendo éste el sujeto pasivo específico por tributos aduaneros relativos a una importación, quien, para el caso, resultaría ser el deudor principal. La naturaleza de una garantía es asegurar, durante un tiempo determinado y en las condiciones previstas en el contrato, el cumplimiento de las obligaciones garantizadas, en este caso, las obligaciones tributarias aduaneras. En este contexto, si por cualquier motivo, no se satisfacen tales obligaciones, la consecuencia es la efectivización o cobro inmediato de la garantía, tarea que está a cargo del funcionario de la Administración Aduanera responsable de su custodia. Si dicho cobro inmediato de la garantía no se hace efectivo, la responsabilidad recae en el funcionario de la Administración. La falta de efectivización oportuna de las garantías, no constituye a la empresa emisora de las mismas, en responsable solidaria de las obligaciones tributarias avaladas con dichas pólizas; pues, esta calidad, acorde a lo previsto en el Art. 26 del Código Tributario, le corresponde a la persona que sin tener el carácter de contribuyente, debe, por disposición expresa de la ley, cumplir con las obligaciones atribuidas a éste, que en el caso que nos ocupa, no corresponde a ninguna de las clases de responsabilidad que estipulan los arts. 27 (por representación), 28 (como adquirente o sustituto) y 29 (agentes de retención y percepción) del citado Código. En consecuencia, al no ser la empresa actora deudor directo ni responsable de la obligación tributaria, es pertinente la excepción alegada.

Además de lo ya nombrado, se debería incluir al deudor solidario o al representante legal y este presente un juicio de excepciones, ya que se estaría vulnerando el derecho a la tutela judicial efectiva a los deudores Solidarios, a quienes por error de la administración pública se los coactiva y según este numeral no estarían incluidos para presentar una

excepción a la coactiva, no se les garantizaría un derecho elemental como la seguridad jurídica, al hacerlos responsables de un procedimiento mal iniciado.

6. Encontrarse pendiente de resolución, un reclamo o recurso administrativo u observaciones formuladas respecto al título o al derecho para su emisión.

La doctrina define a la excepción como la Litis pendencia, que significa que existe un litigio pendiente que debe resolverse, en el COA en su artículo 269 prevé la posibilidad de que el administrado pueda presentar un reclamo administrativo frente al título de crédito, o bien porque este no contiene todos los requisitos señalados en el artículo 268 o bien por falta de derecho de la administración para emitir el título de crédito.

Por consiguiente, esta excepción procura evitar que la administración inicie un procedimiento coactivo antes de que el reclamo se resuelva pues, en caso de que el reclamo sea procedente, podría acarrear la nulidad del título de crédito y por tanto faltaría el requisito previo a que se pueda dictar el auto de pago e iniciar el procedimiento coactivo.

7. Hallarse en trámite la petición de facilidades para el pago o no estar vencido ninguno de los plazos concedidos, ni en mora de alguno de los dividendos correspondientes.

En esta excepción es clara y es evitar procedimientos de ejecución forzosa, ya que previamente al inicio de la acción coactiva se ha accedido a una petición de facilidades de pago que no se encuentra en mora y no existe fundamento alguno por el cual se deba iniciar la coactiva, y más aún cuando se está cumpliendo con este convenio.

Andrés Moreta y Juan Francisco Cárdenas señalan que “Es necesario aclarar que esta causal sugiere a dos supuestos: a) cuando se ha presentado la solicitud de facilidades de pago y la misma no ha sido atendida de manera motivada; al respecto cabe reflexionar que si ya se ha negado las facilidades la insistencia inmediata y sobre la misma base fáctica no podría esgrimirse en esta excepción pues se trataría de un abuso del derecho; y b) cuando ya se hayan concedido facilidades, el deudor cumpla con el convenio.”

8. Haberse presentado demanda contencioso tributaria por impugnación de resolución administrativa, antecedente del título o títulos que se ejecutan.

Como lo indicada en este numeral, esta excepción establece que en el caso de existir litigio sin resolver, éste se debe resolverse previamente.

9. Duplicación de títulos con respecto a una misma obligación y de una misma persona.

En esta excepción se evidencian las falencias o equivocaciones de los funcionarios ya que significaría que existen dos títulos de crédito que versan sobre la misma obligación en un mismo título o diferente y que están siendo cobrados, en tal caso cabe dejar sin efecto, dar de baja uno de ellos o pedir su extinción de la obligación si partimos de un escenario en donde a un sujeto que previamente ha pagado una deuda en un procedimiento coactivo, se le vuelve a emitir un título de crédito por los mismos hechos y causa.

10. Nulidad del auto de pago o del procedimiento de ejecución por falsificación del título de crédito, por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión o falta de requisitos legales que afecten la validez del título o del procedimiento.

En este numeral se refiere a títulos de crédito falsificados, modificados u adulterados, con el cual se pretenda ejecutar la acción coactiva y en consecuencia ocasiona nulidad, y que de igual forma genera responsabilidad penal y administrativa en contra del funcionario público que ocasiono dicho acto.

### **3.11. La Tutela Judicial Efectiva**

Cuando se toma en cuenta al debido proceso se considera la vulneración de las garantías formales enmarcadas en la Constitución, pero en realidad se observa fallos mínimos de justicia, razonabilidad, proporcionalidad y objetividad. Para que adquiera el debido proceso un aspecto formal se debe centrar en la razonabilidad, ya que se determina graves inconvenientes que provocan una inadecuada aplicabilidad de la norma.

Se puede evidenciar una gran cantidad de vulneración de derechos a la defensa por parte de la Administración Pública, como lo son los procedimientos Coactivos en el artículo 317 del COGEP el cual determina que “Para que el trámite de las excepciones suspenda la ejecución coactiva, será necesaria la consignación de la cantidad a que asciende la deuda, sus intereses y costas, aun en el caso de que dichas excepciones propuestas versaren sobre

falsificación de documentos o sobre prescripción de la acción. Si el deudor no acompaña a su escrito de excepciones la prueba de consignación, no se suspenderá el procedimiento coactivo y el procedimiento de excepciones seguirá de esa forma.” Así como lo expresaba (COPC, 2016: Art. 317) lo que crea el principio SOLVE ET REPETE, es decir, pague primero y reclame después, con esto obliga al sujeto pasivo o deudor tributario sobre el cual se a determinar una obligación o una multa, está obligado a pagarla previamente a ejercer su derecho de acción ya sea en la vía administrativa o en la contenciosa.

Este principio al ser inconstitucional e improcedente se deja sin efecto por ya que ninguna persona puede ser privada del derecho a la defensa conforme lo determina el Artículo 76 C.R.E. determina “... 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento...” ya que afectaría directamente a la seguridad judicial determinado en el artículo 75 de la C.R.E. “... Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”

La aplicación de la coactiva padece de coherencia a los Principio del Debido Proceso y el Derecho de Defensa, por cuanto al no llevar un debido proceso el ciudadano o contribuyente no puede practicar una prueba de descargo de forma oportuna y de igual manera al no ser notificado con el acto principal sobre el cual se lo coactiva o con la resolución emitida por la administración ya que deben ser debidamente notificadas al ciudadano y con la inexistencia de estas formalidades, la persona quedaría en un estado de indefensión .

