



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA DE DERECHO

TÍTULO

LA INEXISTENCIA DEL DERECHO A RECURRIR EN EL PROCEDIMIENTO
DE EJECUCIÓN DE COACTIVA SEGÚN EL CÓDIGO ORGÁNICO
ADMINISTRATIVO

**Informe del Proyecto final de Investigación previo a la obtención del Título
de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**

AUTOR

SILVIO GONZALO INGA QUIZHPE

TUTOR

DR. WILLIAMS BUENAÑO

AÑO

2020



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA DE DERECHO**

TITULO:

LA INEXISTENCIA DEL DERECHO A RECURRIR EN EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE COACTIVA SEGÚN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO

Proyecto final de Investigación previo a la obtención del Título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador, aprobado por el tribunal en nombre de la Universidad Nacional de Chimborazo y ratificado con sus firmas.

MIEMBROS DEL TRIBUNAL

Dr. Williams Buenaño
TUTOR

10

Calificación

Firma

Dr. Germán Mancheno
MIEMBRO 1

9

Calificación

Firma

Dr. Alex Gamboa
MIEMBRO 2

10

Calificación

ALEX BAYARDO
GAMBOA
UGALDE
Firmado digitalmente por ALEX BAYARDO-GAMBOA UGALDE
Número de reconocimiento (RNE)
c=EC, 1=BOZAWA,
serialNumber=9.00010046, cn=ALEX BAYARDO-GAMBOA UGALDE
Fecha: 2020.07.20 12:03:52 -05'00'

Firma

9.66

NOTA FINAL:

DECLARACIÓN DE TUTORÍA

DR. WILLIAMS BUENAÑO

CATEDRÁTICO DEL NIVEL DE PRE-GRADO, DE LA CARRERA DE DERECHO, DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO.

CERTIFICO:

Haber asesorado, revisado detenida y minuciosamente durante todo su desarrollo, del proyecto de investigación titulado “LA INEXISTENCIA DEL DERECHO A RECURRIR EN EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE COACTIVA SEGÚN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO”, realizado por Silvio Gonzalo Inga Quizhpe, por lo tanto, autorizo proseguir los trámites legales para su presentación.

Riobamba, 25 junio de 2020

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Williams Buenaño', with a large, stylized flourish at the end.

DR. WILLIAMS BUENAÑO

DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Silvio Gonzalo Inga Quizhpe, autor de la presente investigación, con cédula de ciudadanía No....., libre y voluntariamente declaro, que el trabajo de titulación: “LA INEXISTENCIA DEL DERECHO A RECURRIR EN EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE COACTIVA SEGÚN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO” ; es de mi plena autoría, original y no es producto de plagio o copia alguna, constituyéndose en documento único, como mandan los principios de la investigación científica y el patrimonio intelectual del trabajo investigativo pertenece a la Universidad Nacional de Chimborazo.

Es todo cuanto puedo decir en honor a la verdad.



Silvio Gonzalo Inga Quizhpe

C.C. 1401192453

AUTOR

AGRADECIMIENTO

Mi agradecimiento a toda mi familia, en especial a mis padres por encaminarme para poder cumplir mis retos, por darme principios y valores para formarme como una persona de bien.

También mi gratitud a la Universidad Nacional de Chimborazo, por sus conocimientos impartidos a través de los docentes de la carrera de Derecho, especialmente mi agradecimiento a mi tutor de tesis, por su predisposición al dirigir el presente trabajo de investigación.

Silvio Gonzalo Inga Quizhpe

DEDICATORIA

A mis padres por su incondicional apoyo en todos los momentos malos y buenos de mi vida, por ser el ejemplo de valores, esfuerzo y sacrificio, pero sobre todo por darme día a día su cariño e incomparable amor conjuntamente con su apoyo.

Silvio Gonzalo Inga Quizhpe

ÍNDICE

DECLARACIÓN DE TUTORÍA	III
DECLARACIÓN DE AUTORÍA	IV
AGRADECIMIENTO	V
DEDICATORIA	VI
ÍNDICE	VII
RESUMEN	XI
1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	2
3. OBJETIVOS	3
3.1 Objetivo General.....	3
3.2 Objetivos Específicos	3
4. Estado del Arte relacionado a la temática de la investigación.....	3
5. MARCO TEÓRICO	5
5.1 EL PROCESO DE EJECUCIÓN COACTIVA.....	5
5.1.1 Antecedentes de la jurisdicción coactiva.....	5
5.1.2 Definición y características de la jurisdicción coactiva	6
5.1.3 Características de la jurisdicción coactiva.....	7
5.1.4 Objeto de jurisdicción coactiva.....	8
5.1.5 El proceso coactivo.....	8
5.1.6 Etapas del proceso coactivo	9
5.2 El derecho a recurrir	11

5.2.1 La impugnación en la vía administrativa.	11
5.2.2 Posiciones teóricas del derecho a recurrir.	12
5.2.3 Características del derecho a recurrir en el ámbito administrativo.	14
5.2.4 El derecho a recurrir en el sistema interamericano de derechos humanos.....	14
5.2.5 El derecho a recurrir en la Constitución de la República del Ecuador.	16
5.3 La vulneración de los derechos de los administrados en el proceso de ejecución coactiva	17
5.3.1 Errores de las administraciones públicas en los procedimientos de jurisdicción coactiva.....	17
5.3.2 La imposibilidad de recurrir en el proceso de ejecución coactiva .	18
5.3.3 Efectos al administrado por la imposibilidad del derecho a recurrir ante los errores de la administración	19
5.3.4 Análisis de Casos de ejecución de procedimiento coactivo.	20
5.3.5 Recursos frente a la decisión	22
6. METODOLOGÍA	23
6.1 Unidad de análisis	23
6.1.1 Métodos.....	23
6.2 Tipos de investigación	24
6.3 Diseño de Investigación.....	25
6.4 Población y Muestra	25
6.5 Técnicas de investigación.....	26
6.6 Técnicas de procesamiento e interpretación de datos	27
7. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	27
8. CONCLUSIONES	38
9. RECOMENDACIONES.....	39

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro n° 1	Población.....	25
Cuadro n° 2	Regulación del proceso coactivo en el COA.....	27
Cuadro n° 3	El derecho a recurrir es garantía del debido proceso.....	28
Cuadro n° 4	Áreas a garantizar el derecho a recurrir.....	29
Cuadro n° 5	Afectación de derechos del coactivado.....	30
Cuadro n° 6	La propia administración enmienda errores.....	31
Cuadro n° 7	Impugnación en vía administrativa.....	32
Cuadro n° 8	Vulneración del derecho a la defensa del coactivado.....	33
Cuadro n° 9	Inobservancia al derecho a recurrir.....	34
Cuadro n° 10	Garantía de recurrir en todo proceso administrativo.....	35

