



**Universidad Tecnológica ECOTEC**

**Derecho y Gobernabilidad**

**Título del trabajo:**

“La Problemática de la Jurisdicción Coactiva dentro de la legislación ecuatoriana, y sus posibles soluciones.”

**Línea de investigación:**

Gestión de las Relaciones Jurídicas

**Modalidad de titulación**

Proyecto de Investigación

**Carrera:**

Derecho con énfasis en Legislación Empresarial y Tributaria

**Título a obtener:**

Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República

**Autor (a):**

Sergio Andrés Egas Vélez

**Tutor (a):**

Dra. Gloria Marcia Lecaro Nath

Samborondón-Ecuador

2020

## **DEDICATORIA**

Un agradecimiento especial a mis papás el Abogado Fidel Egas Chiriboga, Abogada María Eugenia Vélez Barrezuela,, a mi esposa Brenchy a mis hijas Valentina y Vittoria, quienes estuvieron ahí, apoyándome en todas las decisiones que tomé. Estoy muy agradecida con la vida por haberme dado la oportunidad de vivir esta experiencia y más que nada, aprender de ella.

Mi camino sigue y estaré luchando por siempre para lograr el camino al éxito.

ANEXO N° 14

## CERTIFICACION DE REVISION FINAL

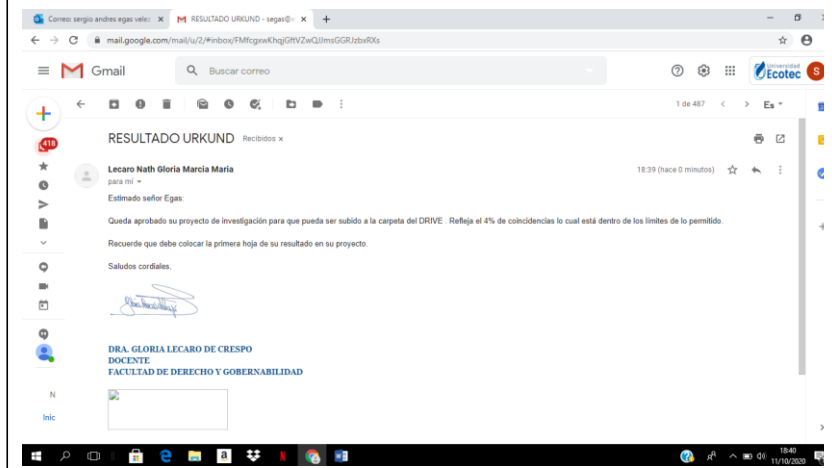
QUE EL PRESENTE PROYECTO DE INVESTIGACIÓN TITULADO:

“La Problemática de la Jurisdicción Coactiva dentro de la legislación ecuatoriana, y sus posibles soluciones.”

, FUE REVISADO, SIENDO SU CONTENIDO ORIGINAL EN SU TOTALIDAD, ASÍ COMO EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUERIMIENTOS QUE SE DICTAN EN LA GUÍA DE ELABORACIÓN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN, POR LO QUE SE AUTORIZA A: **Sergio Andrés Egas Vélez**, QUE PROCEDA A SU PRESENTACION.

**Samboorondón, 10-10-2020**

**Nombres y Apellidos del Tutor: Dra Gloria Marcia Lecaro Nath**

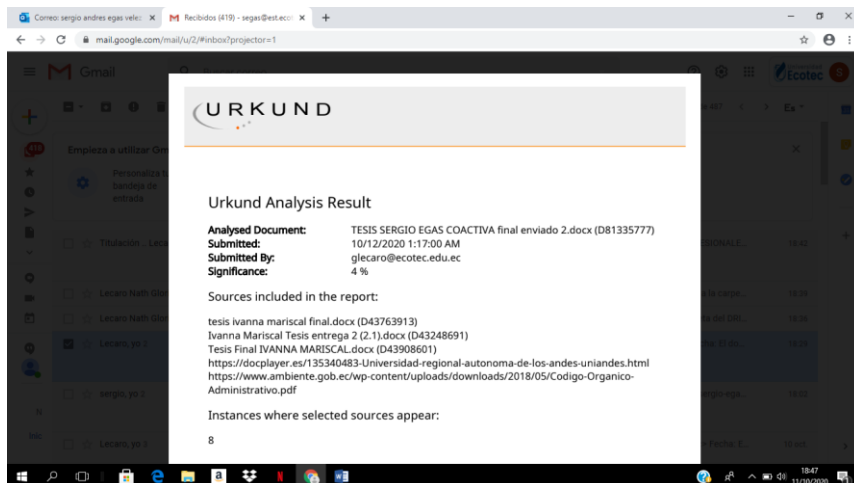


**ANEXO N°15**

**CERTIFICADO DEL PORCENTAJE DE COINCIDENCIAS**

Habiendo sido nombrado Dra Gloria Marcia Lecaro Nath, tutor del trabajo de titulación **“La Problemática de la Jurisdicción Coactiva dentro de la legislación ecuatoriana, y sus posibles soluciones.”** elaborado por Sergio Andrés Egas Vélez, con mi respectiva supervisión como requerimiento parcial para la obtención del título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República

Se informa que el mismo ha resultado tener un porcentaje de coincidencias 4% mismo que se puede verificar en el siguiente link: (copiar y pegar el https del resultado). Adicional se adjunta print de pantalla de dicho resultado.



## Resumen

El presente trabajo tiene como fin analizar, de manera detallada y paso a paso, el procedimiento de ejecución coactiva; así como la serie de problemas en la que los administrados, dentro de este procedimiento administrativo, se ven envueltos. La jurisdicción coactiva ha sido criticada ya desde hace varios años, sin embargo, con la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo en el año 2017, es necesario elaborar un análisis profundo del procedimiento de ejecución coactiva vigente. Adicionalmente, el hecho de que un funcionario público ejerza potestad recaudadora, y haga de juez y parte a causa de una “jurisdicción coactiva”, crea desconfianza en relación al ejercicio de su potestad.

El correcto desglose de conceptos administrativos, así como la investigación de campo respectiva, permitirá tener un panorama claro con respecto de como debe manejarse un proceso coactivo, así como sus etapas y posibles impugnaciones. Adicionalmente se pretende dejar en evidencia el abuso de poder por parte de la

Autoridad que suele ocurrir dentro de este tipo de procesos, avalados por una la norma.

Por ultimo se plantea una solución, mediante la cual se precautela la facultad recaudadora de la administración, y se respetan los derechos de los administrados de manera efectiva.

**Palabras claves:** Procedimiento de ejecución coactiva, administrados, facultad recaudadora.

## **Abstract**

The objective of the present investigation is to analyze, in detail and step by step, the process of coercive enforcement; moreover, to also analyze the series of problems that involves the ones who are administrated within this administrative process. The coercive jurisdiction has been criticized for several years, nevertheless, with the validity of the new Administration Organic Code in the year 2017, there is a necessity of elaborating a profound analysis about the process of coercive enforcement now at days. Furthermore, the importance of pondering about the fact that a public official can perform collector's authority, this type of behavior creates mistrust about the exercise of their power.

The correct breakdown of the administrative concepts, as well as the respective field research, will allow a comprehensible panorama about how it should be managed the

coercive process, its stages, and objections. Additionally, there is the need to evidence the abuse of power performed by the authorities, which usually occurs within these types of process and are endorsed by norms.

At length, there is a proposal for a solution to this problem, by which the administrative collector's authority are protected, and the rights of the ones who are administrated are respected effectively.

**Key Words:** Coercive Enforcement Process, Administrated, Collector's Authority.

## Contenido

Introducción .....	9
<b>Antecedentes</b> .....	11
<b>Planteamiento del problema científico</b> .....	12
<b>Pregunta problemática</b> .....	12
<b>Objetivo General</b> .....	13
<b>Objetivos Específicos</b> .....	13
<b>Justificación</b> .....	13
<b>Novedad</b> .....	14
<b>Alcance o tipo investigativo</b> .....	14
CAPÍTULO I: MARCO TEORICO .....	15
<b>EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b> .....	16
<b>Los Principios Constitucionales que regulan la Administración Pública</b> .....	20
<b>LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS</b> .....	23

<b>EL PROCESO COACTIVO .....</b>	<b>28</b>
<b>LAS SOLEMNIDADES DE LOS PROCESO COACTIVOS.....</b>	<b>32</b>
<b>PARTES PROCESALES DEL PROCESO COACTIVO .....</b>	<b>35</b>
<b>EL PROCEDIMIENTO COACTIVO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>36</b>
CAPITULO 2 .....	43
CAPITULO 2: MARCO METODOLÓGICO .....	44
LA INVESTIGACION CIENTIFICA .....	44
MODOS DE INVESTIGACIONCIENTIFICA.....	44
DISEÑO DE INVESTIGACION .....	47
METODOSTEORICOS DENTRO DE LAS CIENCIAS JURIDICAS .....	47
Análisis histórico .....	47
Teórico jurídico .....	47
Análisis Cuantitativo .....	48
Análisis Cualitativo .....	48
METODOS EMPIRICOS DE LA INVESTIGACION CIENTIFICA.....	48
SELECCIÓN DE LA MUESTRA .....	48
TECNICAS DE RECOLECCION DE DATOS .....	50
INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS .....	51
PREGUNTAS.....	51
METODOS ESTADISTICOS DE LA INVESTIGACIONCIENTIFICA .....	52
CAPITULO III .....	55
CAPITULO III: ANALISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS .....	55
Bibliografía .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>



## Introducción

Una de las ramas más difíciles de entender, a lo largo de la carrera de Derecho, fue la Materia Administrativa. La particularidad de las Entidades Públicas permite que se pueda conceptualizar de la famosa jurisdicción coactiva. Es necesario previamente indicar que esta supuesta jurisdicción se encuentra investida a Juez alguno, o miembro de Función Judicial como tal, sino más bien por servidores públicos. Principalmente la facilidad de efectuar un cobro forzoso, ha convertido al “procedimiento coactivo”, eje principal de numerosas reseñas, ya sea por juristas nacionales, o extranjeros.

Como se indicó previamente, el proceso coactivo es un cobro forzoso. Es innegable que efectividad a la hora de realizar cobros de este tipo de procesos, por lo que el doctor Jorge Danos Ordóñez, profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, al realizar la definición de este tipo de procedimientos, o también llamados “*juicios coactivo*”, indica lo siguiente:

*“Es sin lugar a duda, una de las más intensas manifestaciones de las potestades que el ordenamiento jurídico confiere a la administración pública, a fin de ejecutar por si misma sus decisiones, sin requerir el auxilio de los tribunales”* (CEVALLOS VASQUEZ, 2009). En virtud de lo expuesto, el procedimiento coactivo se ha convertido en el método ideal de las entidades gubernamentales, a la hora de efectuar cobros, los cuales, en vista de su realidad material, deben ejecutarse de manera forzosa.