Se debe reconsiderar la jurisdicción de un Juez de Coactivas, ya que muchas veces es nombrado un el Tesorero del GAD, en este caso los funcionarios públicos ejecutores impropriamente llamados jueces de coactivas bajo ningún concepto administran justicia, ya que desenvuelven actividades de carácter administrativo con facultades especiales que

permiten poner en riesgo tanto a la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y el debido proceso.

### **3.12. El derecho a la tutela judicial efectiva**

Es importante abordar que la Tutela Judicial Efectiva es un derecho fundamental de las personas siendo una garantía que tiene la función de proteger y garantizar el desenvolvimiento de un proceso debidamente tramitado vía administrativa o jurisdiccional se convierten en aspectos criterios y elementales por los administradores de justicia y de componente constitucional.

El derecho a la tutela judicial efectiva no solo se encarga de tutelar derechos Jurisdiccionales, sino que además se encarga en el ámbito administrativo por parte de la Administración Pública que impulsa la aplicación del derecho fundamental de acceso gratuito a la justicia, al debido proceso y los derechos de protección al debido proceso.

### **3.13. La Seguridad Jurídica**

La seguridad jurídica para Carlos Colautti es “La seguridad jurídica existe en proporción directa y en relación inmediata y esencial al desarrollo de la responsabilidad del Estado, de gobernantes y funcionarios frente a sus quehaceres, al tiempo de ejercer el poder político y el poder jurídico en cualquiera de sus formas” entonces la seguridad jurídica es la responsabilidad directa que tiene el Estado frente al accionar de sus gobernantes, funcionarios y procedimientos; es decir, se precautela que el actuar de la administración sea enmarcado en derecho, la responsabilidad objetiva va enmarcada a que se siga el procedimiento de forma adecuada y no se enfoque solo en recuperar valores e ir por encima de los derechos constitucionales de los contribuyentes ya que existiría una vulneración a la seguridad jurídica.

Es preciso que para que coexista la seguridad jurídica en un estado de derechos y justicia, los administradores de justicia y servidores públicos no vulneren los derechos de los administrados por incompetencia, descuido o ya sea de forma involuntaria, ya que estarían actuando ilegalmente o abusando de su poder quebrantando la seguridad jurídica.

Cuando se aplica la seguridad de forma correcta aplicando lo enmarcado en el artículo 82 de nuestra Carta Magna, cuando el estado protege al ciudadano y este respeta las normas, esto permite que el estado conozca su alcance y límites que tiene la administración pública a los particulares, pues, ya que cede parte de su responsabilidad al Estado, para que éste le dé seguridad.

### **3.14. Tutela Judicial Efectiva y Seguridad Jurídica en el procedimiento Coactivo**

Con la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, y su nuevo ordenamiento jurídico se ha denotado contraposiciones que hace que la tutela Judicial Efectiva no cuente con una correcta y adecuada administración de justicia ya que no consiente en la aplicación plena de los derechos en un proceso judicial o administrativo, al ejecutar un proceso coactivos por parte de la Administración pública o Instituciones Estatales no se sigue a cabalidad el debido proceso, por consiguiente una indebida administración de justicia, perjudicando al Estado por el accionar de sus Administradores y al Administrado, por el contrario se estaría reconociendo que se genere arbitrariedades y abuso de poder por parte del estado.

### **3.15. Propuesta de reforma**

#### **Considerando**

**Que:** El artículo 1 de la Constitución de la República sustenta que el Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia social, es decir que debe garantizar los derechos a los individuos mediante la jurisdicción legislativa que genera leyes y normas que condescienden el ejercicio y garantías de los derechos fundamentales, todo esto a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

**Que:** El artículo 3 de la norma suprema de la República del Ecuador, instituye que son deberes primordiales del Estado avalar sin discriminación alguna el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos.

**Que:** El artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador instaura que el más alto deber del Estado radica en respetar y hacer respetar los derechos

garantizados en la Constitución, por lo tanto, las leyes y códigos corresponden forjar el respeto y garantía de los derechos establecidos en la norma soberana sin contradicción alguna, para garantizar y tutelar los derechos de las personas en general.

**Que:** El artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador promulga que toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

**Que:** El artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, establece el derecho al debido proceso y en el número 7 la garantía básica del derecho a la defensa.

**Que:** El artículo 103 de la Constitución de la República del Ecuador estipula que la iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

**Que:** El artículo 120 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador fija que la Asamblea Nacional poseerá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley como son expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

**Que:** La Constitución de la República en el artículo 167, consagra que la potestad de administrar justicia proviene del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones previstos en la norma suprema.

**Que:** La Constitución de la República en los artículos 168 y 169 prescribe que la sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, fases y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral.

**Que:** El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia y las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal.

**Que:** La justicia constitucional es un instrumento eficaz e idóneo para hacer realidad las exigencias del texto constitucional, para asegurar la vigencia del principio democrático y para controlar eficazmente la actividad de los poderes públicos y de los particulares.

**Propuesta de Reforma al Artículo 316 Numeral 5 del Código Organico General de Procesos.**

**Texto actual:**

Art. 316.- Excepciones a la coactiva. Al procedimiento coactivo solo se podrán oponer las siguientes

excepciones:

1. Inexistencia de la obligación, falta de ley que establezca el tributo o exención legal.
2. Extinción total o parcial de la obligación sea por solución o pago, compensación, confusión, remisión o prescripción de la acción de cobro.
3. Incompetencia del funcionario ejecutor.
4. Ilegitimidad de personería de la o del coactivado o de quien haya sido citado como su representante.
5. El hecho de no ser deudor directo ni responsable de la obligación exigida.
6. Encontrarse pendiente de resolución, un reclamo o recurso administrativo u observaciones formuladas respecto al título o al derecho para su emisión.
7. Hallarse en trámite la petición de facilidades para el pago o no estar vencido ninguno de los plazos concedidos, ni en mora de alguno de los dividendos correspondientes.
8. Haberse presentado demanda contencioso tributaria por impugnación de resolución administrativa, antecedente del título o títulos que se ejecutan.
9. Duplicación de títulos con respecto a una misma obligación y de una misma persona.
10. Nulidad del auto de pago o del procedimiento de ejecución por falsificación del título de crédito, por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión o falta de requisitos legales que afecten la validez del título o del procedimiento.

No podrán oponerse las excepciones primera, segunda, cuarta, quinta y novena, cuando los hechos que las fundamenten hayan sido discutidos y resueltos ante la jurisdicción contenciosa.

De las resoluciones sobre las excepciones señaladas en este artículo se podrá interponer recurso de casación conforme con las normas de este Código

**Refórmese el artículo 316 del Código Orgánico General de Procesos por lo siguiente:**

**Art. 316.- Excepciones a la coactiva. Al procedimiento coactivo solo se podrán oponer las siguientes**

excepciones:

1. Inexistencia de la obligación, falta de ley que establezca el tributo o exención legal.
2. Extinción total o parcial de la obligación sea por solución o pago, compensación, confusión, remisión o prescripción de la acción de cobro.
3. Incompetencia del funcionario ejecutor.
4. Ilegitimidad de personería de la o del coactivado o de quien haya sido citado como su representante.
5. El hecho de no ser el hecho de no ser deudor directo, **solidario**, ni responsable de la obligación exigida. **(INCLUIR AL DEUDOR SOLIDARIO)**
6. Encontrarse pendiente de resolución, un reclamo o recurso administrativo u observaciones formuladas respecto al título o al derecho para su emisión.
7. Hallarse en trámite la petición de facilidades para el pago o no estar vencido ninguno de los plazos concedidos, ni en mora de alguno de los dividendos correspondientes.
8. Haberse presentado demanda contencioso tributaria por impugnación de resolución administrativa, antecedente del título o títulos que se ejecutan.
9. Duplicación de títulos con respecto a una misma obligación y de una misma persona.