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico n° 1	Regulación del proceso coactivo en el COA.....	27
Gráfico n° 2	El derecho a recurrir es garantía del debido proceso.....	28
Gráfico n° 3	Áreas a garantizar el derecho a recurrir.....	29
Gráfico n° 4	Afectación de derechos del coactivado.....	30
Gráfico n° 5	La propia administración enmienda errores.....	31
Gráfico n° 6	Impugnación en vía administrativa.....	32
Gráfico n° 7	Vulneración del derecho a la defensa del coactivado.....	33
Gráfico n° 8	Inobservancia al derecho a recurrir.....	34
Gráfico n° 9	Garantía de recurrir en todo proceso administrativo.....	35

RESUMEN

En la Constitución de la República del Ecuador se establecen garantías del debido proceso, las cuales tienden a asegurar un proceso justo ante una autoridad judicial o administrativa competente e imparcial, obligada a observar y respetar además las garantías del derecho constitucional a la defensa, dentro de las cuales se encuentra en derecho a recurrir según lo prevé el artículo 76 numeral 7 literal m del texto constitucional.

En base de lo expuesto en la presente investigación, se analiza la imposibilidad de recurrir del fallo o la resolución que se dicta en los procedimientos administrativos de ejecución coactiva ya que de acuerdo al artículo 263 del Código Orgánico Administrativo, no cabe impugnación administrativa de la resolución dictada en este tipo de procedimiento, ante lo cual se estaría limitando el derecho constitucional de defensa, en la garantía de recurrir.

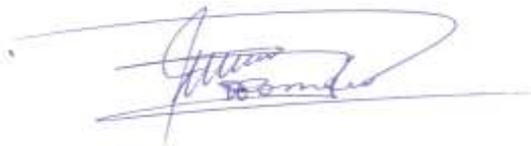
Para cumplir con los objetivos propuestos, se utilizó el método analítico sintético, el cual permitió identificar y analizar las normas jurídicas más relevantes que se relacionan con el problema de investigación. Del mismo modo, se realizó una investigación de campo, la cual permitió identificar casos reales que evidencian la imposibilidad de recurrir de los coactivado dentro de los procedimientos de ejecución coactiva y la forma como dicha garantía afecta los derechos del coactivado.

Palabras claves: Defensa, derechos, recurrir, coactivado, impugnación, administrativa, ejecución, procedimiento.

ABSTRACT

Guarantees of due process are established in the Constitution of the Republic of Ecuador, which tend to ensure a fair procedure before a competent and impartial judicial or administrative authority, it forced to observe and respect the guarantees of the constitutional right to defense, within of which it is entitled to appeal as provided in article 76, numeral 7, literal m of the legal text. It is stated that in the present research, the impossibility of appealing the ruling or the resolution that is dictated in the administrative procedures of coercive execution is analyzed according to article 263 of the Organic Administrative Code, there is no challenge administrative resolution issued in this type of system, before which would be limiting the constitutional right of defense, in the guarantee of appeal. To comply with the proposed objectives, the synthetic, analytical method was used, which allowed identifying and analyzing the most relevant legal norms related to the research problem. Likewise, field research was carried out, which allowed the identification of real cases that demonstrate the inability to appeal to the co-activated within the coercive execution procedures and how this guarantee affects the rights of the co-activated.

Keywords: Defense, rights, appeal, co-activated, challenge, administrative, execution, procedure.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Hugo Romero', is written over a horizontal line.

Reviewed by: Romero, Hugo

Language Skills Teacher

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de ejecución de coactiva tiene sus antecedentes históricos en el derecho romano; “Específicamente en la Ley de las XII Tablas vigente durante los períodos 450 – 451 a. c” (Danos, 2001, pág. 36), según el autor, este proceso se creó como parte del proceso sumario ejecutivo, el cual surgió en los municipios italianos como una relevante imperiosidad del comercio para tener rapidez y seguridad en la recuperación de sus créditos.

En base de lo expuesto, se puede decir que no ha cambiado la finalidad del proceso coactivo ya que el mismo tiene por objeto hacer efectivo el cobro de las deudas a favor de las entidades del Estado; para tal efecto se creó un proceso rápido, sencillo desde el punto de vista procesal, pero desde el punto de vista práctico es drástico para los deudores, por cuanto en el mismo se pueden dictar medidas cautelares desde el inicio mismo del proceso y ejecutar en forma ágil el cobro de dichas deudas.

Es importante decir que la gran mayoría de países a nivel mundial ha incluido dentro de su legislación este procedimiento coactivo para fortalecer además las finanzas públicas, siendo una de sus características principales que se ejecute con independencia de la voluntad del coactivado, cual puede llegar a perder su patrimonio dentro de este procedimiento.

En el Ecuador el proceso coactivo se encontraba regulado en el Código de Procedimiento Civil, pero en la actualidad se derogó dicho cuerpo legal; y, ahora este tipo de jurisdicción se encuentra en el Código Orgánico Administrativo, a partir de su artículo 262, el cual está vigente desde el año 2017, el cual otorga la titularidad a las entidades que tienen esta potestad para hacer efectivo los cobros de los valores a su favor, manifestando que dentro de la vía administrativa no cabe impugnación.

En base de lo expuesto, se realizará una investigación de campo que permitirá identificar algunos de los casos en los cuales se evidencie los efectos que se

produce al coactivado al no tener la posibilidad de impugnar la resolución que se emite en el procedimiento coactivo.

Finalmente, se indica que en el perfil de investigación consta lo siguiente: la introducción, el marco teórico, el estado del arte, un esquema de contenidos en el cual constan los temas y subtemas a desarrollarse en la tesis, la metodología que se va a utilizar en la investigación, los recursos humanos y económicos a utilizarse, el cronograma de actividades y la bibliografía.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El derecho a recurrir es una de las garantías del debido proceso que se encuentra establecido en el artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución de la República del Ecuador, el mismo que permite que una autoridad superior, sea en el ámbito administrativo o judicial, quien revise las resoluciones del inferior con el objeto de enmendar posibles errores que pueden vulnerar los derechos de los administrados o de los justiciables según el caso.