La regulación de este tipo de procedimientos ha sido regulada por varias normas a lo largo de la historia de la legislación ecuatoriana. Estuvo supeditada a las disposiciones establecidas en distintos cuerpos legales: el Código de Enjuiciamiento en materia Civil de 1907, disponía en su artículo 1002 indicaba que lo siguiente: *“privativamente por los empleados de la Hacienda pública a quienes encarga la ley la recaudación de las rentas fiscales”*. Este es un claro ejemplo de complejidad de este tipo de procedimientos. Debe recordarse que el procedimiento coactivo tiene una finalidad en especial, el cobro de las acreencias del Estado. Es por esto que su estudio resulta tedioso y complejo pero necesario. A causa de lo expuesto, el procedimiento coactivo ha sido comparado con procedimientos judiciales de cobro, como actualmente con el monitorio y el ejecutivo. también ha sido objeto de críticas de profesionales del derecho, a causa de una posible arbitrariedad de los funcionarios encargados de sustanciar el proceso., así como también resolver.

La entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo, hizo una reforma sustancial a la normativa administrativa general, y entre sus particularidades hizo una regulación al procedimiento coactivo. Es por esto que es necesario analizar de manera profunda el procedimiento coactivo vigente en el Ecuador.

En vista de ser un procedimiento administrativo, este al igual que todos, se ve regulado por principios de derecho administrativo. Es por esto que se necesita realizar una correcta conceptualización de los principios que sustentan el derecho administrativo. Adicionalmente es necesario efectuar un análisis de la norma vigente, a fin de entender la finalidad de este proceso.

A causa de todo lo expuesto, es necesario realizar un análisis del procedimiento coactivo, ya que como se indicó previamente, ha estado regulado a lo largo de la historia por varias normas jurídicas, alguna de carácter privado. En vista

de aquello, el código orgánico administrativo resulta ser una herramienta importante a la hora de efectuar cobros forzosos, sin embargo esta puede ser susceptible de arbitrariedades por parte de funcionarios. Sin embargo, es innegable que su efectividad le permite a la Administración Pública realizar cobros ágiles, y es a causa de esto que este tipo de procedimientos derivan en nulidades, ya sea de forma o de fondo, por lo que es necesario analizarlas y buscar soluciones oportunas. Los particulares que se ven envueltos en este tipo de procedimiento deben tener a certeza de que se les respetará el debido proceso, y las entidades públicas puedan efectuar su trabajo de manera sencilla, de ser necesario.

### Antecedentes

Como se indicó previamente, el procedimiento coactivo ha sido normado por varias leyes a lo largo de la historia legislativa del Ecuador. El procedimiento coactivo, de conformidad con el estudio de varios juristas registra inicios desde la Ley de las XII tablas. En caso del Ecuador, la Constitución del año 1960 disponía que *"La Competencia y la Jurisdicción coactiva solo puede establecerse al favor del Fisco, así como de las demás instituciones de Derecho Público, y del Banco Central del Ecuador..., para las recaudaciones de sus créditos, así como en favor de las cajas de previsión para el cobro de aportes y Fondo de Reserva"*

En el año de 1967 se reformó el artículo descrito en el párrafo anterior, y se dispuso lo siguiente: *"En relación al procedimiento coactivo. El procedimiento coactivo se establece en favor del Fisco, y demás instituciones de Derecho Público."*

Por su parte, en materia tributaria, La Ley de Impuesto a la Renta establecía que *"Los jefes Provinciales de Recaudaciones que, ocurridos tres meses a contarse de la fecha de posesión de su cargo, no iniciaren el procedimiento coactivo, serán privados de su sueldo hasta que pongan al día las tramitaciones."*

A fin de no incurrir en lo dispuesto anteriormente, los funcionarios antes señalados debían respaldar su actuación en lo que disponía el Código de Procedimiento Civil.

Las reformas efectuadas con la vigencia del Código Tributario en 1970, así como la vigencia del Código Orgánico Administrativo, efectuaron cambios en la

jurisdicción coactiva que deben ser analizados, a fin de poner en evidencia sus falencias y posibles soluciones.

### **Planteamiento del problema científico**

Es necesario tener en consideración cual el problema principal de los procedimientos coactivos. La arbitrariedad de la administración pública para realizar procedimiento a deudas minúsculas, o la imposición de medidas cautelares que pueden llegar a ser absurdas en virtud de la deuda, o incluso vulneración a derecho que pueden existir a causa de la inobservancia del debido proceso. En relación a las medidas preventivas, los funcionarios encargados del departamento coactivo las pueden implementar a causa de se encuentran permitidas por ley. En breves palabras se puede resumir que, el procedimiento coactivo es un *modo* por el cual una entidad gubernamental puede hacer efectivas sus acreencias. Este proceso se puede iniciar contra particulares, entidades de derecho privado, así como a otras entidades gubernamentales. La finalidad de este tipo de procesos es precautelar los intereses económicos del Estado, así como los intereses de la ciudadanía en general.

Sin perjuicio de lo expuesto, estas medidas cautelares, mismas que por su naturaleza buscan limitar un derecho, son impuestas por funcionarios gubernamentales, los cuales puede que no sean profesionales del derecho.

En vista de ser un procedimiento administrativo, el proceso coactivo debe regirse a las normas del debido proceso. En la mayoría de los casos los procesos coactivos no cuentan con un examen de legalidad, ni la imparcialidad respectiva; ya que es un proceso sustanciado por un funcionario que funge de parte procesal en calidad de acreedor, y también es ejecutor.

### **Pregunta problemática**

En virtud de lo expuesto las problemáticas que se pretenden resolver en el presente trabajo son las siguientes:

- ¿Cumplen el proceso coactivo con la garantía básica del debido proceso?
- ¿Es necesario que los procesos coactivos sean resueltos por funcionarios públicos, los cuales trabajan para la entidad que pretende ejercer el cobro?

- ¿El Código Orgánico Administrativo protege los derechos de los coactivados?
- ¿Es la Jurisdicción Coactiva la mejor opción que tiene el Estado para ejercer el cobro a sus particulares?

## **Objetivo General**

El objetivo general del presente trabajo es realizar un análisis sobre el procedimiento coactivo. El hacer una revisión del mencionado proceso se pretende en caso de ser necesario plantear una alternativa diferente al procedimiento coactivo. La alternativa debe ser efectiva y que no vulnere los derechos de los ahora coactivados.

## **Objetivos Específicos**

Como objetivos específicos del presente trabajo están los siguientes:

- Analizar y resolver la problemática de las medidas preventivas dentro del procedimiento coactivo.
- Analizar la efectividad del procedimiento coactivo
- Proponer alternativas dentro del procedimiento coactivo.

## **Justificación**

Como se indicó previamente, el procedimiento coactivo siempre ha estado sujeto a críticas por los distintos sectores de la ciudadanía. El hecho de que la mayoría de las entidades públicas, incluso bancarias, cuenten con potestad de efectuar un cobro forzoso por la vía administrativa hace necesario el presente análisis.

Al consultársele a la ciudadanía en general sobre los procedimientos coactivos, se puede apreciar que no tienen conocimiento del tema. Sin embargo, si entienden el hecho de que se están enfrentando a un cobro efectuado por una entidad gubernamental. Esto es a consecuencia de que entidades como CNT, Banco del Pacífico, o la Empresa Eléctrica del Ecuador, inician procesos coactivos todos los días a particulares.

Adicionalmente existe un desconocimiento a la hora de interponer recursos a la coactiva. Los particulares, o también denominados sujetos pasivos de la obligación, no cuentan con los conocimientos necesarios para hacer frente al proceso coactivo.

En vista de este problema, el autor considera pertinente realizar un análisis del Procedimiento Coactivo en el Ecuador.

### **Novedad**

Como aspecto innovador, el autor considera necesario que se efectúen determinadas reformas a la normativa actual, a fin de precautelar el derecho de los sujetos pasivos dentro del proceso coactivo, y adicionalmente se realizar un proceso de cobro ágil y sencillo.

### **Alcance o tipo investigativo**

A fin de poder obtener un resultado efectivo, el presente trabajo cuenta con un método que se seguirá para obtener los resultados deseados en la investigación.

1. Exploratorio: investigan problemas poco estudiados, indagan desde una perspectiva innovadora, ayudan a identificar conceptos promisorios, preparan el terreno para nuevos estudios.
2. Explicativo: determinan las causas

## **CAPÍTULO I: MARCO TEORICO**

## EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La problemática que existe para definir a la administración pública ha sido sujeto de varios debates doctrinarios. La Teoría del Contrato Social, sostiene que el hombre no puede vivir en soledad y es por causa de esto que decide, hasta cierto punto de manera voluntaria, ceder determinados privilegios, a fin de poder coexistir con otros semejantes en una sociedad regulada por el derecho" (COUTURE, 2001). Es a causa de esto que el ser humano "pacta" las normas que van servir para coexistir. Es por esto que la finalidad del Estado es servir al ser humano, de tal forma pueda desarrollarse plenamente en sociedad. Esta idea, conocida como *La teoría contemporánea del Estado* basa su teoría en que los fines, o competencias, sean ejercidas por órganos, o entidades constituidas conforme a derecho.

Efraín Pérez, reconocido tratadista ecuatoriano, indica que el "*La conceptualización del Estado moderno, así como su respectiva administración descentralizada, sustenta su existencia y propósito en la figura de la personalidad jurídica*" (PÉREZ, 2012).



Para que esta figura pueda ser desarrollada de forma plena, es pertinente que exista una organización autónoma y patrimonio propio. Estos son elementos principales para la unidad descentralizada, o entidad, a fin de servir de forma realmente eficiente a la comunidad.

La doctrina moderna del Estado le atribuye potestades, o también denominado poderes de mando. Estas atribuciones o poderes, se encuentra actualmente conceptualizado por la Constitución ecuatoriana como funciones. La concepción tradicional de los poderes se divide en ejecutivo, legislativo y judicial. En el Ecuador existen también las funciones electoral, y transparencia y control social.

Esta idea de los división de poderes del Estado tiene como finalidad la división de poderes, a fin de que no exista una concentración de poder, e impedir el abuso. Es en este sentido que el barón de Montesquieu en cierta ocasión dijo: *“es necesario que por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder”*.

El artículo 144 de la Constitución de la Republica dispone lo siguiente en relación a la función ejecutiva: *“La Función Ejecutiva estará conformada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”*.

En el Ecuador, el poder ejecutivo o la función ejecutiva se concentra de manera general en la figura del Presidente, mismo que asume el papel de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, por lo tanto, de la administración como del gobierno del Estado. Alejandro Silva, reconocido jurista, indica lo siguiente en relación a la función ejecutiva: *“...hay dos maneras de conceptualizarlo: en cuanto manda, se emplea precisamente la palabra estado, y en cuanto sirve, se usa la palabra administración”* (SILVA, 2014). La función ejecutiva tiene, a causa de sus características particulares, varios componentes como: la administración pública, el gobierno y la representación estatal.