10. Nulidad del auto de pago o del procedimiento de ejecución por falsificación del título de crédito, por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión o falta de requisitos legales que afecten la validez del título o del procedimiento.

No podrán oponerse las excepciones primera, segunda, cuarta, quinta y novena, cuando los hechos que las fundamenten hayan sido discutidos y resueltos ante la jurisdicción contenciosa.

De las resoluciones sobre las excepciones señaladas en este artículo se podrá interponer recurso de casación conforme con las normas de este Código.

## Capítulo Cuarto

### Metodología Y Materiales

#### 4.1. Materiales

##### Humanos

Los Recursos Humanos, serán el Director de tesis y mi persona en calidad de Autor del presente proyecto de investigación.

##### Técnicos

Los Recursos Técnicos, serán los artículos científicos, libros, códigos y material que contenga información y enriquezca este proyecto de investigación.

#### 4.2. Métodos

##### Método Deductivo

Permite determinar las características de una realidad particular que se estudia por derivación o resultado de los atributos o enunciados contenidos en proposiciones o leyes científicas de carácter general formuladas con anterioridad. Mediante la deducción se derivan las consecuencias particulares o individuales de las inferencias o conclusiones generales aceptadas (Calduch, 2012)

##### Método Inductivo

Mediante este método se observa, estudia y conoce las características genéricas o comunes que se reflejan en un conjunto de realidades para elaborar una propuesta o ley científica de índole general.

El método inductivo plantea un razonamiento ascendente que fluye de lo particular o individual hasta lo general. Se razona que la premisa inductiva es una reflexión enfocada en el fin. Puede observarse que la inducción es un resultado lógico y metodológico de la aplicación del método comparativo. (Calduch, 2012)

##### Método Comparativo

En este método se lleva a cabo en forma crítica un contraste entre los factores del objeto de estudio usualmente representados por variables y constantes de la realidad estudiada que puede compararse además con otras realidades parecidas. Este método

consiste en establecer analogías y disimilitudes con enfoques de búsqueda diferenciadora y búsqueda antagónica. El método comparativo ayuda a establecer distinciones entre sucesos o variables que son repetitivos en realidades estudiadas, esto conlleva en algunos casos a una característica de generalidad y en otros casos a la particularidad. (Calduch, 2012)

### **Método Histórico**

Nos permite estudiar los hechos del pasado con el fin de encontrar explicaciones causales a las manifestaciones propias de las sociedades actuales. Este tipo de investigación busca reconstruir el pasado de la manera más objetiva y exacta posible. (Ávila, 2005)

### **Método Analítico**

El método analítico descompone una idea o un objeto en sus elementos (distinción y diferencia), y el sintético combina elementos, conexiona relaciones y forma un todo o conjunto (homogeneidad y semejanza), pero se hace aquella distinción y se constituye esta homogeneidad bajo el principio unitario que rige y preside ambas relaciones intelectuales. (Simón, 1887).

### **Resultados de la aplicación de Encuestas**

A más de la fundamentación teórica antes desarrollada, tal como se encuentra establecido en los lineamientos metodológicos para la elaboración de una investigación se debe contar con el sustento factico o real que fue logrado con técnicas permitidas y que fueron cumplidas a cabalidad y que seguidamente son detalladas.

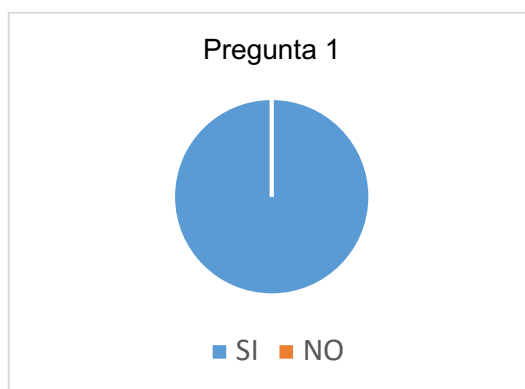
Tal como estuvo previsto en la investigación de campo procedí al empleo de la técnica de la encuesta, la misma que fue aplicada en forma indirecta, acudiendo por medios digitales a 10 abogados en libre ejercicio profesional de la ciudad de Loja, obteniendo de ellos una magnífica colaboración que me permitió recabar los siguientes resultados:

Las respuestas obtenidas fueron debidamente procesadas, permitiendo de esta manera plasmarlos en cuadros estadísticos porcentuales como sus gráficos y análisis. Lo cual dejo a vuestra disposición.

**Pregunta1: ¿Conoce que es la acción coactiva y su procedimiento?**

**Tabla 1***Resultados de la primera pregunta*

Variable	frecuencia	Porcentaje
Si	10	100%
No	0	0 %
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>

**Figura 1***Representación gráfica de la primera pregunta***Interpretación**

Como se puede verificar tanto en la tabla 1 como en la figura 1 de las encuestas que fueron aplicadas a diez profesionales del Derecho respecto a la primera pregunta, el 100% respondieron que si conocen que es la acción coactiva junto con su procedimiento.

**Análisis**

De acuerdo a las encuestas realizadas, se puede establecer que la totalidad de los encuestados conocen que es la acción coactiva y su procedimiento, manifestando que el proceso coactivo es propio de la administración pública y tiene la potestad de ejecutar directamente sin la necesidad de acudir a la justicia ordinaria con el fin de hacer el cobro por

valores que le adeudan, el procedimiento se encuentra determinado en el COA como en el COGEP.

**Pregunta2: ¿Conoce usted que Normativa sustenta los procedimientos Coactivos?**

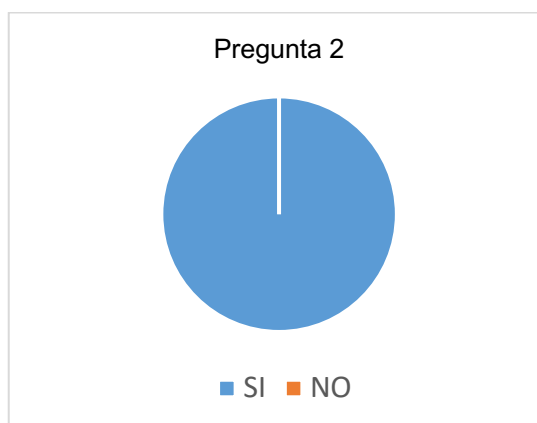
**Tabla 2**

*Resultados de la segunda pregunta*

<b>Variable</b>	<b>frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Si	10	100%
No	0	0 %
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>

**Figura 2**

*Representación gráfica de la segunda pregunta*



### **Interpretación**

Como se puede verificar tanto en la tabla 1 como en la figura 1 de las encuestas que fueron aplicadas a diez profesionales del Derecho respecto a la segunda pregunta, el 100% respondieron que si conocen la normativa de los procesos coactivos.

