



**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA  
INDOAMÉRICA**

**DIRECCIÓN DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL Y LITIGACIÓN ORAL  
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA.**

**TEMA:**

---

**IMPORTANCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES DENTRO EL  
PROCEDIMIENTO COACTIVO EN EL ECUADOR.**

---

Trabajo de titulación, modalidad artículo profesional de alto nivel previo a la obtención del título de Magíster en Derecho Procesal y Litigación Oral.

**Autor**

Juan Pablo Aguirre Ramírez

**Tutora**

Dra. Gabriela D'Ambrocio, Mg.

QUITO – ECUADOR

2023

**AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA,  
REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN  
ELECTRÓNICA DEL TRABAJO DE TÍTULACIÓN**

Yo, Juan Pablo Aguirre Ramírez, declaro ser autor del Trabajo de Investigación con el nombre “IMPORTANCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES DENTRO EL PROCEDIMIENTO COACTIVO EN EL ECUADOR.”, como requisito para optar al grado de Magíster en Derecho Procesal y Litigación Oral y autorizo al Sistema de Bibliotecas de la Universidad Tecnológica Indoamérica, para que con fines netamente académicos divulgue esta obra a través del Repositorio Digital Institucional (RDI-UTI).

Los usuarios del RDI-UTI podrán consultar el contenido de este trabajo en las redes de información del país y del exterior, con las cuales la Universidad tenga convenios. La Universidad Tecnológica Indoamérica no se hace responsable por el plagio o copia del contenido parcial o total de este trabajo.

Del mismo modo, acepto que los Derechos de Autor, Morales y Patrimoniales, sobre esta obra, serán compartidos entre mi persona y la Universidad Tecnológica Indoamérica, y que no tramitaré la publicación de esta obra en ningún otro medio, sin autorización expresa de la misma. En caso de que exista el potencial de generación de beneficios económicos o patentes, producto de este trabajo, acepto que se deberán firmar convenios específicos adicionales, donde se acuerden los términos de adjudicación de dichos beneficios.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Quito, a los veinte días del mes de abril de 2023, firmo conforme:

Autor: Juan Pablo Aguirre Ramírez

Firma: .....

Número de Cédula: 1705951265

Dirección: Pichincha, Quito, Ñaquito, calle Jorge Drom N39-204 y Gaspar de Villaruel, Edificio Plus 2, Oficina 73.

Correo Electrónico: [jaguirre@jpabogadosasociados.com](mailto:jaguirre@jpabogadosasociados.com)

Teléfonos: 099-2716-706 / 02-450-5864

## **APROBACIÓN DEL TUTOR**

En mi calidad de Tutora del Trabajo de Titulación “IMPORTANCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES DENTRO EL PROCEDIMIENTO COACTIVO EN EL ECUADOR” presentado por Juan Pablo Aguirre Ramírez, para optar por el Título Magíster en Derecho Procesal y Litigación Oral,

### **CERTIFICO**

Que dicho trabajo de investigación ha sido revisado en todas sus partes y considero que reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del Tribunal Examinador que se designe.

Quito, 20 de abril del 2023

---

Mg. Diana Gabriela D’Ambrocio Camacho

## **DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD**

Quien suscribe, declaro que los contenidos y los resultados obtenidos en el presente trabajo de investigación, como requerimiento previo para la obtención del Título de Magíster en Derecho Procesal y Litigación Oral, son absolutamente originales, auténticos y personales y de exclusiva responsabilidad legal y académica del autor

Quito, 20 de abril del 2023

.....  
(Juan Pablo Aguirre Ramírez)  
(1705951265)

## **APROBACIÓN TRIBUNAL**

El trabajo de Titulación ha sido revisado, aprobado y autorizada su impresión y empastado, sobre el Tema: “IMPORTANCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES DENTRO EL PROCEDIMIENTO COACTIVO EN EL ECUADOR”, previo a la obtención del Título de Magíster en Derecho Procesal y Litigación Oral, reúne los requisitos de fondo y forma para que el estudiante pueda presentarse a la sustentación del trabajo de titulación.