En relación a la conceptualización de la administración pública, el artículo 227 de la Constitución de la República dispone que: *“La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia,*

*calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.*

Por su parte Ramón Parada, jurista español, dice que *“cada una de las Administraciones Públicas actúa en relación el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única”* y adicionalmente comenta lo siguiente: *“una regulación que, a la vista de la proliferación de los entes institucionales, en sus variadas fórmulas públicas y privadas, no deja de ser una escandalosa inexactitud; porque realmente, cada Administración pública, la estatal y la de cada una de las Comunidades Autónomas y de los Entes locales, no constituyen una persona jurídica sino una constelación de personas jurídicas”* (PARADA, 2011).

El doctor Jorge Zavala Egas, reconocido constitucionalista ecuatoriano, dice que el término “administración pública” es *“simplificador de una realidad distinta, cual es, la existencia de las Administraciones Públicas- en el Ecuador es consecuentemente, tutora y garante de los derechos fundamentales que consagra nuestra Constitución y los tratados internacionales válidos y vigentes en la República...”* (ZAVALA EGAS, 2010).

Es preciso indicar que esta última teoría se ha visto afectada a lo largo del tiempo desde su creación. El tratadista italiano MASSIMO GIANNINI dice lo siguiente en relación a esta aseveración: *“En la conceptualización formal sustancial la coexistencia entre poder y una función era un axioma. La dirección realista ha abandonado tal concepción, y hoy existe un convencimiento común que los poderes desarrollan cada uno diversas funciones”* (GIANNI, 2007) Es en este sentido que actualmente existe una división poderes, o también llamados funciones del estado, la cual se caracteriza principalmente por independencia. Esto es sin perjuicio de que existan actividades o funciones de control.

Este concepto es preciso tenerlo claro, con el fin que no existan confusiones, por cuanto el concepto de *“Administración Pública”*, debe entenderse también como “administraciones públicas”. Con lo expuesto la conceptualización será de mucha importancia al momento de tratar el proceso coactivo.

Un claro ejemplo se puede apreciar en el órgano legislativo. Como es de conocimiento público, la función legislativa tiene como propósito general el producir normas a fin de regular la convivencia social. Si bien esta conceptualización es muy vaga, la finalidad es entender que si bien su función es eminentemente legislativa, esta función si puede desarrollar actos administrativos y también cuenta con potestades judiciales (Los juicios políticos).

Otro caso concreto se puede evidenciar en la Función Ejecutiva, la cual puede ejercer *jurisdicción* y además legislar en momentos determinados, en virtud de sus competencias.

### **La Figura de la Administración Pública en el Ecuador**

La constitución de la República dispone que el Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos Estado Constitucional de Derechos y Garantías, por lo que. Es en este sentido Zavala Egas dice que *“la Constitución de la República es para un Estado de derechos fundamentales y sus efectivas garantías”*. Adicionalmente indica que estos derechos y garantías *“norman la correcta validez, y en consecuencia la vigencia de todo el Ordenamiento normativo jurídico, ya sea en cuanto a la forma de producción de sus preceptos, así como en lo que a sus contenidos se refiere”* (ZAVALA EGAS, 2010).

Las actividades de las instituciones públicas deben ajustarse a sus competencias, las cuales adicionalmente son su propia limitante. Las competencias se encuentran bien definidas por la propia Constitución, o también por la Ley. Es en este sentido que se puede concluir que es jurídicamente válida la actuación de una institución pública que se encuentre sometida al derecho, o sea acorde al ordenamiento jurídico vigente.

La Constitución de la República dispone, en su artículo 266 que *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”*.

## Los Principios Constitucionales que regulan la Administración Pública

A fin de que la Administración Pública pueda ejercer su actividad de manera correcta, esta se regula por principios. La *potestad administrativa* se ejerce por medio de una sucesión de actos, o actividades conocidos como procedimiento administrativo. El reconocido tratadista Jorge Zavala Egas define al procedimiento administrativo como *“una exigencia constitucional, pues es una auténtica garantía que la actuación de las potestades de las Administraciones públicas: la expropiación, la disciplinaria, la de policía, la sancionatoria, la de imposición, etc. no lesione los derechos fundamentales de los ciudadanos”* (ZAVALA EGAS, 2010).

La Constitución de la República en su artículo 227 señala que el servicio de la administración pública se debe regir por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Por su parte, el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) dispone lo siguiente: *“Los órganos y entidades que comprenden la Función Ejecutiva deberán servir al interés general de la sociedad y someterán sus actuaciones a los principios de legalidad, jerarquía, tutela, cooperación y coordinación, según el caso, bajo los sistemas de descentralización y desconcentración administrativa”*.

Adicionalmente el Código Orgánico Administrativo dispone en libro preliminar cuales son los principios por los que se regula el ejercicio administrativo. Es pertinentes tener en cuenta que existen principios generales del procedimiento. Estos principios constituyen *una especie del género*, que serían los principios generales del derecho, asimismo existen principios que deben ser tomados en consideración no solo en el procedimiento, sino en todo el ordenamiento jurídico vigente, como los principios de legalidad, igualdad, interdicción de la arbitrariedad, buena fe, proporcionalidad, tipicidad y culpabilidad, presunción de inocencia.

Adicionalmente el mencionado cuerpo legal, señala distintos principios por los que debe regirse el actuar de la administración pública tanto en su actuación para con

los administrados, su relación entre entidades públicas y principios de los procedimientos.

A fin de que poder obtener un resultado idóneo , es pertinente tener en consideración determinados principios.

### **El Principio de Descentralización**

Jorge Zavala Egas, al referirse a este principio, lo define como el que *“funciona en la organización administrativa como principio de actuación de las administraciones públicas, y en consecuencia consiste en la técnica de trasladar, desde el centro de la Función Ejecutiva, competencias para el ejercicio de funciones pertenecientes antes a ese centro administrativo, hacia entidades descentralizadas con personalidad jurídica propia,”* (ZAVALA EGAS, 2010).

La descentralización se debe clasificar en territorial y funcional. Al hacer referencia a la descentralización territorial, debe tomarse en consideración que esta acontece cuando se traslada la competencia a personas jurídicas territoriales como provincias o municipalidades, las cuales gozan de autonomía.

En relación a la descentralización funcional, esta ocurre cuando se realiza a favor de personas de derecho público no territoriales. Zavala considera que este tipo de descentralización *“se trata de una técnica, de trascendencia menor, por lo que procede a la creación de entes instrumentales e una Administración Pública dotados de personería jurídica como órganos autónomos, sociedades públicas etc.”*

### **El Principio de Desconcentración**

En relación al Principio de Desconcentración, este al igual al principio de descentralización, tiene como finalidad la traslación de funciones y competencias. La desconcentración funciona de manera efectiva entre órganos vinculados por el principio de jerarquía administrativa. La finalidad de este principio es evitar la excesiva acumulación de competencias de órganos de jerarquía superior, por lo que estas son derivadas a los órganos inferiores.

### **Principio de Jerarquía**

Zavala Egas apunta que este principio comprende principalmente *“la correcta gradación en la que se establece que, para que los órganos superiores, mismos que se encuentran ubicados en el grado más alto, dispongan de manera correcta atribuciones para dirigir, fiscalizar y ordenar la actividad de otros órganos, los cuales se encuentran situados en grados más bajos, por lo que, a causa de esto, son evidentemente inferiores y por ende subordinados (ZAVALA EGAS, 2010)”*.

### **Los Principios de Cooperación y Coordinación**

Estos principios deben ser analizados de manera conjunta. El objetivo principal de esto se debe a que de esta forma se podrá tener un mejor entendimiento y apreciación. La doctrina señala que estos buscan una cooperación y coordinación inter orgánica o intersubjetiva entre las distintas Administraciones Públicas.

Al referirnos a la coordinación esta viene a ser un principio *“general que obliga a respetar a las demás Administraciones en el ejercicio legítimo de sus competencias, ponderar los intereses públicos implicados en cada caso y facilitar y recabar la información que se precise (GRANJA, 2013)”*

La finalidad sustancial de estos principios se sustenta en asentar límites entre las administraciones, tomado como meta de que estas puedan operar correctamente en virtud de sus competencias, respetándolas.

### **Los Principios de Eficacia, celeridad y sencillez**

Se debe recordar que los entes administrativos se crean con la finalidad de prestar un servicio a la comunidad. La eficacia *“se plasma en su idoneidad para conseguir el resultado perseguido”*. Cuando una entidad pretende actuar con eficacia *“trata de canalizar de forma efectiva la actividad de la Administración Pública, para poder así generar de forma correcta un acto administrativo de naturaleza resolutive, el cual adquiere validez y eficacia jurídica, y por tanto sea cumplido” (GRANJA, 2013).*

### **El Principio de Transparencia**

En relación a este principio, debemos recordar que la administración pública, en virtud de manejar los fondos que maneja, debe de consolidar una base de confianza, basada en la Buena Fe Administrativa. A fin de que esto ocurra, es necesario que exista un desarrollo transparente de la ejecución de las competencias administrativas.

### **Los Principios de Objetividad e Imparcialidad**

Las administraciones públicas pretenden, por decirse en pocas palabras, el interés general. Es en este sentido que obviamente, en el ámbito de sus competencias deben actuar en estricto apego a la Ley. Estos principios deben ejercerse en virtud de otros principios, ya que para que las entidades públicas puedan operar de forma objetiva e imparcial en relación a los administrados, deben ajustar su actuación a lo dispuesto en la norma.

### **LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS**

Las potestades administrativas deben entenderse como poderes o atribuciones, que conferidas por disposición de la Ley, realizan sus funciones de interés público.

Estas atribuciones le permiten otorgar, modificar o extinguir situaciones jurídicas de los administrados. Un claro ejemplo de estas atribuciones se puede evidenciar en el permiso que otorga un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal a determinada empresa para una construcción civil. Otro ejemplo se puede evidenciar en el permiso ambiental otorgado, ya sea por la Autoridad Ambiental Nacional o competente, a determinada actividad con el fin de operar.

El Reconocido jurista Doctor Raymond Carré integra como elemento fundamental del Estado al poder, lo cual permite la existencia de una sociedad como la conocemos, y se asegura de forma efectiva funcionamiento.

El mencionado tratadista aseveraba y con gran fundamentación que *“la potestad estatal reside en sentido jurídico, no únicamente en los individuos, príncipe o ciudadano, que la ejercen de hecho, sino en la persona Estado misma”* (COUTURE, 2001).

Es por esto que los particulares se someten a la potestad del Estado, a fin de vivir de forma organizada. En este sentido, Zavala Egas concluye que la potestad es *“en consecuencia, el Poder Público único con el que cuenta el Estado, dosificado y distribuido para su efectivo ejercicio, en el cumplimiento de fines específicos, entre varios órganos, además sometidos al derecho formal positivo, en el ámbito del cual, estén siempre tiene la última palabra”* (ZAVALA EGAS, 2010).