### **Análisis**

De acuerdo a las encuestas realizadas, se puede señalar que la totalidad de los encuestados conocen la normativa que aplica la administración pública para ejecutar los procesos coactivos la cual está contenida en el COGEP, COA, CÒDIGO TRIBUTARIO.

**Pregunta 3: ¿Conoce usted cual es el tipo de acción que se puede proponer ante la existencia de un auto de pago para excepcionarse de él, conforme lo señala el artículo 315 del COGEP?**

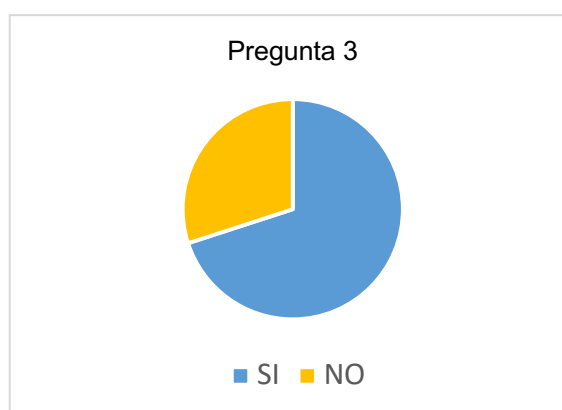
**Tabla 3**

*Resultados de la tercera pregunta*

Variable	frecuencia	Porcentaje
Si	7	70%
No	3	30 %
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>

**Figura 3**

*Representación gráfica de la tercera pregunta*



### **Interpretación**

Como se puede verificar tanto en la tabla 3 como en la figura 3 de las encuestas que fueron aplicadas a diez profesionales del Derecho respecto a la tercera pregunta, 7 de los 10

encuestados que representan el 70% respondieron que si conocen el tipo de acción que se puede proponer ante la existencia de un auto de pago para excepcionarse de la coactiva.

### **Análisis**

De acuerdo a las encuestas realizadas, la gran mayoría respondió que se aplicaría el Juicio de excepciones a la coactiva el cual procede en acciones especiales y contenciosos tributarias.

**Pregunta 4: ¿Conoce usted que el procedimiento de excepciones a la coactiva, donde interviene el Estado, se tramita mediante los procedimientos ordinario o sumario ante el Tribunal de lo contencioso administrativo?**

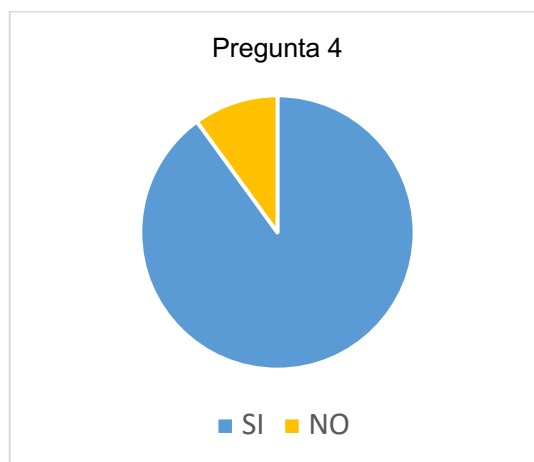
**Tabla 4**

*Resultados de la cuarta pregunta*

<b>Variable</b>	<b>frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Si	9	90%
No	1	10 %
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>

**Figura 4**

*Representación gráfica de la cuarta pregunta*



### Interpretación

Como se puede verificar tanto en la tabla 4 como en la figura 4 de las encuestas que fueron aplicadas a diez profesionales del Derecho respecto a la cuarta pregunta, 9 de los 10 encuestados que representan el 90% respondieron que si conocen el procedimiento de excepciones a la coactiva.

### Análisis

De acuerdo a las encuestas realizadas, casi la totalidad respondió que se puede aplicar las excepciones a la coactiva mediando procedimiento ordinario ante el respectivo tribunal distrital de lo Contencioso administrativo.

**Pregunta 5: ¿Está usted de acuerdo que, el deudor solidario no pueda presentar las excepciones a la coactiva por no constar en el Art 316 del COGEP, en su numeral 5?**

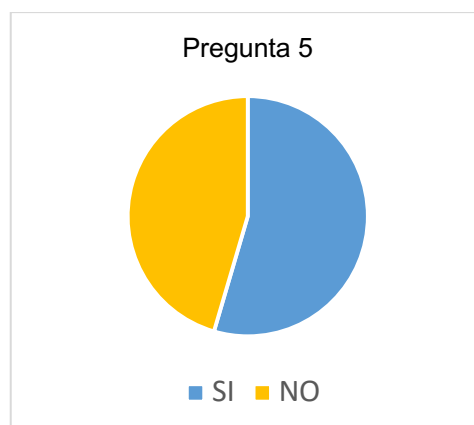
**Tabla 5**

*Resultados de la quinta pregunta*

Variable	frecuencia	Porcentaje
Si	6	60%
No	4	40 %
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>

**Figura 5**

*Representación gráfica de la quinta pregunta*



### Interpretación

Como se puede verificar tanto en la tabla 5 como en la figura 5 de las encuestas que fueron aplicadas a diez profesionales del Derecho respecto a la quinta pregunta, 6 de los 10 encuestados que representan el 60% respondieron que sí, ya que es una obligación entre el titular y el Estado, y el deudor solidario no figura como parte dentro del proceso coactivo, en cuando al 40% manifiestan que no se debe tomar en cuenta ya que no está expreso en el artículo 316 de COGEP.

### Análisis

De acuerdo a las encuestas realizadas, se puede evidenciar una opinión dividida, en mi caso coincidiría con la opción que el deudor solidario si pueda presentar excepciones a la coactiva, ya que en su numeral 5to, no contempla esta figura y se estaría vulnerando sus derechos constitucionales.

**Pregunta 6: ¿Considera usted, que la aplicación de medidas cautelares debe ser aplicadas progresivamente?**

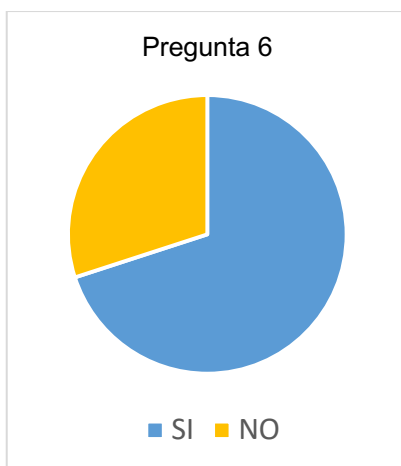
**Tabla 6**

*Resultados de la sexta pregunta*

Variable	frecuencia	Porcentaje
Si	7	70%
No	3	30 %
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>

**Figura 6**

*Representación gráfica de la sexta pregunta*



### Interpretación

Como se puede verificar tanto en la tabla 6 como en la figura 6 de las encuestas que fueron aplicadas a diez profesionales del Derecho respecto a la sexta pregunta, 7 de los 10 encuestados que representan el 70% respondieron que sí deben aplicarse progresivamente las medidas cautelares ya que dependería de muchos aspectos, mientras que 3 personas que representa el 30% respondieron que no ya que con esta se garantizaría el cobro de la deuda.

### Análisis

De acuerdo a las encuestas realizadas, se puede evidenciar la favorabilidad hacia los derechos de las personas, que se les aplique medidas cautelares prevaleciendo la menor afectación a los derechos de las personas y estas se tomen en cuenta ponderando el valor de la deuda y las condiciones del coactivado.