Con estos antecedentes, se manifiesta que el problema de la presente investigación radica en el hecho de que en el proceso de ejecución coactivo, no cabe impugnación en la vía administrativa, es decir se limita en forma total el derecho constitucional a recurrir, conforme así lo establece el Código Orgánico Administrativo (2019), en los siguientes términos: “No cabe impugnación en la 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 que se trate...” (Artículo 262)

Por tales motivos, se puede decir que se estaría inobservando el derecho a recurrir en los procesos de ejecución coactiva, sin tomar en consideración que el referido artículo 76 numeral 7 literal m) del texto constitucional, es muy claro en establecer que en todos los procedimientos, en que se decida sobre sus derechos, se deberá garantizar el correspondiente derecho a recurrir, es decir en esta norma constitucional, no se limita el derecho a recurrir solo a los procesos judiciales, sino dice a todos los procedimientos entre los que se incluyen todos los procedimientos administrativos, en los cuales su resolución,

indudablemente puede llegar a afectar ampliamente los derechos de los administrados.

Finalmente, se indica que el hecho de que, desde el ámbito normativo, se impida recurrir de las resoluciones dictadas en los procesos coactivos, en consecuencia, afecta el derecho a la defensa del coactivado, ya que las resoluciones que se dicten en su contra pueden estar erradas y sin embargo la administración no puede corregir sus propios errores, ante lo cual se pueden causar perjuicios a los administrados.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo General

Determinar la inexistencia del derecho a recurrir en el procedimiento de ejecución de coactiva, mediante el estudio de casos y los cuerpos legales vigentes para verificar si se vulnera los derechos del coactivado.

3.2 Objetivos Específicos

- Realizar un análisis de carácter legal, doctrinario, del proceso de ejecución coactiva.
- Analizar casos que permitan evidenciar la inaplicación del derecho a recurrir en los procesos de jurisdicción coactiva.
- Identificar cuáles son los derechos del coactivado que se podrían vulnerar ante la inexistencia del derecho a recurrir en el proceso coactivo.

4. Estado del Arte relacionado a la temática de la investigación

En relación al trabajo que versa sobre: “La inexistencia del derecho a recurrir en el procedimiento de ejecución de coactiva según el Código Orgánico Administrativo”, se anota lo siguiente:

Para Manuel Alulema Macas (2018), en su trabajo de titulación: Proyecto de reforma al artículo 263 del Código Orgánico Administrativo, para garantizar el derecho a la defensa en el proceso coactivo, señala lo siguiente:

Dentro del proceso coactivo se limitan algunas de las garantías del derecho a la defensa, como por ejemplo el derecho de contradicción ya que en este caso el demandado solo puede oponerse a la ejecución del proceso coactivo a través demanda de excepciones a la coactiva ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. (pág. 53)

Por su parte, Gutiérrez Mora, Diana, (2016) en su trabajo: La Ejecución de la Jurisdicción Coactiva señalada en el Procedimiento Civil Ecuatoriano aplicada en el Instituto de Fomento al Talento Humano, señala, además:

“El Código Orgánico Administrativo, impide que el coactivado pueda presentar cualquier recurso en contra del acto administrativo que se genere dentro de los procesos coactivos, lo cual inobserva varias de las garantías del derecho a la defensa” (pág. 5)

Por otra parte, Patricio Emilio Morán, (2011) en su trabajo de investigación titulado: “El proceso coactivo en la administración tributaria seccional” expone, además:

“La impugnación es un derecho subjetivo de quienes intervienen en el proceso a cualquier título y condición, en si la impugnación es un recurso exclusivo de los litigantes en un proceso, el derecho a recurrir se traduce en la interposición como medio para obtener la corrección de los errores de las autoridades administrativas o judiciales”. (pág. 91)

Finalmente, Jinesta Ernesto, en su trabajo: Los Recursos Administrativos, concluye:

“Tal es así que la Constitución de la República del Ecuador otorga la facultad de impugnar decisiones que afecten cualquier derecho garantizando así la seguridad jurídica, principalmente fundada en la legalidad”. (pág. 28)

5. MARCO TEÓRICO

5.1 EL PROCESO DE EJECUCIÓN COACTIVA

5.1.1 Antecedentes de la jurisdicción coactiva

Los antecedentes históricos más antiguos de la jurisdicción coactiva se encuentran en el derecho romano, ya que esta institución jurídica fue parcialmente regulada en la Ley de las XII Tablas, en donde dentro de las primeras tres tablas se refería sobre el derecho procesal privado, que luego se constituyó como la base para el cobro de deudas por parte de Estado. Al respecto, la doctrina señala:

La ejecución de la sentencia del deudor se regulaba muy detalladamente. Aunque resulta morbosa por ser muy personal y cruel, es fruto del consenso que tuvo la elaboración de las XII Tablas, por parte de los patricios y plebeyos, como los deudores solían ser los plebeyos, esta regulación consistía un principio de seguridad jurídica, el plebeyo podía saber que lo esperaba en caso de ser insolvente. (Marienhoff, 200, pág. 87)

Es decir que la jurisdicción coactiva tiene como antecedentes las normas que regulaban el derecho privado, las cuales fueron tomadas como base, para regular las personas que adeudaban al Estado, a través de la creación de la jurisdicción coactiva. En el Ecuador, la jurisdicción coactiva, apareció por primera vez en la carta constitucional de 1946, que establecía:

“La jurisdicción coactiva se establece únicamente a favor del Fisco y de las demás instituciones de derecho público y del Banco Central del Ecuador y los Bancos del Sistema de Crédito de Fomento, para la recaudación de sus créditos, así como en favor de las cajas de previsión para el cobro de aportes y fondos de reserva” (Constitución Política del Ecuador, 1946, artículo 193)

Así mismo, en lo posterior la jurisdicción coactiva fue regulada en el Código de Procedimiento Civil; y, en materia Tributaria se incluyó en la Ley del Impuesto a

la Renta expedida en el año de 1971; y, posteriormente fue regulada en la Ley de Régimen Tributario Interno de 1989, en donde aumentan las potestades que se podía ejercer dentro de este tipo de jurisdicción los cuales fueron complementadas en el Código Tributario del año 2007, en donde la regulación se mantiene hasta la actualidad en materia tributaria.

Finalmente, se indica que en la actualidad el cuerpo legal que regula la jurisdicción coactiva es el Código Orgánico Administrativo, el mismo que fue publicado en Registro Oficial Nro. 31 de 07 de julio de 2017, cuyo ámbito de aplicación comprende la aplicación de la jurisdicción coactiva a todas las entidades del Estado, con excepción de materia tributaria.

5.1.2 Definición y características de la jurisdicción coactiva

“Es el poder o potestad de que se hallan revestidas las autoridades públicas para cobrar los créditos adeudados a las entidades públicas” (Bayona 2017, pág. 11). De lo expuesto por el autor se manifiesta que la coactiva es la facultad concedida por la ley a favor de las entidades públicas para que efectúen cobros de manera directa a quienes mantengan deudas con el Estado.