Quito, 20 de abril del 2023

.....  
Dr. Jorge Alejandro Miranda Calvache Mg.  
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

.....  
Dr. Santiago Daniel Mayorga Ortega Mg.  
EXAMINADOR

.....  
Dra. Diana Gabriela D'Ambrocio Camacho Mg.  
DIRECTOR TUTOR

## **DEDICATORIA**

A mis padres que me educaron para ser un hombre de bien cuyo ejemplo me inspira mejorar día a día y en especial a mi esposa compañera incansable de mil batallas que ha sido un pilar fundamental para poder cumplir este nuevo reto en mi vida.

## **AGRADECIMIENTO**

A la Universidad Indoamérica,  
que me dio la oportunidad de volver a las  
aulas y actualizar mis conocimientos; a  
mis profesores, verdaderos maestros del  
Derecho que me han inspirado a ser un  
mejor abogado litigante.

A mi esposa cuyo amor  
incondicional me ayuda a superar los  
obstáculos de la vida.

**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA**

**DIRECCIÓN DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL Y LITIGACIÓN ORAL– COHORTE 1 – UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA**

**TEMA: Importancia de las medidas cautelares dentro el procedimiento  
coactivo en el Ecuador.**

**AUTOR:** Ab. Juan Pablo Aguirre Ramírez.

**TUTOR:** Mg. Diana Gabriela D´Ambrocio Camacho

### **RESUMEN**

Las instituciones públicas en el Ecuador tienen la facultad legal para instaurar procedimientos coactivos en contra de sus deudores a fin de recuperar su cartera vencida, dentro de estos procesos administrativos, al igual que en los procesos judiciales, se ordenan medidas cautelares que son instrumentos de coacción idóneos para la recuperación efectiva de los valores vencidos. En el marco jurídico ecuatoriano existe la normativa idónea para que el proceso coactivo sea eficaz, pero en la práctica procesal se presentan problemas que afectan el normal desarrollo del procedimiento; mediante el análisis lógico y con el propósito de abordar la problemática que se presenta en la práctica procesal coactiva dentro el ámbito del derecho administrativo y con fundamento en el marco teórico - normativo se identificarán los tipos de medidas cautelares que se dictan en los procesos de recuperación vía coactiva, se evidenciarán los problemas procesales en la práctica que merman su efectividad y por último se establecerán recomendaciones de buenas prácticas para una gestión coactiva eficaz que promueva la utilización adecuada de las medidas cautelares a fin de elevar los índices de recuperación de las acreencias.

**Palabras claves:** Administración pública, procedimiento coactivo, medida cautelar, morosidad.



---

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA

DIRECCION POSGRADOS

CARRERA: MAESTRIA EN DERECHO PROCESAL Y LITIGACION ORAL

TEMA: IMPORTANCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES DENTRO DEL  
PROCEDIMIENTO COACTIVO EN EL ECUADOR

AUTOR: AGUIRRE RAMIREZ JUAN PABLO

TUTORA: GABRIELA DAMBROCIO CAMACHO

#### ABSTRACT

Ecuadorian public institutions have the legal power to institute coercive proceedings against their debtors in order to recover their expired portfolios, in these administrative processes, like in legal proceedings, precautionary measures are ordered as appropriate coercive instruments for the effective recovery of expired securities. Within the Ecuadorian legal framework, there are appropriate rules to ensure that the coercive process is effective, but in procedural practice, there are issues affecting the normal conduct of the procedure; by logical analysis and with the aim of addressing issues presented in coercive procedural practice in the field of administrative law and on the basis of the theoretical-normative framework, the types of protective measures which are dictated in the recovery process through coercive means are identified, procedural issues in practice that undermine their effectiveness and, lastly, recommendations for good practice for effective coercive management that promotes the appropriate use of temporary measures to increase debt recovery rates.

KEYWORDS: Coercive procedure, late payment, precautionary measures, public



## INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene por objeto analizar el proceso coactivo en el Ecuador, particularmente la importancia de las medidas cautelares en este tipo de procesos administrativos de ejecución que instaura el Estado para recuperar su cartera vencida.

En el Ecuador las instituciones públicas tienen acreencias que no han sido cumplidas en tiempo oportuno por las personas naturales y jurídicas sean públicas o privadas y sobre las cuales recae la obligación de pago ya sea por impuestos, o deudas a favor de la Administración Pública. Frente al incumplimiento de tales obligaciones, la ley entrega al Estado la facultad del ejercicio de la jurisdicción coactiva para efectivizar los créditos que existen a su favor y disminuir los índices de morosidad.