**Pregunta 7 ¿Considera usted, que es necesario reformar el Art. 316 sobre las Excepciones a la coactiva e incluir en su numeral 5, la figura de “deudor solidario”, respetando así la debida tutela judicial Efectiva y derecho a la defensa?**

**Tabla 7**

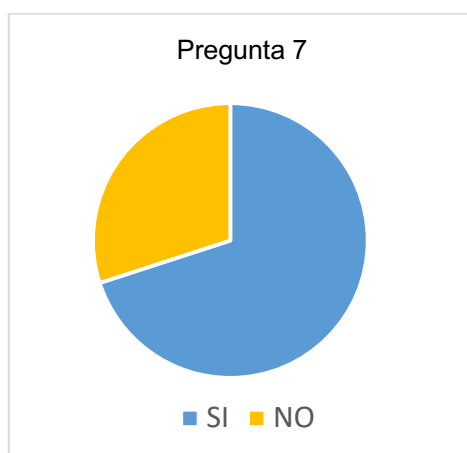
*Resultados de la séptima pregunta*

Variable	frecuencia	Porcentaje
Si	7	70%

No	3	30 %
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>

**Figura 7**

*Representación gráfica de la séptima pregunta*



### **Interpretación**

Como se puede verificar tanto en la tabla 7 como en la figura 7 de las encuestas que fueron aplicadas a diez profesionales del Derecho respecto a la séptima pregunta, 7 de los 10 encuestados que representan el 70% respondieron que sí es necesario reformar el Art. 316 sobre las Excepciones a la coactiva e incluir en su numeral 5, la figura de “deudor solidario”, mientras que 3 personas que representa el 30% respondieron que no ya que esto solo le corresponde al deudor principal.

### **Análisis**

De acuerdo a las encuestas realizadas, la gran mayoría expresaron estar de acuerdo a que se presente las excepciones a la coactiva de parte del deudor solidario ya que, con la posibilidad de excepcionar se tutelaría su derecho a la defensa, y este pueda comparecer junto al deudor directo.

### **Conclusiones**

En conclusión, la impugnabilidad de los procedimientos de ejecución administrativa se ejecutan según las reglas del Código Orgánico General de procesos, por la vía contencioso administrativa o tributaria, en donde un tribunal pondera según los principios y garantías establecidas en nuestra Carta Magna, por medio de recursos y acciones dentro de la administración pública, por consiguiente, se reconoce como el medio propicio para exigir reparación en casos de violaciones de derechos a los administrados.

El administrado tiene la libertad para decidir si impugna el procedimiento de ejecución en la vía administrativa incluyendo la posibilidad de ratificarla, revocarla o anularla o por medio judicial. Sin embargo, la sede administrativa resulta una opción al considerar el tiempo y costos en comparación a la sede judicial.

La impugnación en el Código Orgánico Administrativo cumple su propósito, sin embargo, este presenta obstáculos en referencia al tiempo de ser resuelto y de generar una suspensión de la ejecución del acto que es impugnado.

### **Recomendaciones**

Se recomienda una reforma legal en el COA, con la finalidad de implementar más excepciones al principio de ejecutoriedad de los actos administrativos y, de ser posible que al interponerse el recurso de apelación con carácter suspensivo o, en el caso que no se tenga este efecto suspensivo poder implementar la posibilidad que actué la Administración Pública de oficio suspendiendo el acto, o en el propio acto se pueda establecer su suspensión mientras esté pendiente la resolución de un recurso.

La necesidad de establecer de manera textual el efecto de la falta de respuesta en el recurso de apelación permitirá a la Administración Pública y al administrado actuar al haberse finalizado el tiempo máximo para que se le otorgue una respuesta. Se cree que esta implementación legal del efecto debería ser con silencio administrativo positivo.

Si bien el COA contempla en el artículo 230 numeral 2 la posibilidad que de oficio la Administración Pública al resolver la suspensión de la ejecución del acto administrativo pueda tomar cualquier medida cautelar para asegurar la protección del interés público o de terceros, también es fundamental que la norma prevea la posibilidad de que actúe de oficio el funcionario público para poder suspender la ejecución del acto administrativo con el fin de poder evitar perjuicios por la ejecución del acto impugnado, ya que al omitirlo podría responder civilmente por dichos daños.

La máxima autoridad de la correspondiente Administración Pública, que resuelve los recursos de apelación en sede administrativa, debe ser imparcial y dictar sus resoluciones de una manera objetiva, aplicando la normativa correspondiente y otorgando una respuesta dentro de un tiempo oportuno, para que así se respeten los derechos de las personas y no se encuentren en indefensión.

## Referencias

- Corte Constitucional del Ecuador. (20 de octubre de 2021). *Sentencia No. 1158-17-EP/21. (Caso Garantía de la motivación)*. Recuperado el 21 de marzo de 2022, de google: <https://asobanca.org.ec/wp-content/uploads/2021/10/Sentencia-Nro.-1158-17-EP-21-Caso-garantia-de-motivacion.pdf>
- Sentencia No. 2656-17-EP/21 (EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR 24 de febrero de 2021). Recuperado el 5 de mayo de 2022, de [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/eyJyYXJwZXRhIjoiYm8iLCJ1dWkljoiNjYwNmQxM2ltNTdkYS00Nzg1LWVmZGltY2NjZGMxOGMwYTE5LnBkZiJ9](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJyYXJwZXRhIjoiYm8iLCJ1dWkljoiNjYwNmQxM2ltNTdkYS00Nzg1LWVmZGltY2NjZGMxOGMwYTE5LnBkZiJ9)
- Aguilar, O. (23 de Abril de 2020). *¿Cómo implementar una Estrategia de Cobranza efectiva?* Obtenido de Porcobrar: <https://porcobrar.com/como-implementar-estrategia-de-cobranza-efectiva/>
- Artavia, S., & Picado, C. (28 de junio de 2018). Capítulo 19. La prueba en general. (A. & Barrantes, Ed.) *Instituto Costarricense de Derecho Procesal Científico*, 1-2. Recuperado el 5 de mayo de 2022, de [https://www.masterlex.com/descargas/PuntoJuridico/2018/Noviembre/Capitulo\\_19\\_La\\_prueba\\_genereal.pdf](https://www.masterlex.com/descargas/PuntoJuridico/2018/Noviembre/Capitulo_19_La_prueba_genereal.pdf)
- Bernal, E., Hernández, J., Urrejola, A., May, M., Eguiguren, F., Vargas, L., & Piosevan, F. (2019). *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos*. (F. P. Desarrollo, Trad.) Costa Rica: cidh.org. OEA Mas derechos para más gente. Recuperado el 20 de marzo de 2022, de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf>
- Bind. (2021). *5 estrategias efectivas para agilizar tu proceso de cobranza*. Obtenido de Bind ERP: <https://blog.bind.com.mx/5-estrategias-efectivas-para-agilizar-tu-proceso-de-cobranza>
- Bobbio, N. (2000). *Teoría General del Derecho*. Bogotá, Colombia: Temis. Recuperado el 20 de marzo de 2022