Por otra parte, el tratadista Juan Carlos Cassagne, señala:

“La jurisdicción coactiva es la actuación administrativa mediante la cual, la entidad de derecho público acreedora invita al deudor a pagar voluntariamente sus obligaciones, previamente al inicio de cobro por jurisdicción coactiva, con el fin de evitar el trámite administrativo y judicial, los costos que conlleva esta acción y en general solucionar el conflicto de una manera consensuada y beneficiosa para las partes” (Cassagne, 2000, pág. 149)

En base de lo expuesto, se puede decir que la jurisdicción coactiva es un privilegio exorbitante del Estado que le permite cobrar deudas por sí mismo a su favor, en ejercicio de similares, pero no iguales poderes jurisdiccionales que se les confiere a los jueces ordinarios y que para el caso que los ejecuta un funcionario de la propia administración, sin necesidad de acudir a la justicia

ordinaria para hacerlo. Adquiriendo para el evento al menos una apariencia de juez y parte.

5.1.3 Características de la jurisdicción coactiva

Las características más importantes del proceso de ejecución coactiva son las que se detallan a continuación:

- Es una facultad que la pueden ejercer las entidades del Estado, a través de los respectivos funcionarios recaudadores, tesoreros, quienes hacen las veces de jueces de coactivas.
- En este proceso, el Estado hace las veces de juez y parte. De allí que pueden concebirse como una facultad exorbitante de la administración.
- “Mediante este procedimiento el Estado puede recaudar en forma más ágil, los recursos que por ley le pertenecen y que son esenciales para su funcionamiento”. (Fajardo, 2015, pág. 226)
- En el procedimiento de ejecución coactiva, se inicia y se impulsa por parte del Estado, sin previo consentimiento de parte del coactivado, el cual se le concede únicamente el tiempo para que pague la obligación de carácter económica.
- La naturaleza jurídica del proceso coactivo es administrativa y no judicial, por lo tanto, los funcionarios encargados de ejercerla no son jueces con potestades jurisdiccionales o que forman parte de la administración de justicia.
- En el proceso coactivo, no cabe impugnación en la vía administrativa, es decir no se garantiza el derecho a recurrir, en esta vía, sin embargo, el coactivado puede activar la vía judicial a través de la interposición del juicio de excepciones a la coactiva regulado en el artículo 315 del Código Orgánico General de Procesos.

5.1.4 Objeto de jurisdicción coactiva

“La jurisdicción coactiva 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, a las Instituciones del sistema financiero público, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al Servicio de Rentas Internas; y, otras entidades a las cuales la ley les ha otorgado esta potestad.” (Moreta, 2019, pág. 97).

De lo expuesto, por el autor, se puede decir que la jurisdicción coactiva tiene por objeto hacer efectivo, recaudable, recuperable, en dinero o documentos aceptados por el Estado, lo que se recaudó. No obedece a la búsqueda de satisfacción de necesidades particulares o personales, sino única y estrictamente valores que se entienden pertenecen al Estado.

5.1.5 El proceso coactivo.

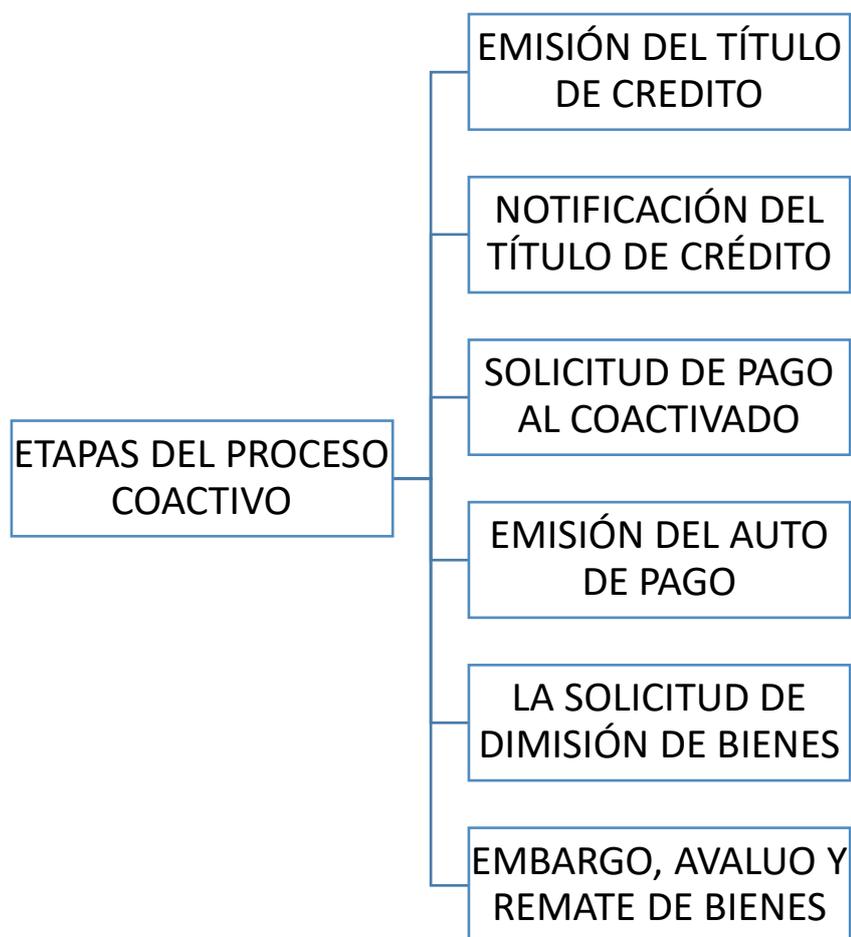
El proceso coactivo se encuentra regulado a partir del artículo 261 del Código Orgánico Administrativo, en donde se establece la competencia, los requisitos del título de crédito, las condiciones para el ejercicio de la jurisdicción coactiva, la posibilidad de efectuar las facilidades de pago y en definitiva las etapas del proceso coactivo.

Al respecto la doctrina señala: “El procedimiento coactivo, es sin duda ágil, rápido en el cual opera el principio imperium o tutela de la administración, que realiza su labor para conseguir rubros, dividendos para cumplir la actividad del Estado que es la prestación de servicios públicos” (Danos, 2016, pág. 51). A continuación, se analizan brevemente las etapas del proceso coactivo.

En base de lo expuesto, se puede decir que el procedimiento coactivo es el conjunto de etapas procesales establecidas en el Código Orgánico Administrativo, ejecutadas por los funcionarios públicos recaudadores que tiene por objeto la recuperación de las deudas de los ciudadanos, para que el Estado puedan cumplir con los fines estatales.