El poder público, en vista de encontrarse subyugado al derecho, se encuentra limitado por las potestades públicas administrativas, las cuales buscan impedir la arbitrariedad de poder.

#### **Potestad de Mando**

Al hacer referencia a la potestad de mando, se debe entender como la facultad que cuenta una entidad pública determinada, a fin de poder ordenar y hacer cumplir su respectiva orden.

Estas órdenes son efectuadas en virtud de una competencia previamente otorgada de forma jurídica, ya sea por disposición normativa, o por designación expresa, la cual también debe cumplir con requisitos específicos. En caso de que esto no suceda así, la actuación de la administración se encontraría en contraposición con el derecho, por lo que su actuar es viciado, y nulo.

#### **Potestad Reglamentaria**

En relación a esta potestad, el doctor Eduardo García de Enterría la define como: *“el poder que tiene la administración de expedir norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la Ley”* (CABANELLAS, 2008).

Diversos tratadistas han intentado conceptualizar esta potestad, que en un principio tenía el panorama de sustentarse en la creación de normas, parecería ser competencia de la función legislativa.



La potestad reglamentaria es, a forma de ver del autor, la más importante de todas las potestades que tienen las entidades públicas. Esta potestad busca normar de forma concreta regular el actuar de la administración. Se debe recordar que las normas tienen como fin acabar con la informalidad y arbitrariedad. Es en este sentido que el Estado, en vista del poder que tiene, siempre se encuentra propenso a cometer arbitrariedades.

Esta potestad busca normalizar el accionar de la Administración, a fin de que existan procedimientos concretos para impedir la arbitrariedad pública. Estas normas expedidas por las entidades estatales deben ir acorde a los Principios Constitucionales, ya que norman no solo los procedimientos que deben seguir las entidades estatales, que en ciertos casos, imputa sanciones por determinada actuación de parte de los administrados.

Un claro ejemplo de esto son las sanciones monetarias que impone el Municipio de Guayaquil. La falta de permisos funcionamiento, de conformidad con las ordenanzas municipales expedidas, ocasiona en determinados casos la imposición de multas pecuniarias, mientras que en otros casos puede implementarse la clausura de establecimientos.

Para a fin de estas sanciones sean implementadas, deben estar previamente reguladas por una norma, que en el presente caso es de carácter administrativo.

En relación a esta potestad, el artículo 80 del ERJAFE es claro al disponer lo siguiente, en relación a los actos normativos a los actos normativos, que emanan en virtud de la potestad reglamentaria.

**Art. 80.- ACTO NORMATIVO.-** *“Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales, objetivos de forma directa.(...) Un acto normativo no deja de ser tal por el hecho de que sus destinatarios puedan ser individualizados, siempre que la decisión involucre a la generalidad de los diversos sectores.*

Por su parte, el artículo 127 del COA dispone en relación a los actos normativos lo siguiente:

*“Acto Administrativo de carácter normativo es toda declaración efectuada de forma unilateral en virtud del ejercicio de sus competencias administrativas, las cuales producen efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento de forma directa”.*

Es pertinente tener esta potestad estatal, ya que es la que permite a las entidades públicas regular su funcionamiento en materia coactiva.

### **Potestad Jurisdiccional**

AL hacer referencia la definición de jurisdicción, en pocas palabras es la potestad de “juzgar y hacer ejecutar lo juzgado”.

Al tratar la potestad jurisdiccional, que en principio era por excelencia inherente a la función judicial, estamos hablando de la potestad de “juzgar, y hacer ejecutar lo juzgado”. Esta competencia puede se regula, al igual de la competencia jurisdiccional, en relación a la materia como al territorio.

Un claro ejemplo puede ser la potestad de que tiene el Gobierno Provincial del Guayas para sancionar en material ambiental en la Provincia del Guayas.

### **La Potestad Sancionadora**

Entre las finalidades del Estado se encuentra regular la convivencia social. Es en este sentido que las entidades públicas dictan, en virtud de su competencia, ciertas reglas o normas, por las cuales se establecen los parámetros que debemos seguir en determinados temas. Una vez plasmados en estos parámetros, mismos que envista de ser dictados o emitidos órganos competentes, se entiende que son de carácter obligatorio y de cumplimiento inmediato. Es por esto que el Estado utiliza mecanismos que buscan imponer su cumplimiento, caso contrario habría un castigo.

El Doctor Miguel S. define a la potestad Administrativa Sancionadora como *“la facultad que le compete a la Administración, cuyo propósito es autorizar la imposición de correcciones a los administrados. En virtud de lo expuesto, esta puede aplicar sanciones disciplinarias a los funcionarios por faltas en el ejercicio de su deber.”* (MARIENHOFF, 2006)

La potestad sancionadora se fundamenta principalmente en el hecho de que el Estado se halla facultado para regular nuestra conducta, buscando el bien común.

En virtud de esta potestad se faculta a la administración, siguiendo un procedimiento respectivo, de poder sancionar al administrado. Es por esto que potestad sancionadora del derecho administrativo se nutre principalmente del derecho penal, mismo que por excelencia es sancionador.

Esta potestad debe ser ejercida tomando en consideración principios, con la finalidad de no cometer injusticias, cosa que ocurre comúnmente.

Es en este sentido que el artículo 192 del ERJAFE, dispone que la potestad sancionadora se rige por los siguientes principios:

*“1. La potestad sancionadora de la Administración Pública, reconocida por la Constitución se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta norma.*

*2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal.*

*3. Las disposiciones de este título no son de aplicación al ejercicio, por la Administración Pública Central, de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual.”*

Por su parte, el COOTAD (Código orgánico de organización territorial, autonomías y descentralización), norma administradora de regular la actuación de los entes Autónomos Descentralizados, en su Art. 395 dispone lo siguiente:

*“Los funcionarios de los gobiernos autónomos descentralizados, delegados del juzgamiento de infracciones a la normativa expedida por cada nivel de gobierno, ejercen la potestad sancionadora en materia administrativa.*

*Los gobiernos autónomos descentralizados tienen plena capacidad para establecer sanciones administrativas mediante acto normativo, para su juzgamiento y para hacer cumplir la resolución dictada en ejercicio de la potestad sancionadora, siempre en el ámbito de sus competencias y respetando las garantías del debido proceso contempladas en la Constitución de la República.”*

## EL PROCESO COACTIVO

Como se indica previamente, la administración pública, al tener personería jurídica puede contraer obligaciones y adquirir derechos o créditos. En virtud de sus competencias, la administración pública se encuentra en ventaja con respecto a los particulares por el hecho de que ésta última, a diferencia de los particulares, cuenta con la potestad de poder ejercer el cobro forzoso de sus acreencias, sin la necesidad de acudir a la instancia judicial.

A diferencia de los particulares y las entidades de derecho privado, la gran mayoría de entidades de derecho público cuenta con facultad coactiva.

De conformidad con la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico General de Procesos (en adelante COGEP), *“Los procedimientos coactivos y de expropiación seguirán sustanciándose de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimiento Civil y el Código Orgánico Tributario, según el caso, sin perjuicio del acatamiento de las normas del debido proceso previstas en la Constitución”*.

Por lo expuesto, el Art. 941 del Código de Procedimiento Civil dispone lo siguiente: *“El procedimiento coactivo tiene por objeto hacer efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto, se deba al Estado y a sus instituciones que por ley tienen este procedimiento; al Banco Central del Ecuador y a los bancos del Sistema de Crédito de Fomento, por sus créditos; al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y las demás que contemple la ley.”*

En general, en el Ecuador se entiende por proceso coactivo, o jurisdicción coactiva, a la facultad, o potestad que cuentan determinadas entidades del sector público o administración pública, para cobrar acreencias de forma directa, sin la necesidad de acudir ante el poder judicial.

El Doctor Miguel Bayona Triviño, reconocido tratadista de derecho público, indica lo siguiente en relación al proceso coactivo: *“El proceso coactivo tiene como fin hacer efectiva las deudas, sin la necesidad de recurrir a la justicia común, que las*

*personas naturales o jurídicas e inclusive las mismas instituciones públicas deban al Estado...”.*

De la concepción de coactiva antes expuesta se puede sacar algo importante y es que solo las instituciones que forman parte de la Administración pública cuentan con facultad coactiva que puede aplicarse incluso contra entidades públicas.

La coactiva, como se la conoce en el Ecuador, es un procedimiento para el cobro de deudas que tienen como acreedor a la Administración Pública, sin la necesidad de iniciar o activar a la función judicial, sino en virtud de la autotutela de la Administración Pública. El juzgamiento de excepciones si es competencia de la función judicial.

Esta potestad coloca a la administración pública en una posición especial frente a la función judicial ya que las resoluciones del sector público causan estado y se deben entender firmes, por autoridad de la Ley.

Los conceptos “Proceso Coactivo y Jurisdicción Coactiva” no son propiamente sinónimos. En países monárquicos o dictatoriales, en los que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se encuentran condensados no es necesaria una aclaración. Sin embargo, en los países donde existe división de poderes, o de funciones con los define nuestra carta constitucional, si es necesario diversificar estos conceptos. La Corte Nacional dispone lo siguiente relación a la Jurisdicción coactiva: *“La jurisdicción coactiva dice el art. 1050 del Código de Procedimiento Civil, tiene por objeto hacer efectivo el pago de lo que por cualquier concepto se deba al Fisco y a las demás instituciones de Derecho Público que luego menciona, y el art. 1051 indica que la jurisdicción coactiva se ejerce privativamente por los respectivos empleados recaudadores de las instituciones mejoradas con dicha jurisdicción. De esto se deduce, y por mucho que en el texto de algunas disposiciones legales se califique al empleado recaudador de juez y se le conceda jurisdicción que carece de estos atributos porque nadie puede ser juez y parte al mismo tiempo y que la coactiva no es sino simple medida administrativa para hacer efectivo el cobro de lo que por cualquier motivo se adeuden a tales instituciones y el inadecuadamente llamado juicio de coactiva, la regla o procedimiento que ha de seguirse para tal objeto, y se califica de impropriamente juicio, porque éste por definición del art. 63 del Código de Procedimiento Civil, es la contienda legal sometida o la resolución de los jueces, y en*

*el auto de coactiva, no hay discusión sino simple medida compulsoria para que el deudor pague lo que debe. El juicio se inicia propiamente, con las excepciones que proponga el deudor, excepciones que constituyen la verdadera demanda, sirviendo de antecedente el auto de coactiva y formando una unidad con él”.*

Por su parte, La Procuraduría General del Estado indica lo siguiente: “No existen jueces de coactiva, sino jueces y juezas de lo contencioso administrativo y de lo contencioso tributario, a quienes, en razón de la elemento, les corresponde el conocimiento de las excepciones que se propongan a los procedimientos coactivos en materia no tributaria y tributaria, según corresponda.