- Cabanellas, G. (2011). *Diccionario Jurídico Elementa*. Buenos Aires, Argentina: Heliasta.  
Recuperado el 20 de marzo de 2022
- Cabezas, C. (26 de Agosto de 2016). *Análisis jurídico de la coactiva en Ecuador ¿Juicio o trámite*. Obtenido de Repositorio UCSG: <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/7103/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-75.pdf>
- Campos, G. (21 de julio de 2017). Prueba nueva. *El desacierto de la prueba nueva en el COGEP*, 28. Guayaquil, Guayas, Ecuador: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Recuperado el 1 de mayo de 2022, de <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/9612/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-171.pdf>
- Cano jaramillo, C. (2009). *Textoi Jurídico, redacción y oralidad, conflicto, argumentación y convivencia*. Bogotá, Colombia: Editorial Linotipia. Recuperado el 21 de marzo de 2022
- Castañeda, P. (2 de octubre de 2020). *DerechosEcuador.com*. Recuperado el 1 de mayo de 2022, de Google: <https://derechoecuador.com/derecho-a-la-prueba/>
- Chavez Pareja, J. (18 de marzo de 2018). *Derecho a al prueba en el COGEP*. Recuperado el 21 de marzo de 2022, de DerechoEcuador.com: <https://derechoecuador.com/derecho-a-la-prueba-en-el-cogep/#:~:text=La%20prueba%20pertinente%2C%20es%20la,la%20contienda%2C%20son%20pruebas%20impertinentes.>
- Chimborazo, M. (agosto de 2017). La prueba documental. *La exclusión de la prueba frente a la ineficacia y la mala práctica judicial según el COGEP*. (A. Carrillo, Ed.) Ambato, Tungurahua, Ecuador: Universidad Tecnológica Indoamérica. Recuperado el 16 de marzo de 2022, de <http://repositorio.uti.edu.ec/bitstream/123456789/558/1/Monografia%20Mar%c3%ada%20Carlota%20Chimborazo%20Guam%c3%a1n.pdf>
- Chumi Pasato, A. (28 de mayo de 2017). Principio de publicidad. *El deber judicial de admisión de los medios probatorios y la vulneración al derecho a la prueba en relación con el*

*derecho a la defensa*, 120. Quito, Pichincha, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado el 20 de marzo de 2022, de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5633/1/T2285-MDP-Chumi-EI%20deber.pdf>

Código de Procedimiento Civil. (12 de Julio de 2005). *Codificación 11 Registro Oficial 58*. Obtenido de Honorable Congreso Nacional: <https://lotaip.eltelegrafo.com.ec/2015/mayo/CODIGO-DE-PROCEDIMIENTO-CIVIL.pdf>

Código Orgánico Administrativo. (7 de Julio de 2017). *Registro Oficial 31. Asamblea Nacional*. Obtenido de Gobierno Electronico: <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>

Código Orgánico General de Procesos. (2015). *Asamblea Nacional*. Obtenido de Registro Oficial 506: <https://www.ces.gob.ec/lotaip/2021/Marzo/a2/C%C3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20General%20de%20Procesos,%20COGEP.pdf>

Código Orgánico General de Procesos. (2021). *Capítulo III. Prueba Documental*. Quito, Pichincha, Ecuador: Corporación de Estudio y Publicaciones. Recuperado el 16 de marzo de 2022

Código Orgánico Integral Penal. (2014). *Prueba*. (A. N. Ecuador, Ed.) Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Año I, No. 180. Recuperado el 21 de marzo de 2022, de [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/EQU/INT\\_CEDAW\\_ARL\\_ECU\\_18950\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/EQU/INT_CEDAW_ARL_ECU_18950_S.pdf)

Constitución de la República del Ecuador. (2020 de Octubre de 2008). *Registro Oficial 449*. Obtenido de Asamblea Constituyente: [https://www.emov.gob.ec/sites/default/files/transparencia\\_2018/a2.1.pdf](https://www.emov.gob.ec/sites/default/files/transparencia_2018/a2.1.pdf)

Constitución de la República del Ecuador. (2018). *Capítulo octavo Derechos de protección*. Quito, Pichincha, Ecuador: Asamblea Constituyente. Recuperado el 20 de marzo de 2022, de <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf>

Contraloría General de Estado. (22 de mayo de 2022). Oficio No. 00550 DPL-AE-2022.

*Asunto: Respuesta comunicación.* Loja, Loja, Ecuador: Contraloría General del Estado. Recuperado el 5 de mayo de 2022

Corte Constitucional del Ecuador. (3 de agosto de 2016). *Sentencia No. 244-16-SEP-CC.*

*Caso NO. 1980-15-EP.* Recuperado el 20 de marzo de 2022, de Google: [https://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2016/244-16-SEP-CC/REL\\_SENTENCIA\\_244-16-SEP-CC.pdf](https://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2016/244-16-SEP-CC/REL_SENTENCIA_244-16-SEP-CC.pdf)

Corte Constitucional del Ecuador. (27 de enero de 2021). *Corte Constitucional del Ecuador.*

Recuperado el 20 de marzo de 2022, de Google: [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic1MDM5NmI5Ny1hZmFiLTQ1OWEtYWRIMC1jNjdmNzM1NTMzYjAucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic1MDM5NmI5Ny1hZmFiLTQ1OWEtYWRIMC1jNjdmNzM1NTMzYjAucGRmJ30=)

Corte Constitucional del Ecuador. (27 de enero de 2022). *Sentencia No. 253-20-JH/22. Caso*

*No. 253-20-JH. Sentencia. (Derechos de la Naturaleza y animales como sujetos de derechos) Caso “Mona Estrellita”, 69.* Quito, Pichincha, Ecuador: Corte Constitucional del Ecuador. Recuperado el 5 de mayo de 2022, de [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic3ZmMxMjVmMi1iMzZkLTRkZDQtYTM2NC1kOGNiMwIwYWWiMWMucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic3ZmMxMjVmMi1iMzZkLTRkZDQtYTM2NC1kOGNiMwIwYWWiMWMucGRmJ30=)

Cuadros, A. (2016). *Prueba nueva en segunda instancia COGEP.* Quito, Pichincha, Ecuador:

s/n. Recuperado el 27 de abril de 2022

Debitia. (2021). *Estrategias de Cobranzas.* Obtenido de Debitia:

<https://debitia.com.ar/estrategias-de-cobranza/>

Despojo Violento, 19331-2017-00787 (Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Yantzaza, provincia de Zamora Chinchipe 20 de marzo de 2018). Recuperado