5.1.6 Etapas del proceso coactivo

En el siguiente gráfico, se pueden apreciar las etapas del proceso coactivo.



Fuente: Código Orgánico Administrativo

Elaborado por: Silvio Inga.

a. Emisión, notificación del título de crédito y solicitud de pago al coactivado.

El título de crédito es el documento que evidencia el concepto o naturaleza de la deuda y el monto a pagar por parte del coactivado, el cual se respaldará en títulos ejecutivos, tales como: catastros y cartas de pago legalmente emitidas y por cualquier instrumento público que pruebe la obligación, Los requisitos que debe cumplir el título de crédito se encuentran establecidos en el artículo 268 del código Orgánico Administrativo, los cuales son:

- Identificación de la entidad y órgano que emite el título de crédito.
- Identificación del deudor
- Lugar y fecha de emisión.
- Identificación de la obligación.
- Valor de la obligación
- La fecha desde la cual se devengan intereses
- La liquidación de intereses desde la fecha actual.
- Las firmas

Cabe señalar que, a falta de uno de los requisitos establecidos anteriormente, podría acarrear la nulidad del título de crédito; y, consecuentemente se daría de baja dicho título, sin perjuicio de que la administración, inicie el proceso coactivo con un nuevo título de crédito.

La notificación del título de crédito se puede realizar, mediante boletas, de manera personal cuando se desconoce el domicilio, por la prensa, y por casillero judicial si el deudor ha señalado casillero judicial con un profesional del derecho. Cabe señalar que, al momento de notificar el título de crédito, se le conmina al coactivado a pagar la obligación dentro de 8 días. En el caso de que el coactivado pague la obligación, termina el proceso, caso contrario continúa.

b. La emisión del auto de pago.

De acuerdo a la doctrina:

“Mediante el auto de pago, se ordena que el deudor o sus garantes paguen la deuda o dimitan bienes dentro del término de 3 días, contados desde la notificación, apercibiéndoles de no hacerlo, se embargarán bienes equivalentes a la deuda, inclusive de intereses, costas, multas, costas de recaudación, y otros recargos.” (Escobar, 2003, pág. 35)

Cabe señalar que el auto de pago debe contener la deuda, pero la misma debe ser líquida, determinada y de plazo vencido, en el auto de pago se debe hacer constar la posesión del Secretario, quien será el encargado de notificar el auto de pago al coactivado, entre otras funciones.

c. Embargo, avalúo y remate de bienes

En caso de que el coactivado, no pague ni dimita bienes en el término de 3 días, la entidad pública podrá disponer el embargo de todos los bienes y créditos que tenga el coactivado para lo cual oficiará a entidades públicas y privadas con tal fin, por ejemplo: Al registro de la propiedad, si se quiere embargar bienes inmuebles; a la Agencia Nacional de Tránsito si se quiere embargar vehículos, a la Superintendencia de Bancos para retener los fondos de las cuentas, etc.

En lo posterior, luego del embargo, se procede a efectuar un avalúo de los bienes por parte de un perito que generalmente lo nombra el mismo juez de coactivas; y, en lo posterior, si no ha pagado la obligación el coactivo, finaliza el proceso con el remate de los bienes, el cual de acuerdo al artículo 300 del Código Orgánico Administrativo, debe realizarse por vía informática; y, con ello concluye el procedimiento coactivo, es decir con la recuperación de valores de manera forzosa.

5.2 El derecho a recurrir

En el presente tema se abordará, la importación de la impugnación en el proceso de jurisdicción coactiva, lo cual no está establecido en el Código Orgánico Administrativo, con el objeto de identificar la falencia normativa que existe al respecto, para lo cual se analizará el derecho a recurrir desde el ámbito doctrinario, constitucional y normativo, así como las características más importantes del derecho a recurrir.

5.2.1 La impugnación en la vía administrativa.

El derecho a impugnar una resolución de carácter administrativo es fundamental para garantizar un adecuado proceso que se realiza en contra de una persona a

través del proceso coactivo, por cuanto permitiría al ciudadano acceder a otra autoridad para que analice su caso, a fin de determinar si existen o no errores que le puedan perjudicar, lo cual no se prevé en este tipo de procesos.

Al respecto la doctrina señala:

El derecho a impugnar es un medio para obtener la corrección de errores que perjudican al recurrente, en donde sin lugar a dudas el acto administrativo que se impugna se convierte para cada caso en una decisión o resultado de un razonamiento en donde existen premisas para poder llegar a una conclusión, la cual es necesaria que se someta a una nueva revisión. (Cornejo, 2017, pág. 1)

En base de lo expuesto, es preciso señalar que el Código Orgánico Administrativo en su artículo 42 numeral 5, si garantiza el derecho de impugnación de los actos administrativos en la vía administrativa; y, se encuentra desarrollado en el artículo 217 y siguientes del mismo cuerpo legal, en donde se han establecido dos recursos el de apelación y el recurso extraordinario de revisión.

Sin embargo, de lo expuesto, cabe indicar que los recursos indicados anteriormente, no son aplicables al proceso coactivo, sino a los demás procedimientos administrativos, ante lo cual el derecho a la impugnación, se estaría limitando por parte del Estado al hablar del proceso de jurisdicción coactiva, conforme se analizará más adelante en el artículo 263 del Código Orgánico Administrativo.

5.2.2 Posiciones teóricas del derecho a recurrir.

Para Zambrano (2017): el derecho a recurrir es:

Un elemento que se ha incorporado a los textos constitucionales para limitar el poder que asume el juez u otra autoridad dentro de un determinado proceso, puesto que aquel es susceptible de cometer errores, ante lo cual la tutela debe estar garantizada por un juez o una autoridad superior. (pág. 84)

En tal sentido, se puede indicar que el derecho a recurrir constituye un medio de impugnación reconocido por la Constitución, donde se otorga a las partes procesales para solicitar a una autoridad administrativa diferente la modificación, subsanación o dejar sin efecto distintos errores presentes en una actuación o decisión de un órgano administrativo.

De Santo (2015, pág. 83), señala

El derecho a recurrir, permite que la corrección o modificación de resoluciones administrativas sea realizada por un órgano superior, de mayor instancia, que revisa las actuaciones del inferior y por lo tanto controla el ejercicio de la actividad jurisdiccional para alcanzar la máxima justicia, en la medida de lo posible.