*Que existen ciertos funcionarios o empleados recaudadores (no jueces) a los que alude el artículo 942 del Código de Procedimiento Civil y otras normas especiales, a quienes se les ha concedido la atribución de hacer efectivo el pago de deudas a favor del Estado, a través de un procedimiento, que no es judicial sino administrativo; y, se les ha dotado de ciertas potestades especiales, en virtud del autoridad propio del Estado, que es el acreedor, cuyo crédito debe recaudar el funcionario.”*

Existen legislaciones que se consideran mixtas, como la ecuatoriana la cual desarrolla una parte del trámite de recaudación en el ámbito administrativo y las impugnaciones se tramitan en sede judicial, cosa que será desarrollada más adelante. Sin embargo, en nuestro país, así como en gran parte de América Latina, la potestad coactiva, o mal llamada jurisdicción coactiva, es practicada por funcionarios públicos, también llamados Jueces de Coactiva, es por esto que el Art. 942 del Código de Procedimiento Civil dispone que: “El procedimiento coactivo se ejerce privativamente por los respectivos empleados recaudadores de las instituciones indicadas en el artículo anterior. Tal adiestramiento está sujeto a las prescripciones de esta Sección, y, en su falta, a las reglas generales de este Código, a las de la ley orgánica de cada institución, y a los estatutos y reglamentos de la misma, en el orden indicado y siempre que no haya contradicción con las leyes, en cuyo caso prevalecerán éstas.”

De lo expuesto, es preciso recordar que tanto los procedimientos administrativos, como los procesos judiciales deben llevarse acorde al principio del debido proceso, en el que se encuentra contemplado actualmente en el artículo 76 de la Constitución de la república del Ecuador.

**Comentado [D1]:** principio del debido proceso

A esto debemos recordar que el Estatuto Orgánico del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), en su artículo 2 nos indica que forman parte de la Función Ejecutiva, también La Presidencia y la Vicepresidencia de la República y los órganos dependientes o adscritos a ellas; Los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos; Las personas jurídicas del sector público adscritas a la Presidencia de la República, a la Vicepresidencia de la República o a los ministerios de Estado; y, las personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en la mitad o más por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integran la Administración Pública Central. Por lo que debemos entender que lo referente al Procedimiento Coactivo estipulado en el Código de Procedimiento Civil, debe ser acatado por todas las instituciones, salvo la Reglamentación Especial que se encuentra en el Código Orgánico Tributario.

### **El Procedimiento Coactivo**

En nuestro país no existe un procedimiento coactivo general, por lo que cada institución pública cuenta con su respectiva normativa reguladora. en virtud de sus necesidades específicas. A diferencia de los procesos judiciales, donde actúan tres partes (actor- demandado y juez) en los procedimientos coactivos interceden solo dos (el deudor y la entidad pública acreedora) de los cuales unos interviene como juzgador y parte.

Diversos expertos de derecho público como el doctor Eduardo de Enterría, concluyen que la coactiva no puede ser estimada como un juicio, ya que en primer lugar no existe la integridad del juzgador, por cuanto este también es el supuesto acreedor, y no se aceptan pruebas en contrario, simplemente las excepciones a la coactiva que serán analizadas más adelante. Es preciso indicar también que en la jurisdicción coactiva no existen juzgados superiores o de alzada, ya que es un tipo de proceso que no admite recursos de oposición.

Por su parte el Código Orgánico Administrativo dispone en su Art. 262 lo siguiente: *“El procedimiento coactivo se ejerce privativamente por las o los respectivos empleados recaudadores de las instituciones 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.*

*El procedimiento coactivo se ejercerá aparejando el respectivo título de crédito, que se respaldará en títulos ejecutivos; catastros y cartas de pago legalmente emitidos; asientos de libros de contabilidad, registros contables; y, en general, en cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación.*

*La o el empleado recaudador no podrá iniciar el procedimiento coactivo sino fundado en la orden de cobro, general o especial, legalmente transmitida por la autoridad correspondiente. Esta orden de cobro lleva implícita para la o el empleado recaudador, la facultad de proceder al ejercicio de la coactiva.”*

De conformidad con el artículo 946 del Código de Procedimiento Civil dispone que el recaudador no podrá iniciar el procedimiento coactivo “*sino fundado en la orden de cobro, general o especial...*”

En lo que respecta a la orden de cobro, el Código Orgánico Administrativo dispone que éste “*puede efectuarse en el mismo acto administrativo con el que se constituye o declara la obligación o en instrumento separado, en cuyo caso, se acompañará copia certificada del título o la fuente de la obligación a ser recaudada.*”

## **LAS SOLEMNIDADES DE LOS PROCESO COACTIVOS**

Antes de adentrarnos a este punto, es preciso recordar que el actuar de las instituciones públicas siempre debe ir acorde al principio de legalidad. En pocas palabras se señala que los entes públicos solo pueden hacer lo que se les permite expresamente.

En caso del proceso coactivo, este puede conducir nulidad por la transgresión de solemnidades, que son sustanciales a todos los procesos, así como las solemnidades medulares a los procesos coactivos en específico. Estas solemnidades son las siguientes:

- Legitimidad de personería del coactivado.
- Legal intervención de funcionario ejecutor.



- Existencia de la obligación, la cual deberá encontrarse a plazo vencido, de ser el caso
- Aparejar la coactiva con títulos de crédito validos o liquidaciones o determinaciones firmes o ejecutoriadas.
- Citación legal del auto de pago al coactivado.

De las solemnidades sustanciales antes detalladas podemos apreciar que el proceso coactivo, en vista de que tiene como fin el agilizar los cobros de las deudas para con el Estado, debe tener solemnidades que buscan, en cierta medida limitar el poder estatal de cobro, motivo por el cual vamos a analizarlo uno por uno.

#### **Legal intervención del funcionario ejecutor**

Como se indicó previamente, los procesos coactivos son dirigidos por funcionarios públicos, también llamados jueces de coactiva. En virtud de lo expuesto estos agentes recaudadores deben de contar con la competencia concerniente, caso contrario, su proceso será nulo. Es pertinente indicar que no todas las entidades públicas cuentan con jurisdicción coactiva. Es en este sentido que es pertinente indicar que la entidad encargada de ejecutar el cobro forzoso en los caso de entidades públicas que no cuenten con potestad coactiva, es la Contraloría General del Estado. Esto será analizado mas adelante a referirnos a los sujetos procesales dentro del procedimiento coactivo.

#### **Legitimidad de personería del deudor**

La legitimidad de personería del deudor puede ser conocida en cualquier estado del proceso o en el tiempo que el Juez la conceda.

Como se indicó previamente, tanto entidades particulares como entidades del sector público y privado pueden llegar a ser sujetos pasivos dentro de una obligación para con una entidad gubernamental, por lo que también pueden ser legitimados pasivos dentro de un proceso coactivo. Se debe recordar que en teoría la Ley es de ejecución obligatoria para todos, por lo quería lógico pensar que en caso de existir obligaciones vencida de una entidad pública para con otra, también es posible que una entidad entre a un proceso de cobro forzoso.

Un claro ejemplo se puede apreciar en el año 2018, cuando el Municipio de Guayaquil advirtió a al Ministerio de Cultura con efectuar un pago, caso contrario sería sujeto de una coactiva.

### **Acompañamiento de la Orden de Cobro**

En relación a las órdenes de cobro, es preciso indicar lo siguiente :

Además del título de crédito, el cual se define como el que contiene de manera eficaz un derecho de crédito exigible a favor de una definitiva persona o de su beneficiario y contra otra concreta en todo caso, es necesario también adjuntar la respectiva orden de cobro. Sin esta orden, el recaudador no podrá iniciar el juicio coactivo. Ahora, es preciso señalar también que existen actos esenciales en el campo tributario, ya que en esta área todo título de crédito, liquidación o determinación tributaria verificada, que no solicite de la emisión de otro instrumento, lleva tácita la orden de cobro.

En relación a la orden de cobro, debe tenerse en consideración que el proceso coactivo es un procedimiento especial. Este procedimiento no inicia de oficio, sino que mas bien debe empezar con una orden de cobro emitida por un órgano externo al coactivo. De conformidad con lo expuesto en el Código Orgánico Admnsitrativo, esta debe ser puesta en conocimiento del funcionario ejecutor a fin de que este ejerza sus competencias asignadas. Esto quiere decir que el funcionario no puede actuar de oficio.

Esta postura es muy debatida a nivel doctrinario, por cuanto unos tratadistas indican que la administración si actúa de oficio ya que todos son funcionarios de la entidad. Otros en cambio indican que este procedimiento es especial, y que el capitulo del COA debe cambiar de nombre por el de procedimientos en general. Sin embargo la figura de que este tipo de procedimientos administrativos cumplen solemnidad de ser iniciados a causa de una solicitud motivada por el órgano competente, que será la dirección financiera en caso de que no exista disposición en contrario.

### **La Obligación debe ser líquida y a plazo vencido**

Otro requisito esencial para poder ejercer la jurisdicción coactiva, es que la obligación sea líquida y a plazo vencido. Al referirnos a que la obligación sea líquida, debemos entender que consiste en una cosa determinada y cierta, que en caso

contrario pasaría a ser una deuda sujeta a una disputa o controversia que no se sabe en realidad a cuánto asciende su valor.

En relación al plazo vencido, estos deben ser pagados de forma incondicional, desde el momento que se venció. Hay que tomar en cuenta que, en vista de la diversidad de vencimientos que pueden existir dentro de los títulos ejecutivos, estos pueden ser pagados a la vista.

### **La notificación**

Es necesario indicar en este punto que la finalidad de la citación es poner en conocimiento al demandado del proceso judicial, con la finalidad que este pueda interponer su defensa.

En el caso de los procesos coactivos, la notificación tiene el mismo objetivo. Su finalidad es que el particular, o también llamado deudor, tenga pleno conocimiento de las acciones que se encuentra tomando la Administración acreedora. En el presente caso la notificación cumple una finalidad importante, ya que a partir de ese momento se empiezan a contar términos para presentar impugnaciones. Esto se debe a que para que los actos administrativos tengan validez, estos deben ser debidamente citados.

Es en este sentido que el artículo 164 del COA dispone que los actos administrativos tendrán validez una vez que se encuentren notificados de forma expresa.

## **PARTES PROCESALES DEL PROCESO COACTIVO**

### **Sujetos Procesales**

Como se señaló anticipadamente, una de las discrepancias entre el proceso coactivo y los procesos judiciales, es que en el primero existen solo dos intervinientes, el acreedor, que para efectos hábiles se podría decir que es juez y parte y el sujeto pasivo, deudor o accionado.