el 5 de mayo de 2022, de <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>

- Duelles Cuanta, K. (2018). *La prueba: análisis jurídico comparativo del proceso civil arbitral* (Repositorio Institucional PIRHUA ed.). Piura, Perú: Universidad de Piura. Facultad de derecho. Área Departamental de Derecho. Recuperado el 6 de mayo de 2022, de [https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/3469/DER\\_118.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/3469/DER_118.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Echandía, M. (2000). *Compendio de la Prueba Judicial* (Vol. 1). Buenos Aires, Argentina: Rubinzal - Culzoni editores. Recuperado el 21 de marzo de 2022, de [http://www.escuelajudicial.ec/efj\\_2016/archivos/Cogep/Ensayo-4.pdf](http://www.escuelajudicial.ec/efj_2016/archivos/Cogep/Ensayo-4.pdf)
- Escobar, M. (7 de junio de 2010). El Problema de la Valoración de la Prueba en el Sistema de Justicia Ecuatoriano. *La valoración de la prueba, en la motivación de una sentencia en la legislación ecuatoriana*, 110. (I. Francisco, Ed.) Quito, Pichincha, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Recuperado el 20 de marzo de 2022, de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1135/1/T0836-MDP-Escobar-La%20valoraci%C3%B3n%20de%20la%20prueba.pdf>
- Galarza Basantes, P. (21 de febrero de 2018). La prueba documental. *Práctica de la prueba documental a partir de la vigencia del Código Orgánico General de Proceso. COGEP*. Quito, Quito, Ecuador: Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Facultad de Jurisprudencia. Escuela de Derecho. Recuperado el 17 de marzo de 2022, de <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/14708/TESIS%20PEDRO%20PAOLO%20GALARZA%20BASANTES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- García Falconí, J. (2014). *Análisis jurídico teórico-práctico del Código Orgánico Integral Penal* (Vol. Primera edición). Quito, Pichincha, Ecuador: Graficorp. Publicidad. Recuperado el 21 de marzo de 2022
- García Falconí, J. (16 de marzo de 2016). Breve análisis sobre la prueba. *Derechoecuador.com*. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de <https://derechoecuador.com/breve-analisis-sobre-la-prueba/>

- García Falconí, J. (2017). *Manual de práctica procesal civil y penal. El procedimiento mnonitorio. La prueba documental en el Código de Orgánico General del Procesos.* Quito, Pichincha, Ecuador: Graficorp. Recuperado el 20 de marzo de 2022
- Garcí-Falconí, J. (2017). *Manual de Practica Procesal Civil y Penal.* Quito, Pichincha, Ecuador: DerechoEcuador.com. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de [www.derechoecuador.com/la-prueba--en-el-cogep](http://www.derechoecuador.com/la-prueba--en-el-cogep)
- Guzmán, A. (agosto de 2009). Valor Legal de los Documentos Electrónicos en Bolivia. Análisis y comentarios jurídicos. *Revista Análisis y comentarios jurídicos*, 6, 154-189. Recuperado el 17 de marzo de 2022
- Hernandez, L., Plazas, R., & Flores, M. (julio/diciembre de 2018). Los medios probatorios en Colombia y su incidencia en el encargo de una auditoría: una perspectiva desde el pentágono del fraude. *Scielo*, 15(52), 25-52. doi: ISSN 2256-5027
- Hunter, I. (2016). La negativa injustificada a la exhibición de la prueba documental en el proceso civil chileno: una solución epistemológica para superar una regulación deficiente. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 14(3), 193-226. Recuperado el 13 de mayo de 2022, de <https://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n46/a06.pdf>
- León, D. (enero de 2019). La prueba en el Código Orgánico General de Procesos. Ecuador. *ORCID. Universidad y Sociedad*, 11(1), 359-368. doi:<http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>
- León, D., León, R., & Durán, A. (enero-marzo de 2019). La prueba en el Código Orgánico General de Procesos. Ecuador. *Revista Universidad y Sociedad*, 11(1). Recuperado el 16 de Marzo de 2022, de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2218-36202019000100359](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202019000100359)
- Lizano, E. (13 de octubre de 2021). Medios de prueba, objeto y procedimiento. *Análisis de la prueba testimonial en el proceso oral según el COGEP.* Guayaquil, Guayas, Ecuador: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Recuperado el 17 de marzo de 2022, de <http://201.159.223.180/bitstream/3317/17546/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-780.pdf>

- Lluch, X. (10 de abril de 2020). *Artículo homenaje Serra*. Recuperado el 18 de mayo de 2022, de Valoración de los medios de prueba en el proceso civil: <https://itemsweb.esade.edu/research/ipdp/valoracion-de-los-medios.pdf>
- Luna Salas, F. (julio-diciembre de 2021). Fiabilidad de la prueba testimonial: breve análisis desde la psicología del testimonio y los errores de la memoria. *Prolegómenos*, 24(48), 53-67. doi:DOI: <https://doi.org/10.18359/prole.5701>
- Mancilla, R. (20 de Febrero de 2015). *El principio de progresividad en el ordenamiento constitucional mexicano*. Obtenido de Scielo: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932015000200004](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932015000200004)
- Martorelli, J. (10 de mayo de 2017). La Prueba Pericial. Consideraciones sobre la prueba pericial y su valoración en la decisión judicial. *REDEA. Derechos en acción*, 130-139. Recuperado el 20 de marzo de 2022, de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37709.pdf>
- Meneses, C. (2014). Fuentes de prueba y medios de prueba en el proceso civil. *REVISTA IUS ET PRAXIS*(2), 43-86. Recuperado el 12 de mayo de 2022, de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v14n2/art03.pdf>
- Mora Díaz, R. (junio de 2004). *La valoración de la prueba en soportes informáticos*. Recuperado el 17 de marzo de 2022, de Obtenido de Portal de e-gobierno, inclusão digital e sociedade do conhecimento. Brasil: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/la-valoraci%C3%B3n-de-laprueba-en-soportes-inform%C3%A1ticos>
- Morales, M. (2018). *Procedimiento Coactivo en la Administración Pública*. Obtenido de <https://franciscoaguirre.com/capacitaciones/procedimiento-coactivo/>
- Morales, N. (2013). *Análisis y valoración en la prueba pericial*. Buenos Aires, Argentina: Reverté. Recuperado el 15 de marzo de 2022
- Moreta, A., & Cárdenas, J. F. (14 de Octubre de 2021). *Excepciones a la coactiva en el Ecuador*. Obtenido de Derecho Ecuador: <https://derechoecuador.com/excepciones-a-la-coactiva-en-el-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* . Obtenido de Themes: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11478>
- Paez, A. (abril de 2014). La prueba testimonial y la epistemología del testimonio. *Scielo. Isonomía*, 18A(10), 18-35. Recuperado el 17 de marzo de 2022, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-02182014000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182014000100005)
- Palacios Soria, J. (2017). *Generalidades del Código orgánico General del Procesos*. Quito, Ecuador: Graficord. Recuperado el 16 de marzo de 2022
- Palomeque, C. (enero de 2016). Principio lógico. *La prueba en el sistema oral, en el marco del proyecto del Código Orgánico General de Procesos*, 152. Loja, Loja, Ecuador: Universidad Nacional de Loja. Recuperado el 2 de mayo de 2022, de [https://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/20.500.11962/22563/1/Palomeque\\_Vera\\_Camilo\\_Patricio.pdf](https://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/20.500.11962/22563/1/Palomeque_Vera_Camilo_Patricio.pdf)
- Pereira, S. (31 de mayo de 2012). Exhibición de documentos. *La exhibición de documentos probatorios y soportes informáticos*. Perú: Universidad de Girona. Recuperado el 28 de abril de 2022, de <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/104485/tspp.pdf>
- Prieto Quinero, E. (abril de 2011). Tacha de falsedad. *La prevalecencia de la prueba documental en el proceso civil colombiano*. Medellín, Colombia: Universidad EAFIT. Recuperado el 25 de abril de 2022, de [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12247/JuanFelipe\\_Casta%F1oEcheverry\\_Alejandra\\_PerezArango\\_2011.pdf;jsessionid=356D71A686BEBB6688C96682AA5E7581?sequence=2](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12247/JuanFelipe_Casta%F1oEcheverry_Alejandra_PerezArango_2011.pdf;jsessionid=356D71A686BEBB6688C96682AA5E7581?sequence=2)
- Ramírez Romero, C. (2017). *Apuntes sobre la prueba en el COGEP*. Quito, Pichincha, Ecuador: Corte Nacional de Justicia del Ecuador. Recuperado el 30 de abril de 2022
- Ramón Ruffner, J. (septiembre-octubre de 2014). La prueba pericial. *Quipukamayoc. Revista de la Facultad de Ciencias Contables*, 22(42), 137-146. Recuperado el 20 de marzo de 2022, de

<https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/quipu/article/download/11056/9935/38846>

Resolución N° 2-2022 de Corte Nacional de Justicia, 07333-2018-01632 (Corte Nacional de Justicia Ecuador. Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia 17 de enero de 2022). Recuperado el 5 de mayo de 2022, de <https://vlex.ec/vid/resolucion-n-2-2022-899919350>

Sentis, M. (1979). *La prueba*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo editorial.