Dentro del proceso coactivo la principal herramienta para una recuperación efectiva de los valores adeudados son las medidas cautelares, figura legal que se encuentra prevista en el Código Orgánico Administrativo y que constituye un mecanismo legal del cual se vale el Estado, para asegurar el pago de sus acreencias. Estas medidas cautelares se dictan al inicio del procedimiento coactivo, en la primera providencia también conocida como auto de pago, siempre y cuando existan elementos de juicio suficientes para arbitrar tales medidas.

Dentro de la sustanciación de estos procesos coactivos se genera una problemática que dilata su trámite lo cual deriva en que la gestión coactiva pierda su efectividad, este inconveniente radica en el desconocimiento del marco normativo por parte de los funcionarios encargados de la gestión coactiva.

Para establecer una guía dentro del presente estudio se establece la siguiente pregunta: ¿Las instituciones públicas ejercen de manera eficaz la potestad coactiva a través de las medidas cautelares que le ley establece para una recuperación efectiva de sus acreencias?

Para responder la pregunta se plantea como objetivo central analizar el proceso coactivo y las medidas cautelares previstas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Los objetivos específicos, se enfocan en determinar los tipos de medidas cautelares que se dictan en los procesos de recuperación vía coactiva dentro de instituciones públicas tales como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, Servicio de Rentas Internas SRI y La Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias CONAFIPS; y, establecer recomendaciones de buenas prácticas para la efectiva gestión de la coactiva que promueva la utilización adecuada de las medidas cautelares dentro de los procesos coactivos en la Administración Pública.

En el estudio se utiliza el método inductivo, proceso de conocimiento que se inicia por la observación de fenómenos particulares, con el propósito de llegar a conclusiones y premisas generales que pueden ser aplicadas a situaciones similares

a la observada, en tal sentido se realizará un estudio de las diferentes formas en que las empresas estatales ejercen su facultad coactiva, a fin de poder establecer conclusiones que signifiquen un aporte para mejorar la gestión coactiva en el Ecuador.

Además, los conceptos, definiciones, teorías, ideas, principios básicos y contenidos jurídicos que se incluyen en este artículo, facilitan la comprensión de la información entorno a la temática desarrollada.

El artículo científico tiene un enfoque cualitativo, su accionar se direcciona a recabar información directa de las fuentes para realizar un análisis lógico, con el propósito de abordar la problemática que se presenta en el ámbito del Derecho Administrativo y Procesal con fundamento en el marco teórico, normativo.

## **DESARROLLO**

### **Generalidades del procedimiento coactivo. -**

El autor Mateo Carrión (2020) en su tesis doctoral, afirma que la jurisdicción coactiva es un tema estrictamente relacionado con la autotutela del Estado, por lo tanto, es evidente que dentro de estos procedimientos una de las partes debe ser necesariamente el Estado, a través de sus diferentes entidades que comprenden el sector público. (p.31)

Para el autor Luis Serrano (2018) el procedimiento coactivo se refiere a la aplicación de la potestad administrativa respecto de una obligación que los ciudadanos o extranjeros contraen por varias circunstancias en un estado determinado. (p.1)

La gestión coactiva es una potestad que tienen ciertas entidades del sector público y que permite a las empresas estatales realizar el cobro de sus acreencias mediante la instauración del proceso administrativo de ejecución que se denomina proceso coactivo, este procedimiento administrativo se desarrolla con la forma de un proceso judicial y la ley le brinda la posibilidad de que se puedan ordenar medidas cautelares en contra de los deudores que no han cumplido a tiempo con sus obligaciones. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

El procedimiento coactivo se inicia con el propósito de recuperar los valores de una acreencia en mora a favor de una empresa estatal cuya potestad coactiva está prevista en la ley, para iniciar el proceso previamente debe existir un título de crédito o sea un documento emitido por la institución pública que pruebe la existencia de una obligación de parte de una persona natural o jurídica, pública o privada y que la misma se encuentra en mora debido a que la obligación a pesar de ser notificada al deudor no ha sido pagada, el código de la materia establece 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. (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 262)

Una vez recibido el título de crédito, el ejecutor de la coactiva es el funcionario público encargado de iniciar el proceso, éste se inicia con la orden de pago que se la materializa con la primera providencia también conocida como auto de pago.