Al referirnos al Juez de Coactiva, o parte acreedor, debemos entender que el mencionado, a diferencia de los jueces ordinarios y de algunos especiales, cuenta con doble función, la de acreedor y juez (motivo por el cual muchos juristas se encuentran en contraposición con el proceso coactivo, la que la entidad pública hace

el papel de juzgador y parte). Actualmente el Código Orgánico Administrativo ha eliminado el termino juez de coactiva, por el de empleado recaudador (Velez, 2005).

Un punto interesante que se debe tomar en consideración es el hecho de que el hecho de que “empleado recaudador no necesariamente es el mismo funcionario en todas las entidades públicas. Un claro ejemplo se puede apreciar en Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el cual se dispone que el empleador recaudador es el Tesorero, de conformidad con el artículo 344. Por su parte, a Ley Orgánica de Empresas Públicas dispone que el Gerente será el encargado de ejercer la Jurisdicción Coactiva. Adicionalmente, el artículo 11, numeral 32 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: “32. Ejercer la coactiva para la recaudación de sus propios créditos; y, de las instituciones y empresas que no tengan capacidad legal para ejercer la coactiva, en concordancia con lo previsto en el artículo 57 de esta ley”;

En relación al sujeto pasivo, este es el deudor o coactivado que puede ser una persona tanto natural como jurídica, que se encuentra en la obligación de pagar, ya sea como contribuyente, deudor, o deudor solidario. Es preciso indicar que una institución pública puede ser sujeto pasivo dentro de un proceso coactivo.

## **EL PROCEDIMIENTO COACTIVO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO**

De conformidad con lo expuesto en el artículo 262 del Código Orgánico Administrativo, el procedimiento coactivo se ejerce privativamente por las o los respectivos empleados recaudadores de las instituciones a las que la ley confirma acción coactiva”. En caso de que una entidad pública no tenga la capacidad de ejercer la potestad de cobro, ésta recae sobre la Contraloría General del Estado (D, 2014).

En relación a la impugnación, es preciso tener en consideración lo siguiente:

De conformidad con lo expuesto en el artículo 263 del COA: “*No cabe impugnación en vía administrativa contra el acto administrativo que se origine a partir del requerimiento a la o al deudor para el pago voluntario de la obligación de la que se trate, salvo en los supuestos taxativamente determinados en este Título*”.

Es necesario tener claro cuando es el momento oportuno para presentar una impugnación en la vía administrativa dentro del proceso coactivo. El COA es claro al indicar que no podrá presentarse impugnación en la vía administrativa contra acto administrativo que se origine a partir del requerimiento al deudor para el pago voluntario.” Es en este sentido que el artículo 269 del COA dispone que “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, el deudor tiene derecho a formular un reclamo administrativo...”. Este reclamo se encuentra regulado, y solo se puede interponer este tipo de reclamos en relación a los requisitos del título de crédito, dentro del término para el pago voluntario. Es preciso indicar que en caso de que el proceso coactivo no puede continuar hasta que no se resuelva el reclamo impuesto (CEVALLOS VASQUEZ, 2009).

#### **La Fase Preliminar y las Facilidades de Pago**

De conformidad con lo expuesto en el artículo 271 del COA, el requerimiento de pago expuesto en el artículo 263. Una vez expedido el acto administrativo en el que se declare una obligación dineraria, el funcionario recaudador solicitará al deudor el pago voluntario de la obligación. En caso de que no se efectúe el pago, este está prevenido de que, en caso de incumplimiento, se procederá con la ejecución coactiva.

Acorde a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 271 del COA, es responsabilidad del órgano ejecutor notificar al deudor el requerimiento de pago de las obligaciones ejecutables, así como la fuente, o título del cual se desprende. En dicho acto se concede al deudor el término de 10 días para el pago voluntario de la obligación.

#### **La orden de Cobro**

De conformidad con lo expuesto en el artículo 272 del COA, el órgano recaudador podrá ejercer su competencia una vez notificada la orden de cobro emitida por el órgano competente.

Un dato interesante a tener en consideración, es el hecho de que le corresponde al funcionario ejecutor efectuar la liquidación de los valores por concepto de intereses devengados, hasta a fecha del pago de la obligación.

Si se revisa nuevamente el artículo 264 se puede apreciar que las entidades públicas cuentan con la potestad de organizar y regular el funcionamiento coactivo. Es en este sentido que ellos pueden, mediante norma administrativa designar y regular la competencia del funcionario ejecutor, así como el órgano responsable de la emisión de la orden de cobro (MARIENHOFF, 2006).

De lo expuesto se puede apreciar que la orden de cobro es el documento con el cual se concede competencia al órgano ejecutor para dar inicio al proceso coactivo. En virtud de lo expuesto el último inciso del artículo 272 dispone lo siguiente: *“A partir de la notificación de la orden de cobro, el órgano ejecutor únicamente puede suspender el procedimiento coactivo de ejecución coactiva si se han concedido facilidades de pago o si la suspensión ha sido dispuesta judicialmente”*.

#### **Facilidades de pago**

De conformidad con lo expuesto en el artículo 273 del COA, es de responsabilidad del funcionario ejecutor el de conceder facilidades de pago. Sin embargo, es preciso indicar que, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 264, las entidades públicas que tengan jurisdicción coactiva podrán regular su funcionamiento mediante norma administrativa. En este sentido es pertinente indicar que, de manera general el responsable de otorgar facilidades de pago es el funcionario resolutor, salvo que esta competencia se le haya atribuido a un órgano distinto (CASTILLO CONTRERAS, 2016).

De conformidad con lo expuesto en el artículo 274 del COA, el deudor podrá solicitar facilidades de pago de la obligación, una vez efectuada la notificación del requerimiento de pago voluntario.

Es pertinente indicar que las facilidades de pago se pueden solicitar hasta antes del inicio de la etapa de remate de bienes que se encuentre embargados. Esto resulta de mucha ayuda a fin de que no se efectúen remates que pueda ocasionar perjuicios a los particulares. Sin embargo, el cuerpo legal ibidem, en el último inciso del artículo 274 dispone que *“iniciado el cobro, la determinación de la obligación incluirá los gastos en los que se haya incurrido la administración pública, hasta la fecha de la petición”*. En este sentido, es recomendable, en caso de que sea pertinente, solicitar facilidades de pago lo antes posible (Sánchez Zarety, 2017).

Los artículos 275 y 276 del COA son claros al indicar cuales son los requisitos que deben tener las solicitudes de facilidades de pago, así como sus restricciones. El artículo 275 dispone cuales son los requisitos que deben contener las solicitudes de facilidades de pago, las cuales son las siguientes:

*“1. Indicación clara y precisa de las obligaciones con respecto a las cuales se solicita facilidades para el pago;*

*2. La forma en la que se pagará la obligación; y,*

*3. Indicación de la garantía para la obligación”.*

Por su parte el artículo 276 dispone cuales son las restricciones, o las limitantes para poder otorgar facilidades de pago. El mencionado artículo es claro al indicar que: *“No es posible otorgar facilidades de pago cuando:*

*“1. La garantía de pago de la diferencia no pagada de la obligación no sea suficiente o adecuada, en el caso de obligaciones por un capital superior a cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general.*

*2. La o el garante o fiador de la o del deudor por obligaciones por un capital igual o menor a cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general, no sea idóneo.*

*3. Cuando en obligaciones por un capital igual o menor a cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general, en las que únicamente se ha ofertado mecanismos automatizados de débito, el monto de la cuota periódica a pagar supere el 50% de los ingresos de la o del deudor en el mismo período.*

*4. Las obligaciones ya hayan sido objeto de concesión de facilidades de pago.*

*5. A través de la solicitud de facilidades de pago se pretende alterar la prelación de créditos del régimen común.*

*6. La concesión de facilidades de pago, de conformidad con la información disponible y los antecedentes crediticios de la o del deudor, incremente de manera ostensible el riesgo de no poder efectuarse la recuperación”.*

Estas restricciones tienen una finalidad, precautelar los créditos a favor de la entidad recaudadora. El artículo la última parte del inciso segundo del artículo 273 del COA previene al funcionario recaudador que será su responsabilidad en caso de los daños que se puedan generar...”. Por su parte el artículo 261 en su segundo inciso lo siguiente: “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 (Vallejo Aristizabal, 2015).

En relación a los plazos que se otorgan para las facilidades de pago, estos son dispuestos de forma expresa por la norma. El artículo 277 dispone que el órgano competente al aceptar la petición de facilidades de pago, la cual debe cumplir con todos los requisitos contemplados en el artículo 275, y no incurrir en las restricciones señaladas en el artículo 276; concederá al deudor el termino de 10 días para efectuar el pago indicado, mismo que no podrá ser de menos del 20 por ciento del valor de la deuda, y se rinda la garantía respectiva por la diferencia (CASTILLO CONTRERAS, 2016).

En relación a la diferencia, el referido artículo dispone que se otorgará un plazo máximo de veinte y cuatro meses (24), contados a partir de la fecha de notificación de la resolución en la que se conceden las facilidades de pago.

Un punto importante a tener en consideración el efecto que produce la solicitud de facilidades de pago dentro del procedimiento de ejecución coactiva. De conformidad con lo expuesto en el artículo 278 del COA se dispone que una vez presentada la solicitud de facilidades de pago, no se puede iniciar el procedimiento de ejecución coactiva, o este debe ser suspendido hasta que se emita una resolución a cargo del órgano respectivo, en el cual se debe disponer lo siguiente:

*“1. La continuación del procedimiento administrativo, en el supuesto de que la solicitud de facilidades de pago sea desechada.*

*2. La suspensión del procedimiento administrativo hasta la fecha de pago íntegro de la obligación, si se admite la solicitud de facilidades de pago”.*

Adicionalmente es necesario tener en consideración lo siguiente:



1.- Si la petición es rechazada, el órgano resolutorio solicitará al órgano ejecutor, el inicio y/o la continuación del procedimiento coactivo.

2.- La negativa de la solicitud de facilidades de pago será notificada por el órgano ejecutor, dentro del procedimiento coactivo.

3.- En caso de que la solicitud sea admitida, pero se incumplan los términos y la forma de pago. Será responsabilidad del órgano pertinente La emisión de la orden de cobro respectiva, así como las solicitudes de continuación del procedimiento de coactivo.

4.- En relación a las medidas impuestas por el órgano resolutor, estas podrán ser suspendidas a discrecionalidad del órgano ejecutor. Este punto es interesante de analizar ya que por norma general después en esta fase no se imponen medidas cautelares, sin embargo, se debe recordar que las facilidades de pago podrán solicitarse “hasta antes de la etapa de remate de los bienes embargados”.

## **FASE DE APREMIO**

Una vez vencido el termino estipulado en la norma para el pago voluntario, de conformidad con lo expuesto en el artículo 279 de COA, es competencia del órgano resolutor emitir la orden de pago inmediato. Otorgando el término de 3 días para que el pague el valor total de la deuda o en su defecto dimita bienes. En caso de incumplimiento se embargarán bienes, los cuales deben ser equivalentes al valor total de la deuda. Esta orden de pago inmediato debe ser notificada de conformidad con la normativa administrativa pertinente, es decir el COA (Gustavo, 2018).