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (5 de mayo de 2022). Oficio Nro. SEPS-SGD-SGE-2022-13497-OF. *Asunto: Atención a solicitud de copias certificadas - COOPERATIVA DE VIVIENDA SAN VICENTE "EN LIQUIDACIÓN"*. Quito, Pichincha, Ecuador: SEPS. Recuperado el 5 de mayo de 2022

Toscano, L. (2013). *Procedimientos administrativos y contenciosos en materia tributaria*. Obtenido de CCE Benjamín Carrión: <https://biblioteca.casadelacultura.gob.ec/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=68859>

Urgilés, E. (2014). *Proceso Coactivo en la Administración Tributaria Central del Ecuador (S.R.I.)*. Obtenido de Repositorio. UASB: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3922/1/T1420-MT-Urgiles-Proceso.pdf>

Vélez, E., & Guillermo, E. (2003). *El proceso de Ejecución Coactiva, Editorial Señal*. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/695/1/T759-MDE-Fern%C3%A1ndez-La%20ejecuci%C3%B3n%20coactiva%20tributaria.pdf>

Yépez Garcés, D. (2016). *Litigación oral civil La contienda adversarial*. Quito, Pichincha, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones. Recuperado el 17 de marzo de 2022

Anexos

Encuesta



Encuesta respecto al tema **“ANÁLISIS DE LA IMPUGNABILIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA DENTRO DEL COGEP”**.

Estimado abogado/a acudo a Usted, para solicitarle de la manera más comedida, se digne a contestar la siguiente encuesta, ya que requiero de su criterio jurídico relacionada al título: **“ANÁLISIS DE LA IMPUGNABILIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA DENTRO DEL COGEP”**. Resultados que me servirán para continuar con el desarrollo de mi tesis para objetar el título de Magister en Derecho Procesal, desde ya le antelo mis sinceros agradecimientos por su colaboración.

**1. ¿Conoce que es la acción coactiva y su procedimiento?**

si ( ) no ( )

Argumente su respuesta.

.....

.....

**2. ¿Conoce usted que Normativa sustenta los procedimientos Coactivos?**

Conteste (si) o (no) y argumente su respuesta.

.....

.....

**3. ¿Conoce usted cual es el tipo de acción que se puede proponer ante la existencia de un auto de pago para exepcionarse de el conforme lo señala el artículo 315 del COGEP?**

Conteste (si) o (no) y argumente su respuesta.

.....

.....

**4. ¿Conoce usted que el procedimiento de excepciones a la coactiva, donde interviene el Estado, se tramita mediante los procedimientos ordinario o sumario ante el Tribunal de lo contencioso administrativo?**

Conteste (si) o (no) y argumente su respuesta.

.....  
.....

**5. ¿Está usted de acuerdo que, el deudor solidario no pueda presentar las excepciones a la coactiva por no constar en el Art 316 del COGEP, en su numeral 5?**

Conteste (si) o (no) y argumente su respuesta.

.....  
.....

**6. ¿Considera usted, que la aplicación de medidas cautelares debe ser aplicadas progresivamente?**

Conteste SI o No y argumente su respuesta.

.....  
.....

**7. ¿Considera usted, que es necesario reformar el Art. 316 sobre las Excepciones a la coactiva e incluir en su numeral 5, la figura de “deudor solidario”, respetando así la debida tutela judicial Efectiva y derecho a la defensa?**

Conteste SI o No y argumente su respuesta.

.....  
.....

## Encuesta Digital

Preguntas Respuestas **11** Configuración



# UTPL

La Universidad Católica de Loja

### ENCUESTA RESPECTO AL TEMA “ANÁLISIS DE LA IMPUGNABILIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA DENTRO DEL COGEP”.

Estimado abogado/a acudo a Usted, para solicitarle de la manera más comedida, se digne a contestar la siguiente encuesta, ya que requiero de su criterio jurídico relacionada al título: “ANÁLISIS DE LA IMPUGNABILIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA DENTRO DEL COGEP”. Resultados que me servirán para continuar con el desarrollo de mi tesis para objetar el título de Magister en Derecho Procesal, desde ya le antelo mis sinceros agradecimientos por su colaboración.

Correo \*

Correo válido

Este formulario registra los correos. [Cambiar configuración](#)

1. ¿Conoce que es la acción coactiva y su procedimiento?. si ( ) no ( ) argumente su respuesta \*

Texto de respuesta larga

...

2. ¿Conoce usted que Normativa sustenta los procedimientos Coactivos?Conteste (si) o (no) y argumente su respuesta. \*

Texto de respuesta larga

3. ¿Conoce usted cual es el tipo de acción que se puede proponer ante la existencia de un auto de pago para exepcionarse de el conforme lo señala el artículo 315 del COGEP?Conteste (si) o (no) y argumente su respuesta. \*

Texto de respuesta larga

4. ¿Conoce usted que el procedimiento de excepciones a la coactiva, donde interviene el Estado, se tramita mediante los procedimientos ordinario o sumario ante el Tribunal de lo contencioso administrativo?Conteste (si) o (no) y argumente su respuesta. \*

Texto de respuesta larga

5. ¿Está usted de acuerdo que, el deudor solidario no pueda presentar las excepciones a la coactiva por no constar en el Art 316 del COGEP, en su numeral 5? Conteste (si) o (no) y argumente su respuesta. \*

Texto de respuesta larga

6. ¿Considera usted, que la aplicación de medidas cautelares debe ser aplicadas progresivamente? Conteste SI o No y argumente su respuesta. Conteste (si) o (no) y argumente su respuesta \*

Texto de respuesta larga

7. ¿Considera usted, que es necesario reformar el Art. 316 sobre las Excepciones a la coactiva e incluir en su numeral 5, la figura de "deudor solidario", respetando así la debida tutela judicial Efectiva y derecho a la defensa? Conteste SI o No y argumente su respuesta. Conteste (si) o (no) y argumente su respuesta. \*

Texto de respuesta larga

11 respuestas



Se aceptan respuestas

Resumen

Pregunta

Individual

Usuarios que han respondido

kmcampoverde@yahoo.es

ivanova226@hotmail.com

jpbravom98@gmail.com

mari\_btte1996@outlook.es

paulaordonez55@gmail.com

geronimoruiz@hotmail.com

gaby\_q190@hotmail.com

cs4845880@gmail.com

miguel.amigo@hotmail.com