En el auto de pago en primer lugar se dispone el inicio del procedimiento en contra del obligado, determinando claramente los nombres, apellidos y número de identificación, cédula, RUC o pasaporte del o los(as) deudores(as); también se ordena el pago inmediato de la deuda determinando el valor a pagar más los intereses, multas y costas procesales que se calcularán hasta la fecha de pago.

Además, se ordena que el deudor pague o dimita bienes en el término de tres días y en el caso de que no cumpla con lo dispuesto se ordena el embargo de bienes equivalentes al valor de la deuda más los intereses, multas y costas procesales que se generen.

#### **Propósito de la gestión coactiva. -**

El propósito de la jurisdicción coactiva es ejecutar por parte de la administración pública y sin auxilio de la función judicial las obligaciones dinerarias a favor del Estado; hay que hacer notar que gran parte de los recursos que maneja la administración pública son recursos que provienen de impuestos y deudas a favor del Estado, estos recursos son destinados para satisfacer las necesidades de la población en general a través de servicios, obras y bienestar social.

La falta de pago de estos valores afecta directamente a la misma población, un ejemplo crudo y real es el grave daño que infringen los empleadores a sus trabajadores cuando caen en mora patronal con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, así pues mientras se mantiene la mora al trabajador se le dificulta recibir los beneficios de la seguridad social como son: salud, pensiones jubilares y montepío, a pesar de que la ley expresamente obliga al IESS brindar estos servicios aun cuando el patrono se encuentre en mora, en la práctica siempre se da prioridad los asegurados cuyos patronos se encuentran al día en sus pagos por tanto el

trabajador afectado se convierte en un aliado del gestor de coactiva para salvaguardar sus derechos.

Por otra parte, la falta de pago de los impuestos al Servicio de Rentas Internas afecta directamente a la realización de obra pública en educación, salud, vialidad etc., por tanto, la gestión coactiva tiene como objetivo bajar los índices de mora para la menor afectación a la gestión pública.

### **Las medidas cautelares dentro del proceso coactivo. –**

La ley de la materia reconoce como medidas cautelares aplicables a los procesos de ejecución coactiva las siguientes: el secuestro de bienes muebles, el embargo de muebles e inmuebles, la retención de fondos (dinero), y, la prohibición de salida del país para que se aplique esta última debe existir previamente la orden de un juez dentro de la esfera judicial. (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 281).

La autora Doménica Guerrero (2018) en su tesis doctoral afirma que la ley pone a disposición de la administración pública para asegurar el cobro de la deuda, incluso antes que la vía de apremio haya sido puesta en marcha con la emisión de la providencia correspondiente, la posibilidad de recurrir a las medidas cautelares previas. Se trata de medidas que no forman parte, en principio, del procedimiento de apremio, sin embargo, tienen una estrecha relación con el mismo, pues se trata de asegurar la continuidad de los bienes en el patrimonio del deudor y los derechos sobre los que, en su caso, recaerá la ejecución. (p.14)

Continuando con el análisis de la primera providencia también conocida como auto de pago y con el fin de maximizar la eficiencia para la recuperación de los valores adeudados el ejecutor de coactiva ordena la práctica de medidas cautelares que garantizan anticipadamente el cumplimiento de la resolución del ejecutor, hay que destacar que las medidas cautelares se deben realizar antes de la citación ya que como su nombre lo indica precautelan cobro de la obligación antes que el deudor pueda enajenar sus bienes para evadir el pago de la deuda.

Es importante indicar que la efectividad del proceso coactivo radica en la facultad coercitiva de ordenar medidas en contra de los obligados, sin esta facultad el proceso de ejecución coactiva sería un procedimiento administrativo más y se reduciría sustancialmente su efectividad, he aquí la importancia de las medidas cautelares dentro del proceso de ejecución coactiva.

El autor Roberto Baca Merino (2020) afirma: “(...) el procedimiento administrativo sancionador viabiliza el ejercicio del poder estatal mediante el cual la Administración pública puede llegar a imponer sanciones y medidas restrictivas a los administrados.”(p.268)

El Código Orgánico Administrativo en su artículo 189 dispone una serie de medidas cautelares que se podrán ordenar en la providencia que da inicio al procedimiento coactivo y también prescribe que se podrán ordenar otras medidas que estén previstas en la ley.