Punto importante a tomar en consideración es el hecho de que el funcionario recaudador cuenta con la capacidad de imponer medidas cautelares (TOSCANO SORIA, 2018). El artículo 281 de COA dispone que el funcionario encargado de la ejecución podrá “en la misma orden de pago, o posteriormente, las siguientes medidas cautelares:

- Secuestro
- Retención
- Prohibición de enajenar.

- Solicitar prohibición de ausentarse, al órgano judicial competente, mediante procedimiento sumario.

Es pertinente señalar que estas medidas no necesitan ser aprobadas, salvo la última, por un tercero.

Las medidas podrán ser revocadas por el órgano competente, en virtud de lo expuesto en el artículo 281 del COA.

**CAPITULO 2**  
**MARCO METODOLÓGICO**

## **CAPITULO 2: MARCO METODOLÓGICO**

Al referirse a los trabajos investigativos, en términos generales, se conciben como procesos, cuyo fin es la tramitación de una problemática social. Dentro del marco metodológico indica el modo en la que la presente investigación se encuentra ejecutada y la forma en la que se lleva a cabo su concerniente estudio, para así, resolver las preguntas científicas trazadas.

### **LA INVESTIGACION CIENTIFICA**

Al referirse de una investigación científica como el camino por el cual se busca nuevos y mejores conceptos a través de la aplicación y el estudio de técnicas y métodos. Estos conocimientos pueden ser:

- Sistemáticos
- Ordenados
- Metódicos
- Racionales
- Críticos

### **MODOS DE INVESTIGACIONCIENTIFICA**

Al efectuar una descripción de los modos de investigación científica es necesario entender que estos se encuentran diversificados en categorías de estudios. Estas categorías buscan, o tienen como finalidad el desarrollo de formas de investigación dada la complejidad de los distintos asuntos. Es por esto que se puede aplicar diferentes tipos, para así optimizar el desarrollo de la misma. Se consideran tres niveles de análisis, estos son:

- Exploratoria
- Descriptivo

- Explicativo

Con la informe antes descrita, la presente investigación científica toma la mezcla de los tres: el tipo exploratorio, el tipo descriptivo y el tipo explicativo. Mediante el tipo exploratorio, se logró tener un alcance de porque es necesaria tener una conceptualización concreta del procedimiento coactivo, especialmente en nuestro ordenamiento jurídico.

Dentro del tipo descriptivo el investigador ha buscado ahondar y resolver las siguientes cuestiones, ¿Qué significa?, ¿Qué tanto se usa?, ¿Realmente existe un correcto entendimiento de la teoría del delito?, ¿Cuándo se generan los conflictos?, ¿Dónde se generan?, etc.

Los datos han sido cosechados en base a teorías, buscando de esta forma abreviar y exponer la información obtenida para luego analizar cuidadosamente los análisis y así auxiliar al conocimiento general de forma explicativa. Toda investigación descriptiva tiene las siguientes facetas:

1. Inspeccionar las singularidades del problema,
2. Formular y definir, en el caso de la presente investigación, las ideas a resguardar,
3. Enunciar las suposiciones en las que se hallan fundadas las ideas a defender,
4. Elegir las fuentes para el progreso de los temas,
5. Precisar cuáles serán los dispositivos para recolectar datos,
6. Fijar aquellas categorías que consientan señalar las similitudes, relaciones y diferencias notables al propósito de estudio,
7. Evidenciar la vigencia de los dispositivos usados para recoger los datos,
8. Elaborar análisis exactos y objetivos,

9. Detallar, examinar y descifrar de manera clara y precisa todos los datos logrados.

Mediante la investigación descriptiva, los datos son mencionados de manera cualitativa y cuantitativa, se pueden utilizar ambos a la vez o solo uno de ellos.

Los datos atributivos se utilizan para examinar la esencia general de los fenómenos, suelen suministrar una amplia información valiosa y ayudan a calzar muchos puntos los factores importantes que deben ser medidos, pero tiene limitada su precisión ya que los requisitos que se emplean pueden variar de significado para las personas, contextos o épocas, su representación es verbal.

Por otro lado, los datos cuantitativos se exponen en símbolos numéricos y buscan mostrar cálculos o medias de elementos, unidades o clases identificables.

A través la exploración gráfica, y; para el desarrollo de la presente indagación se realizó un estudio tipo encuesta, ya que el mismo se lleva a cabo cuando se quiere topa las soluciones a los dificultades que se originan en cualquier tipo de organización.

Además, por medio de la indagación gráfica se procedió a ejecutar un estudio de casos, los mismos que incluyen información sobre hechos y situaciones relevantes para la actual investigación.

También se emplea la indagación aclaratoria, ya que a través de esta se busca profundizar en la significatividad de los aspectos de la realidad, exponiendo situaciones y leyes que comprueben los fenómenos descritos, además de centrarse en establecer las causas de los conflictos o conjunto de anomalías. Este tipo de investigación se enfoca en mostrar por qué y trata de explicar la razón de las cosas.

## **DISEÑO DE INVESTIGACION**

En relación al diseño de la investigación es el diseño corriente que ha adoptado por el investigador para responder a la situación problemática trazada.

La presente investigación asume el diseño gráfico, ya que mediante este, se puede seleccionar y almacenar la averiguación a través de la lectura y apreciación de todo tipo de documentos y material bibliográfico, que sean de interés y posean relevancia con el estudio ejecutado.

## **METODOS TEÓRICOS DENTRO DE LAS CIENCIAS JURÍDICAS**

A lo largo de la actual investigación se puede igualar la ejecución de los diferentes métodos teóricos dentro de las ciencias jurídicas, se vuelve complejo separar alguno de ellos del estudio, ya que su uso es de mucha provecho para el análisis y desarrollo de cada uno de los temas planteados, estos métodos son:

### **Análisis histórico**

Busca examinar las instituciones del derecho, mediante esta técnica se pueden verificar los hechos remotos ya que parte de teorías, juicios y opiniones tomados de relatos pasados ejecutados por diferentes autores e historiadores.

### **Teórico jurídico**

Está relacionado con los comentarios y los conceptos de la indagación, permite el profundo análisis del objeto de busca razón por la que es utilizado durante todo el desarrollo de la misma.

### **Análisis Cuantitativo**

El análisis cuantitativo es cuando se presta atención a los individuos y se basa en el empirismo lógico que es cuando el método está basado a lo que se puede verificar y comprobar.

Con este tipo de examen se cosecharon los datos necesarios para después proceder a realizar la tabulación respectiva de las encuestas, que se les hicieron a las personas correspondientes. (Bascuñán, 2011)

### **Análisis Cualitativo**

El análisis cualitativo proviene de las entrevistas que se realizan a las personas adecuadas respecto de la investigación que se está llevando a cabo. (Bascuñán, 2011)

### **METODOS EMPIRICOS DE LA INVESTIGACION CIENTIFICA**

La correcta aplicación de los métodos prácticos dentro de una indagación científica acarrea consigo un conjunto de técnicas prácticos junto al objeto y medios de investigación, además este método personifica el contenido procedente básicamente de la experiencia que constituye un nivel importante dentro del proceso de la indagación.

Este es el procedimiento más utilizado dentro de las ciencias sociales ya que se desarrolla y deriva de las experiencias y de los errores es decir de práctica y permite además revelar las relaciones y características del objeto de estudio de la investigación.

### **SELECCIÓN DE LA MUESTRA**

La muestra derivada es una representación numeral de toda una población. El autor, para la correcta producción del presente trabajo investigativo de orientación cuantitativo, y como parte del diseño metodológico implementado, en vista de la necesidad de realizar encuestas o entrevistas, se debe reflexionar la utilización de una muestra.



Si bien el tema de indagación amerita trabajar con conjuntos numerosos de participantes, la que en el actual caso se debe analizar no solo por lo cual se entorpecería realizar cuestionarios a todo el conjunto. En esos casos se puede computar una muestra de la población perfecciona que se intenta asimilar. Esta sería, entonces, una parte referencial de un grupo completo, cuyos resultados pueden generalizar a todo el universo de personas. Cómo se puede apreciar, es intensamente útil este procedimiento para arrojar conclusiones universales en base a una selección particular.

Para el correcto cálculo de una modelo, es obligación hacer uso de una fórmula matemática, la cual puede ser compleja, fundamentalmente cuando no se tiene experiencia en este tipo de métodos estratégicos.

Previo a exponer la expresa, es preciso tener varios nociones claros, siendo estos los siguientes:

- La población es un número cabal de personas con tipos afines, motivo por el cual acceden los posibles colaboradores de nuestro estudio. La letra "N" representa la población.
- La modelo es la cantidad que exhiben a esta población, motivo por el cual se la disconformidad con la letra n.
- El margen o posibilidad de error, se concibe como la discrepancia que pueda darse entre el resultado derivado, gracias a la muestra y el resultado que se hubiese logrado si la encuesta se aplicara a toda la población. Lo ideal es que el margen de error ronde el 5 %. Este es representado con la letra "e".
- El porcentaje de confianza, se trata del nivel de convicción que brindan los resultados expuestos. Se simboliza con la letra " $Z\alpha$ ".
- Como se puede notar el margen de error y el porcentaje de confianza son dependientes. Si el nivel de convicción ansiado por el investigador es de 97 %, su margen de error será de 3 %. Esto también influye en el tamaño de la muestra, pues a mayor confianza, el número de la muestra será más elevado y viceversa.

En virtud de lo expuesto, se procede a detallar la fórmula:

$$n = \frac{[Z_{\alpha}]^2 Npq}{e^2 (N-1) + Z^2 pq}$$

Como se puede apreciar, es complicado y si no se está acostumbrado con las matemáticas quizás erremos en el forma y obtengamos un mal cálculo de la muestra.

## TECNICAS DE RECOLECCION DE DATOS

Las técnicas de recolección de datos son las diferentes maneras o formas de obtener la información. Por ejemplo:

- La reflexión directa: mediante esta técnica se logran de forma directa datos e información de un objeto o fenómeno determinado a través de la percepción selectiva e intencionada, interpretativa e ilustrada, con la finalidad de cuantificar y hacer inferencias del mismo.
- La encuesta en sus particularidades de entrevista o examen: consiste en un estudio observacional, donde el investigador no puede cambiar el entorno ni controlar los técnicas que están en análisis. Mediante esta técnica se pueden:
  - Evaluar estadísticas,
  - Medir la relación existente entre las variables,
  - Conocer los modelos y comportamientos de las variables y sus factores coligados,
  - Conocer la opinión de las elementos acerca de un tema específico,
  - Evaluar el impacto de resultados de un proyecto o programa.