De lo expuesto por el autor, se puede decir que la idea del derecho a recurrir, se basa en la justicia, mediante la corrección de errores, no solamente producidos en el ámbito judicial, sino además en el ámbito administrativo, por cuanto dichos errores de igual manera pueden perjudicar gravemente a los administrados, ante lo cual necesitan tener mecanismos procesales en la misma vía administrativa para que sea la propia administración quien enmiende sus propios errores.

Por su parte Dromi, (1998) señala, además:

El control de la administración, tiene por finalidad la protección y defensa de la legalidad administrativa y los derechos subjetivos de los administrados. Por tal motivo a través del derecho a recurrir, se intenta establecer la legalidad administrativa cuando ella ha sido violada u obtener su restablecimiento, conjugándola con la observancia de las situaciones jurídicas particulares.

Según el tratadista Roberto Dromi, el derecho a recurrir intenta armonizar la defensa de los derechos subjetivos de los administrados, sin dejar de lado el interés público de las entidades del Estado. Dicho en otras palabras, a través de este derecho se promueve el control de la legalidad, legitimidad, debido proceso, motivación, entre otras garantías del debido proceso.

5.2.3 Características del derecho a recurrir en el ámbito administrativo.

A continuación, se anotan las principales características del derecho a recurrir:

- Se encuentra garantizado en la Convención Americana de Derechos Humanos y en la Constitución de la República del Ecuador, por lo que su aplicación desde el ámbito normativo y práctico es obligatoria, en virtud del principio de convencionalidad, que obliga a las autoridades acatar las normas previstas en la Convención Americana.
- El derecho a recurrir permite satisfacer intereses y expectativas individuales del recurrente en cada caso en particular.
- Es una forma de controlar las resoluciones administrativas. Con el objeto de alcanzar un mayor grado de justicia, resulta igualmente beneficioso para el Estado, ya que aquello permite garantizar los derechos de los ciudadanos que fortalece el imperio de la ley y la seguridad jurídica.
- Se interpone por la parte interesada. El derecho a recurrir, se activa por petición de la parte afectada con una determinada resolución administrativa.
- Puede interponerse en la vía administrativa y judicial, antes solo se interponía en la vía judicial, pero con la evolución de la normativa se garantiza ante cualquier decisión de los poderes públicos no judiciales.

5.2.4 El derecho a recurrir en el sistema interamericano de derechos humanos

El derecho a recurrir, se encuentra establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos, (1969) en los siguientes términos: Durante el proceso, toda persona tiene derecho a la plena igualdad de condiciones a las siguientes garantías mínimas. Literal h) Derecho a recurrir del fallo ante el juez o tribunal superior. (Artículo 8 numeral 2 literal h)

Así mismo, el derecho a recurrir ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018), de la siguiente manera:

En cuanto al derecho a recurrir, la Corte enfatizó que las formalidades requeridas para que el recurso sea admitido deben ser mínimas y no deben constituir un obstáculo para que aquel cumpla con su función de examinar y resolver los agravios sustentados por el recurrente. (Sentencia Caso Amrhein, Vs, Costa Rica, 25 abril 2018, párr. 47)

De lo expuesto por la Corte se señala que independientemente del sistema de recursos que adopten los Estado en el ámbito judicial o administrativo, deben establecerse recursos que sean eficaces para proteger los derechos de los ciudadanos, estando prohibido que los Estados limiten el acceso a los recursos en aras de proteger una adecuada tutela por parte del Estado.

Así mismo la Corte Interamericana, (2016) señaló:

La corte ha sostenido que la obligación del Estado de proporcionar un recurso no se reduce a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales o aún la posibilidad de recurrir a los tribunales, sino que es preciso que los recursos tengan efectividad que los términos del mismo, es decir, que den resultados o respuestas a las violaciones de derechos reconocidos en la convención, en la Constitución y en la ley. (Sentencia Caso Maldonado Ordoñez, Vs Guatemala, 03 de mayo de 2016, párr. 109).

De lo expuesto, se indica que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, garantiza el derecho a recurrir, no solo por su inclusión en el ordenamiento jurídico de cada país, sino que es fundamental que los recursos que se prevean sea efectivos para proteger los derechos que pueden ser violentados por las entidades y organismos del Estado; y, que a través de los recursos se puedan ordenar las reparaciones por la violaciones de derechos de los ciudadanos que correspondan, lo cual puede ocurrir no solo en el ámbito judicial, sino además en el ámbito administrativo.

5.2.5 El derecho a recurrir en la Constitución de la República del Ecuador.

Finalmente se indica que el derecho a recurrir forma parte de una de las garantías del derecho a la defensa, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución de la República del Ecuador, norma en la cual se señala lo siguiente: “Recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”

La norma constitucional es clara; y, está acorde con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicada en líneas anteriores, al ampliar la posibilidad de ejercer el derecho a recurrir no solo en las sentencias, sino ante cualquier tipo de resolución que afecte los derechos, lo cual exige que este derecho también sea garantizado en la vía administrativa como en el procedimiento de jurisdicción coactiva.

Por otra parte, la Corte Constitucional del Ecuador (2011), en relación al derecho a recurrir señala lo siguiente:

La garantía de recurrir ante un fallo del juez o autoridad competente superior establece que toda persona tiene derecho a disponer en un plazo razonable los fallos emitidos en la determinación de su responsabilidad, debidamente motivados para su impugnación. (Sentencia Nro. 095-2230-11-EP, 09 junio 2014.)

En tal razón, se puede decir que el debido proceso legal carecería de eficacia sin el derecho a la defensa en un juicio y la oportunidad de defenderse contra una resolución o un fallo adverso, por consiguiente, a través del derecho a recurrir, se puede permitir al administrado y/o afectado por una resolución administrativa o sentencia desfavorable, proteger sus derechos mediante una nueva oportunidad para ejercer su defensa.

Para tal efecto, el administrado podría activar los mecanismos de impugnación establecidos en el Código Orgánico Administrativo o en la ley y lograr un nuevo examen por parte de una autoridad administrativa superior y diferente a la que emitió la resolución inicial que se impugna, cuya aplicación es fundamental en el

proceso coactivo por todas las consideraciones anteriormente expuestas, cuyos motivos se analizan a continuación.

5.3 La vulneración de los derechos de los administrados en el proceso de ejecución coactiva

En el presente tema, se inicia el análisis enfocado a evidenciar los errores que pueden cometer las administraciones públicas en la tramitación del proceso coactivo; y, de allí determinar la importancia de recurrir en el mismo ámbito administrativo y no judicial.

5.3.1 Errores de las administraciones públicas en los procedimientos de jurisdicción coactiva

El derecho a recurrir en el ámbito administrativo, se sustenta en los errores que suelen cometer las entidades públicas dentro del proceso coactivo, las cuales conducen a la vulneración de los derechos constitucionales de los coactivados; y, por tal motivo, es necesario que los administradores accedan a recursos dentro de este procedimiento, que permitan a la propia entidad enmendar su error y consecuentemente evitar la transgresión de derechos.