Dentro de la práctica procesal coactiva encontramos medidas que son utilizadas por las entidades públicas tales como el Servicio de Rentas Internas, el Instituto de Seguridad Social y Corporación de Finanzas Populares y son las siguientes:

- Retención de fondos y congelamiento de cuentas mediante oficio a la Superintendencia de Bancos.
- Prohibición de transferencia de acciones, participaciones, beneficios, dividendos, intereses económicos, derechos fiduciarios mediante oficio a la Superintendencia de Compañías.
- Prohibición de constituir gravamen o enajenar sobre bienes muebles mediante oficio a la Dirección Nacional de Registros Públicos y Agencia Nacional de Tránsito.
- Retención de valores por concepto de devolución de impuestos, por parte de la Administración Tributaria, mediante oficio al Servicio de Rentas Internas.
- Inhabilitación para celebrar contratos con las instituciones públicas mediante oficio al Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP.
- Inhabilitación para ser contratado/a en calidad de servidor público, mediante oficio al Ministerio de Trabajo.
- Prohibición de enajenar o de gravar bienes inmuebles, mediante oficio a la Dirección Nacional de Registros de Datos Públicos DINARDAP, a los Registros Mercantiles; y, de la Propiedad a nivel nacional.
- Prohibición de enajenar o de gravar bienes muebles, mediante oficio a todas las entidades de control de Tránsito y Transporte Terrestre y Agencia Nacional de Tránsito.
- Prohibición de enajenar de los registros marcarios, lemas comerciales, logotipos y patentes mediante oficio al Servicio Nacional de Derechos Intelectuales SENADI.
- Retención de fondos y congelamiento de cuentas mediante oficio a la Superintendencia de Bancos y a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Embargo de empresas, ejecutado directamente por el S.R.I.
- Embargo de créditos, la retención o el embargo de un crédito se practicará mediante notificación de la orden al deudor del coactivado, para que se abstenga de pagarle a su acreedor y lo efectúe al ejecutor.

La práctica procesal coactiva ha demostrado que las MEDIDAS más efectivas son la retención de fondos y congelamiento de cuentas dentro del sistema financiero, gracias a estas medidas coercitivas los deudores acuden a cumplir con sus obligaciones y llegan a acuerdos de pago.

Otra medida que entrega buenos resultados y ayuda a elevar los índices de recuperación es la inhabilitación para ser contratado/a en calidad de servidor público y se materializa vía oficio dirigido al Ministerio de Trabajo por tanto los deudores que quieren trabajar dentro del Estado se ven obligados al pago de sus deudas para poder asumir sus cargos.

Para finalizar, se afirma que el proceso coactivo tiene la forma de un proceso judicial en el cual el ejecutor de coactiva hace las veces de un juez y de igual forma cumple las mismas solemnidades de un proceso judicial, con la salvedad de que el

ejecutor de coactiva es un servidor público y no está investido de jurisdicción entendida como la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, únicamente cumple con la función de dirigir el proceso de ejecución coactiva que comienza con un auto de pago o providencia inicial, continua con la citación y en los casos en que el deudor cumple con su obligación, el proceso culmina con el auto de cancelación. En los casos en los cuales el deudor no paga se procede con el embargo y remate de bienes y en el caso de que no posea bienes para cubrir su obligación se pasa a la siguiente instancia en la esfera judicial que es la declaración de insolvencia del deudor.

### **Impugnación dentro del proceso de coactiva. -**

El proceso de coactiva es totalmente administrativo, aunque la forma de sustanciación sea igual a un proceso judicial por tanto se debe atender a lo que la ley de la materia dispone: “la o el deudor únicamente pueden oponerse al procedimiento de coactiva mediante la interposición oportuna de una demanda de excepciones ante las o los juzgadores competentes. (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 327)”

El autor Carlos Coello (2019) afirma: “(...) las actuaciones de la Administración Pública se ven materializadas a través de actos administrativos, hechos administrativos, actos de simple administración y contratos administrativos que ostentan la característica esencial de ser ejecutivos y ejecutorios; es decir que en virtud de la autotutela administrativa están llamados a cumplirse sin que la Administración deba acudir a la Función Judicial para que se puedan ejecutar, incluso mediante coacción.” (p. 21)

Así pues, en la práctica procesal coactiva no cabe impugnación dentro de la vía administrativa, el único medio de impugnación de un acto administrativo es vía demanda contenciosa administrativa ante los tribunales judiciales competentes atendiendo a la materia, ahora bien existe una excepción a esta regla que se encuentra prescrita en el artículo 269 del Código Orgánico Administrativo que entrega al deudor la oportunidad de impugnar el título de crédito que da origen la coactiva respecto de sus requisitos de validez y para lo cual debe presentar su reclamo dentro del plazo de pago voluntario que son los diez días previos a la orden de pago que emite el ejecutor.