Así mismo, el empleo de esta técnica nos ofrece las siguientes ventajas:

- Tiene bajo costo,
- Es la técnica más utilizada,
- Acelera la obtención de resultados,
- La información obtenida es exacta,
- Permite obtener información se cualquier sector de la población,
- Brinda la capacidad de estandarizar los datos, permitiendo así el tratamiento informático y el análisis estadístico.

- El análisis documental,
- Análisis de contenido, entre otros.

## INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS

Se llaman instrumentos de recolección de datos a los medios que se usan para almacenar y recoger la información. Por ejemplo:

- Fichas,
- Formato de cuestionarios y encuestas,
- Guías de entrevista,
- Lista de cotejo,
- Grabadores,

Escalas de opinión, etc.

## ENCUESTA REALIZADA A FUNCIONARIOS EJECUTORES DE LA JURISDICCION COACTIVA

Habiéndose realizado una explicación en relación a los modos de obtener información importante, se considera pertinente efectuar una encuesta, instrumento oportuno para la recolección de datos. Es en este sentido que se efectúa una encuesta a fin de poder tener un panorama más claro de los procedimientos coactivos, y su problemática.

**NUMERO DE PERSONAS ENTREVISTADAS :** 10

Nº	PREGUNTAS	RESPUESTAS	
		SI	NO
1	Dada la labor que realizan, ¿Reciben reclamos administrativos dentro de los procedimientos coactivos?	10	0
2	¿Dichos reclamos, terminan velándose en sede judicial?	3	7

3	¿Considera que los procesos coactivos, generalmente cuentan con vicios procedimentales?	8	2
4	¿Reciben solicitudes de facilidades de pago?	9	1
5	¿Estas facilidades de pago son aprobadas en su mayoría?	2	8
6	¿Existen problemas en relación a las designaciones tanto del órgano ejecutor como del que órgano encargado de efectuar la orden de cobro?	10	0

### **METODOS ESTADISTICOS DE LA INVESTIGACION CIENTIFICA**

Este tipo de métodos consiste en la correcta elaboración de un particular esquema, que sirve como ayuda para la correcta elaboración de los factores investigativos. Es en este sentido, y para esta forma que se contribuye a la ejecución y control de la meta que se quiere alcanzar.

El método científico implica la correcta búsqueda objetiva de los datos necesarios para el desarrollo del objeto de estudio y la elaboración de las conclusiones.

Al efectuarse la recolección de datos por medio de este método, se debe considerar, entre otras cosas, los siguientes conceptos:

- **LA POBLACION:** suele llamársele asimismo universo y constituye la totalidad de los individuos, hechos o elementos de cualquier tipo. Cuando ha sido reconocida la población con la que se trabajará en la cogida de datos, se precisa si la hará del total de la población o de una muestra de esta.

- **MUESTRA:** son las partes constitutivas y características de la población establecidas como las unidades de análisis a ser aprendidas para obtener información de la población sobre el objeto de estudio. Se ejecuta la recolección de datos de la muestra cuando se trata de una población excesivamente amplia.

Una vez derivados todos los datos solicitados en las encuestas antes descritas, estos corresponden ser examinados, corregidos, archivados y computarizados para poder generar as la presentación de los mismos, en esta etapa este método consiente la interpretación de los datos y la formulación de ciertas terminaciones que pueden relacionarse o diferenciar, en este caso, con las ideas a defender planteadas en la investigación.

En correspondencia con lo planteado, el método estadístico ha salvado una importante función en el desarrollo del presente capítulo, ya que por medio de este, se ha logrado fundar, resumir y analizar los resultados derivados de las encuestas desarrolladas según el método práctico, los resultados de la son los siguientes: (se incluirán las preguntas formuladas en las encuestas para la correcta interpretación de los resultados expresados)

## **ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS**

## **CAPITULO III**

### **CAPITULO III: ANALISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS**

De manera general se puede percibir que los funcionarios entrevistados tenían pleno conocimiento de la materia, en virtud del ejercicio de su cargo. Adicionalmente es evidente el hecho de que en la mayoría de los casos existe una solicitud revisión de ese acto, mediante la vía contencioso administrativo, indistintamente de la pretensión.

Porcentualmente podemos valorar que en todas las preguntas realizadas la mayoría de los encuestados admite que existe una imparcialidad por parte del juzgador al momento de utilizar esta herramienta jurídica.

Para el correcto análisis de los resultados, es necesario analizar con detenimiento las preguntas antes detalladas, a fin de que comprender el conocimiento de los profesionales del derecho en relación a las figuras procesales materia del presente trabajo.

## **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**



# CAPITULO IV

## CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

### PROPUESTAS

-Como propuesta a la problemática planteada, es decir determinar La Problemática de la Jurisdicción Coactiva dentro de la legislación ecuatoriana, y sus posibles soluciones se considera necesario un cambio radical en relación a la determinación de los funcionarios recaudadores.

Dicha reforma debe auxiliar a la administración pública para poder ejercer de manera correcta su potestad recaudadora, a fin de que se puede, de manera efectiva solventar las arcas del Estado.

Como se puede apreciar en la legislación penal, el ejercicio de la acción en esta materia le corresponde al Fiscal, sin embargo, las medidas que se pueden imponer dentro de este tipo de procesos potestativo del juez. En este sentido, se considera pertinente que las medidas que se pretendan imponer dentro del procedimiento coactivo, en vista de que limitan los derechos de los particulares, sean analizadas e impuestas por jueces ordinarios, los cuales cuentan con la respectiva experticia jurídica, y motivarán su decisión en estricto derecho. Adicionalmente se considera pertinente que los tribunales de lo contencioso administrativo sean los órganos judiciales encargados de analizar las medidas que se pretendan imponer.

## **CONCLUSIONES**

- El procedimiento de coactiva siempre ha sido criticado. Indistintamente de lo expuesto, se puede apreciar que el Código Orgánico Administrativo si ha realizado cambios fundamentales dentro del proceso coactivo. Un claro ejemplo es el hecho de que antes la coactiva la regulaba la propia entidad, y adicionalmente se regia de forma indirecta, a causa de que no existía normativa propia para la regulación de la coactiva.

Sin embargo, el COA deja abierta la puerta para que las entidades, de forma autónoma, puedan determinar quiénes serán los funcionarios encargados de sustanciar el proceso de cobro forzoso. Esta puntualización debe ser analizada en vista de la elevada cantidad de impugnaciones en ese sentido. Esto ocasiona que

exista una posible nulidad dentro del proceso. Esto afecta tanto a los particulares como a la administración.

El procedimiento coactivo en si no es un error. Se debe recordar que la finalidad principal del proceso coactivo es asegurar la subsistencia del Estado. El proceso coactivo se implementó a fin de permitirle al Estado, de manera autónoma, efectuar el cobro forzoso de acreencias a fin de no tener que acudir a una instancia judicial, la cual se entiende es más demorada. Como particularidad se considera que hubiese sido mas efectivo mejorar el sistema judicial a fin de todos, tanto particulares como estatales puedan efectuar un cobro ágil y efectivo, respetando los derechos de los intervinientes. Sin embargo, en lugar de eso el Estado de manera efectiva implementó un cobro ágil y efectivo, hasta cierto punto arbitrario, de cobro.

En vista de lo expuesto, el hecho de que no este estipulado de manera expresa quien es el funcionario recaudador, perjudica a la Administración, ya que esta puede nulitar o anular el cobro efectivo.

Adicionalmente es pertinente indicar que las medidas que se pueden imponer dentro del procedimiento no se encuentran reguladas por la normativa ecuatoriana, sino que se hace un mero detalle de estas. Es pertinente indicar que, de forma general, las medidas preventivas o cautelares limitan derechos, con la finalidad de asegurar o preservar un bien colectivo común. Un caso concreto se puede apreciar en materia penal, donde si bien se indica cuales son los motivos por los que se puede solicitar e imponer una medida preventiva, esta no es potestativa del fiscal, sujeto encargado de ejercer la acción penal dentro del proceso.

Es evidente, en el ejemplo antes indicado, que el funcionario mas empapado del tema es el fiscal, sin embargo, la facultad para imponer la medida preventiva es del Juez en materia penal. Casos similares se pueden apreciar en la justicia ordinaria, en las que es el órgano judicial el encargado de imponer las medidas solicitadas por las partes.

Es innegable que el procedimiento coactivo resulta un mecanismo efectivo para el cobro de deudas por parte del Estado. Sin embargo, las medidas impuestas dentro de este proceso, las cuales limitan principalmente el derecho de propiedad del coactivado, no pueden ser tomadas a la ligera. La restricción de derechos debe ser

impuesta exclusivamente por un profesional del derecho, cosa que a veces no es posible, ya que el funcionario recaudador no necesita ser necesariamente abogado. De hecho se faculta a las entidades públicas regular quien será el funcionario recaudador encargado de este tipo de procesos.

### **Bibliografía**

- CABANELLAS, G. (2008). *DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL ACTUALIZADO*. BUENOS AIRES: TEMIS.
- CASTILLO CONTRERAS, F. (2016). *EL PROCEDIMIENTO COACTIVO*. QUITO: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- CEVALLOS VASQUEZ, V. (2009). *DICCIONARIO DE DERECHO*. QUITO: Editorial Jurídica del Ecuador .
- COUTURE, E. (2001). *DICCIONARIO DE DERECHO ACTUALIZADO*. MEXICO DF.: FUENTES IMPRESORES.
- D, B. (2014). *La figura del Procedimiento Coactivo en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y publicaciones .
- GIANNI, M. (2007). *DERECHO ADMINISTRATIVO MODERNO* . MADRID: TEMIS.
- GRANJA, N. (2013). *PRÁCTICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO*. QUITO: CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES .
- Gustavo, D. V. (2018). *El procedimiento coactivo en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- MARIENHOFF, M. (2006). *DERECHO ADMINISTRATIVO*. BUENOS AIRES: TEMIS.

PARADA, R. (2011). *DERECHO PÚBLICO*. MADRID : TEMIS.

PÉREZ, E. (2012). *DERECHO ADMINSITRATIVO*. QUITO: CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES.

Sánchez Zarety, L. (2017). *El proceso cocactivo en el Ecuador*. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador.

SILVA, A. (2014). *LA ADMINSITRACIÓN PÚBLICA*. BUENOS AIRES : TEMIS.

TOSCANO SORIA, L. (2018). *LOS PROCEDIMIENTOS ADMISNITRATIVOS EN EL ECUADOR*. QUITO: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Vallejo Aristizabal, J. (2015). *LOS PROCEDIMIENTOS DE EJECUCION*. Quito: Corporación de Estudios y publicaciones.

Velez, E. (2005). *El proceso Coactivo*. Medellín: SEÑAL.

ZAVALA EGAS, J. (2010). *LECCIONES DE DERECHO ADMINSITRATIVO*. LIMA : TEMIS.