En tal razón, a continuación, se anotan algunos de los errores más frecuentes que suelen cometer las entidades públicas que sustentan la necesidad de aplicar el derecho a recurrir en el procedimiento que se encuentra bajo la jurisdicción coactiva. Estos son:

- **Falta de notificación al coactivado.** Esto suele ocurrir cuando se notifica en un lugar diferente al que vive el coactivado; y, consecuentemente no puede ejercer su derecho a la defensa, ya que no fue notificado en debida y legal forma.
- **Valoración de la prueba del coactivado.** Se han presentado casos en los cuales no se ha dado atención y valoración de los elementos probatorios que presentan los coactivados, los cuales a veces podrían eximirle de pagar una determinada obligación, si fueran debidamente analizados y aceptados por

las entidades públicas se podrían dar de baja los títulos de crédito, cuando estos en verdad desvirtúan el objeto de la obligación.

- **Incumplimiento de los requisitos del título de crédito.** De acuerdo a la doctrina, otro de los errores en los que incurre la administración, se da por: “Falta de cumplimiento, de los requisitos formales que debe contener el título de crédito, los cuales a veces no son subsanados por la administración, lo cual genera un juicio de expresiones en el cual se solicita la nulidad del título de crédito, en los casos de que no haya sido enmendado por la administración”. (Jinesta, 2015, pág. 91)
- **Caducidad del procedimiento coactivo.** Esto suele pasar cuando han transcurrido más de 5 años de la deuda; y, el administrado solicita la caducidad del procedimiento, lo cual a veces es negado por las administraciones públicas, pese a que ya expiró la potestad para ejercitar la coactiva.
- Cálculos erróneos respecto del capital adeudado más los intereses generados, entre otros.

5.3.2 La imposibilidad de recurrir en el proceso de ejecución coactiva

El artículo 263 del Código Orgánico Administrativo (2019), es muy claro al impedir la posibilidad de ejercer el derecho a recurrir dentro del procedimiento de jurisdicción coactiva. La referida norma legal señala:

Proceso ordinario de impugnación. No cabe impugnación en la vía administrativa contra el acto administrativo que se origine a partir del requerimiento del deudor para el pago voluntario de la obligación de la que se trate, salvo en los supuestos taxativamente determinados en este título. El único medio de impugnación de un acto administrativo expedido con ocasión del procedimiento de ejecución coactiva es el ejercicio de la acción contenciosa ante los tribunales competentes, en razón de la materia, en los casos previstos en este código. (Artículo 263)

Como se puede apreciar la norma antes citada cierra completamente la posibilidad de recurrir en la vía coactiva en el propio ámbito administrativo. En tal sentido, es necesario manifestar que de una u otra manera se estarían inobservando las garantías normativas a las que se hace referencia en el texto constitucional, las cuales tienen por objeto que las normas que se crean en la Asamblea Nacional y demás organismos y autoridades con potestad normativa, adecuen de manera formal materialmente las leyes a los derechos previstos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

Al respecto, es preciso señalar que: “La adecuación de manera formal, se refiere al cumplimiento previo del procedimiento para expedir una ley; en tanto que la adecuación material obliga a que el contenido de la norma observe los principios, derechos y normas constitucionales, de tal manera que no limiten su contenido, sino más bien que lo desarrollen” (De Santo, 1999, pág. 17)

En base de lo expuesto por el autor, se puede decir que el hecho de que el artículo 263 del Código Orgánico Administrativo, impida la posibilidad de ejercer el derecho a recurrir, se podría decir que esta norma jurídica no tiene una adecuación material a lo previsto en la Constitución, por cuanto transgrediría este derecho garantizado en el artículo 76 numeral 7 literal m) del texto constitucional, por cuanto, limita el principio de doble conforme, ya que impide que las administraciones públicas incluso, puedan regular internamente la aplicación de este derecho, lo cual estaría absolutamente prohibido en virtud de la norma legal antes invocada.

5.3.3 Efectos al administrado por la imposibilidad del derecho a recurrir ante los errores de la administración

En los casos de que las entidades públicas hayan vulnerado los derechos de los administrados dentro del proceso de ejecución coactiva; y, que no pueda el coactivado impugnar la resolución o el acto administrativo en su contra, podría generar una afectación de carácter patrimonial al coactivado, conforme se analiza a continuación:

El coactivado, podría verse obligado a presentar un juicio de excepciones a la coactiva, ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativos. En tal virtud, debería contratar un profesional del derecho, el cual sin duda alguna va a

generar amplios costos por el trámite judicial, perjudicándose de esta manera a su patrimonio.

Otra de las maneras en que se puede afectar la economía del ciudadano, se da cuando la administración ha cometido errores; y el título de crédito son por valores que no superan los mil dólares o mil quinientos dólares. En estos casos ante la imposibilidad de recurrir en el ámbito administrativo, el ciudadano a veces no prefiere defenderse en un juicio coactivo, por los costos que representa y decide forzosamente pagar la obligación, aunque la misma no fue debidamente sustentada; es decir que prefiere pagar antes que litigar en un proceso judicial que le va a representar mayores costos que el mismo título de crédito.

Así mismo, a veces cuando el coactivado, al no pagar la obligación, aunque la misma no esté sustentada legalmente, podría iniciarse en su contra el proceso de embargo, avalúo y remate de sus bienes, ante lo cual se pueden provocar serios perjuicios económicos al coactivado, por cuanto en ciertas ocasiones los bienes no son valuados conforme su precio comercial, lo que hace que se rematen por valores inferiores a los que en realidad cuestan, perjudicándose también su patrimonio.

5.3.4 Análisis de Casos de ejecución de procedimiento coactivo.

A continuación, se analizan dos casos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en donde se evidencian errores de la Administración, que no fueron subsanados por parte de dicha entidad del Estado.

Caso Nro. 1

- **Título de crédito Nro:** 42360145
- **Coactivado:** Valencia Inca Juana Rosa.
- **Fecha de inicio:** 10 de octubre de 2019.
- **Capital adeudado:** 446.96 dólares

En el presente caso, se expidió el título de crédito, por cuanto se adujo responsabilidad patronal de la coactivada, al no pagar la afiliación de un trabajador, durante 4 meses. La coactivada en el ejercicio de su derecho a la defensa, manifestó que ya fue cerrado el local; y, presenta como prueba de su parte el cierre del RUC, así como la petición de desafiliación al IESS, que no lo pudo hacer porque no conocía el manejo del sistema; y, presentó por escrito esta petición, la cual nunca fue respondida.