La ley de la materia taxativamente determina que para presentar excepciones al procedimiento coactivo se debe presentar una demanda en la esfera judicial y únicamente acepta las siguientes excepciones:

1. Incompetencia del órgano ejecutor.
2. Ilegitimidad de personería del ejecutado o de quien haya sido notificado como su representante.
3. Inexistencia o extinción de la obligación.
4. El hecho de no ser deudor ni responsable de la obligación exigida.
5. Encontrarse en trámite, pendiente de resolución, una reclamación o recurso administrativo con respecto al título crédito que sirve de base para la ejecución coactiva, en los casos en que sea requerido el título de crédito.

6. Hallarse en trámite la petición de facilidades para el pago o no estar vencido ninguno de los plazos concedidos, ni en mora de alguno de los dividendos correspondientes.
7. Encontrarse suspendida la eficacia del acto administrativo cuya ejecución se persigue.
8. Duplicación de títulos con respecto de una misma obligación y de una misma persona (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 328)

Ahora bien, para suspender el proceso coactivo mientras se decide sobre la demanda de excepciones es necesario que el coactivado demuestre al órgano ejecutor que la demanda ha sido presentada ante las o los juzgadores competentes, que las excepciones interpuestas están prescritas en el Código Orgánico Administrativo y como último requisito se deben entregar las garantías que la ley solicita.

Se puede evidenciar claramente que la naturaleza jurídica de las excepciones al proceso de coactiva en primer lugar es salvaguardar los derechos de los coactivados y entregarles una opción para los casos en los que por negligencia o por error se hayan conculcado derechos de los coactivados, y, en segundo lugar también se protegen los derechos del Estado ya que para que el trámite de excepciones suspenda la ejecución coactiva será necesaria la consignación del diez por ciento de la cantidad a la que asciende la deuda, sus intereses y costas.

#### **Problemática dentro de la práctica procesal coactiva. –**

El Código Orgánico Administrativo en su artículo 262 prescribe que la persona encargada de ejercer la gestión coactiva es el empleado recaudador de la institución pública, en la práctica los ejecutores de coactiva son autoridades que ingresan por contrato o encargo y son de libre remoción, un ejemplo es el caso del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social el funcionario encargado de la ejecución coactiva es el Director Nacional o el Director Provincial quien debido a las múltiples funciones que tiene a su cargo realiza el encargo de las gestión coactiva a funcionarios públicos mediante resolución con fundamento en el artículo 127 de la Ley Orgánica de Servicio Público y artículo 271 del Reglamento la Ley Orgánica de Servicio Público.

El encargo de la ejecución coactiva y la libre remoción genera inestabilidad en los ejecutores por ende un freno en el avance del proceso, un desfase en la prosecución de este ya que las nuevas autoridades, en su afán de mejorar la gestión, cambian las políticas que en muchos casos no tienen coherencia con la normativa legal por tanto los procesos se desorganizan y se entorpece la gestión coactiva retardando la instauración de medidas cautelares en contra de los deudores morosos.

Al momento de sustanciar los procesos, el ejecutor de coactiva de la institución pública es de quien depende el despacho oportuno de las providencias que elaboran los secretarios abogados y debido al desconocimiento y falta de experticia los ejecutores no logran firmar las providencias en los plazos esperados y la sustanciación de los procesos se retarda.



Vale la pena decir que para la elección de un ejecutor de coactiva la ley no exige requisitos mínimos para el cargo, se debería exigir conocimientos básicos de la materia o por lo menos 3 años de experiencia en gestión coactiva.

### **Propuesta para mejorar la sustanciación del procedimiento coactivo. -**

Por lo expuesto es necesario que exista un cambio para el nombramiento de los ejecutores de coactiva de las instituciones públicas, el ejecutor debe ser elegido para que desempeñe sus funciones por lo menos dos años en sus funciones a fin de que los procesos coactivos puedan sustanciarse normalmente y generar resultados óptimos.

Resumiendo, el proceso de coactiva es un proceso administrativo sumamente efectivo gracias a que la ley faculta a este procedimiento la opción de emitir medidas cautelares antes de la citación, esto permite que la administración pública se asegure el cobro de sus acreencias debido a que se evita que el deudor enajene o esconda sus bienes para evadir el pago de la obligación.

Unificando la normativa de gestión coactiva de las diferentes instituciones del Estado se crearía uniformidad en la gestión así los ejecutores podrán conocer claramente como se impulsan los procesos de gestión de coactiva lo cual redundará en una mejora dentro de sustanciación de los procesos y se elevarán los índices de recuperación de los valores que pertenecen al erario nacional. Es indispensable agrupar los reglamentos de ejecución coactiva de las diferentes instituciones públicas para que los ejecutores de las diferentes instituciones puedan aprovechar al máximo estas herramientas de cobro, así también es necesaria una cooperación interinstitucional para que los procesos coactivos sean homogéneos.

## **CONCLUSIONES**

La gestión coactiva es importante para garantizar la recuperación de los recursos monetarios del sector público que comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 225)

Los recursos que maneja el sector público sirven para financiar el gasto público, incluyendo programas y servicios gubernamentales de carácter social, proyectos de infraestructura y pagos de deudas, los deudores morosos con la Administración Pública dentro de nuestra sociedad son una minoría de la población por ende una gestión coactiva ejecutada con apego a la ley y respetando los derechos

de las personas siempre será un beneficio para la mayoría de las personas dentro de nuestra sociedad.

Las medidas cautelares que se ordenan en las diferentes instituciones públicas en especial el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Servicio de Rentas Internas y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias son medidas coercitivas efectivas, ayudan mucho a la recuperación de los valores adeudados y abarcan las principales medidas cautelares que la ley permite pero el desconocimiento de la normativa de los ejecutores de coactiva atenta en contra de la efectividad de los procesos. La norma en que se fundamentan los procesos coactivos no tiene errores ni vacíos, el problema surge cuando se lleva a la práctica, la mayoría de instituciones públicas adolecen de las falencias en la organización de sus departamentos de coactiva, estas errores van desde el desconocimiento de la norma y el procedimiento por parte de los ejecutores, hasta la implementación de los reglamentos de gestión coactiva, lo cual se puede evidenciar a través de los diferentes documentos que se han creado en varias instituciones públicas que tienen marcadas diferencias.

Es necesario que los reglamentos de gestión de coactiva dentro de las instituciones públicas del Ecuador se estandaricen para aprovechar la experiencia que tiene instituciones de mayor experticia como son el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Servicio de Rentas Internas respecto de otras que no la tienen, uno de los aspectos importantes que se deberá tomar en cuenta en el reglamento de coactiva estandarizado es que el período de gestión de un ejecutor de coactiva debe ser de mínimo de 2 años y los funcionarios que sean designados para este cargo deben demostrar experiencia mínima de por lo menos 3 años en gestión coactiva; además es necesario que dentro de los departamentos de coactiva exista un grupo de abogados internos autorizados para suscribir las providencias que actualmente suscribe únicamente el ejecutor de coactiva a fin de dar fluidez a la gestión y aliviar la carga operativa del ejecutor.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Carrión Rubio, I. M. (2020). *Levantamiento del Velo Societario en la Jurisdicción*

*Coactiva* (Doctoral dissertation, Quito: Universidad de Los Hemisferios

2020).

Luis Adrián Serrano Chica, *El procedimiento coactivo en la legislación*

ecuatoriana de los últimos años (2005-2018), y su régimen en el código

orgánico administrativo, Artículo Original (Miscelánea) RFJ, No. 4, 2018, pp. 107-115, publicado por Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Guerrero Izurieta, D. N. (2018). LA POTESTAD COACTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO (Bachelor's thesis).

Merino, R. B. (2020). Alcances de la presunción de licitud en el procedimiento administrativo sancionador. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 267-276.

Coello Jácome, C. D. (2019). *Las medidas cautelares dentro del proceso contencioso administrativo* (Master's thesis, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).

### **Base legal**

Código Orgánico Administrativo. (2017). *Segundo Suplemento Registro Oficial* 31, 7-VII-2017.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro Oficial No. 449, 20 de Octubre 2008.*