Dentro de este caso, se evidenció que efectivamente la coactivada ya cerró su local comercial y que no tuvo trabajadores. Sin embargo, de aquello, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social rechazó su petición; y, le dispuso en el auto de pago que dimita bienes o que pague la obligación dentro del término de 3 días.

En este caso, la coactivada prefirió pagar la obligación por el valor de 446 dólares, en lugar de acudir ante los Tribunales Contenciosos Administrativos, en donde el litigio iba a ser más costoso que la propia obligación. Cabe indicar que las administraciones públicas en general no aceptan los errores en que incurrieron y esa también es una forma de vulnerar los derechos de los coactivos, como aconteció en el presente caso.

Caso Nro. 2

- **Título de crédito Nro:** 41154469
- **Coactivado:** Paguay Allauca Segundo Alfonso
- **Fecha de inicio:** 21 de octubre de 2019.
- **Capital adeudado:** 234.04 dólares americanos.

En este caso, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, expidió un título de crédito, mediante el cual señaló que el coactivado incurrió en responsabilidad patronal, por la no afiliación de una empleada doméstica.

El coactivado, señaló que la empleada si le cumplía algunas funciones domésticas durante una vez a la semana; y, ese fue el motivo para que el IEESS

alegue una contratación a tiempo parcial, lo cual es inadmisibles ya que el contrato a tiempo parcial exige un horario diario o al menos de tres a 5 veces por semana de manera continua e ininterrumpidamente. El coactivado presentó una declaración juramentada de la misma empleada doméstica, lo cual fue rechazado por el IESS, aduciendo que los derechos del trabajador son irrenunciables.

Este también es un caso, en el cual el coactivado pagó la obligación, porque de igual manera judicializar este caso ante el Tribunal Contencioso Administrativo, resultaba ser más costoso que el capital adeudado.

Por los motivos anteriormente expuestos, es que existe la necesidad de incluir en el artículo 263 del Código Orgánico Administrativo la posibilidad de ejercer el derecho a recurrir en el ámbito administrativo para evitar que se cometan arbitrariedades en los procesos coactivos, que en estos casos cuando existen errores de la administración y no subsanan algún tipo de ilegalidad, vulneran los derechos constitucionales de los ciudadanos.

5.3.5 Recursos frente a la decisión

En base a lo desarrollado en el presente trabajo investigativo, al no existir la impugnación en la vía administrativa en los procedimientos coactivados. El Estado está en la obligación de crear una segunda instancia donde se le brinde al administrado la posibilidad de hacer uso del derecho a impugnar del fallo.

El encargado de conocer la causa de la segunda instancia un tribunal capacitado quienes estarán integrados por la máxima autoridad de la entidad estatal que es el Juez de Coactivas y profesionales del derecho calificados, quienes conjuntamente revisarán la resolución de primera instancia; puesto que puede existir errores por parte de la administración pública que perjudique al coactivado y a sus bienes.

En caso de que el fallo llegue a modificar la resolución de primer nivel y la misma sea favorable para el coactivado esta debería ser modificada o si es el caso declarar la nulidad. Pero en caso de que dicha resolución no modifique la resolución y se hayan respetado las garantías básicas del debido proceso, el coactivado cumpla la obligación a la administración pública.

En caso de existir terceras personas interesadas en el proceso los jueces de coactivas necesariamente deben resolver sobre las tercerías respetando así el debido proceso dentro del juicio de coactivas acorde a lo que establece el artículo 323 y siguientes del Código Orgánico Administrativo, en consecuencia, es imprescindible que exista la segunda instancia dentro de los procesos coactivos en todas las instituciones del estado donde se pretenda recuperar los haberes que no han sido cancelados por los administrados.

6. METODOLOGÍA

6.1 Unidad de análisis

La unidad de análisis se la realizará en el IESS de la Dirección Provincial de Chimborazo, con la finalidad de aplicar los instrumentos de investigación es decir la encuesta y la entrevista, para extraer información necesaria acerca del problema de investigación; misma que se realizará a los Jueces de Coactivas del IESS de la Dirección Provincial de Chimborazo y a los Abogados en libre ejercicio.

6.1.1 Métodos

Para el desarrollo de la presente investigación, ha sido necesaria la aplicación de los siguientes métodos que han sido seleccionados previamente con la finalidad de sacar el mayor provecho de los mismos, motivo por el cual se han requerido de los siguientes métodos:

Inductivo

Con la utilización de este método se ha conseguido que el investigador pueda estudiar desde un enfoque particular con el fin lograr extraer conclusiones generales en relación a los casos en los cuales no se permite impugnar las resoluciones en el proceso coactivo, limitando de esta manera el derecho de los ciudadanos para recurrir.

Analítico

A través de la aplicación de este método, se ha logrado realizar un análisis crítico, pero también jurídico, para consecuentemente estudiar desde el punto de vista doctrinario, aquellas normas legales que comprende el ordenamiento jurídico de nuestro país acerca del derecho a recurrir en los procesos de coactivas.

6.2 Tipos de investigación

De acuerdo a las características que ha presentado la investigación, se han requerido de los siguientes tipos que a continuación se exponen:

Documental

Esta investigación es de tipo documental bibliográfica, debido a que se halla basada en un marco teórico que comprende el análisis de aportes investigativos como es el caso de información recolectada tanto física como también virtual que han contribuido a la fundamentación exitosa de esta investigación en relación al derecho a recurrir en los procesos coactivos.

Descriptiva

Debido a que se ha realizado una descripción detallada del problema que se ha investigado, por medio del análisis de casos prácticos reales, a través de los que se ha constatado la vulneración de los derechos del coactivado ante la

imposibilidad de poder recurrir las resoluciones dictadas en los procesos de coactivas.

De Campo

Al ser de campo, esta investigación, procede a través del estudio de casos mediante la observación participativa en donde han existido casos de imposibilidad de recurrir frente a las resoluciones dictadas en los procesos coactivos, y la vulneración del derecho a poder recurrir las mismas.

6.3 Diseño de Investigación

De conformidad a las características y naturaleza que ha presentado la investigación, es de diseño no experimental; motivo por el cual, no se ha realizado la manipulación intencional de las variables ni su modificación, sin embargo, se ha investigado el derecho a recurrir en los procesos de coactiva tal como se presenta en su contexto, de manera que no se ha construido nuevas teorías, aunque se ha encontrado sujeta a conclusiones.

6.4 Población y Muestra

La investigación ha sido efectuada en su totalidad en la ciudad de Riobamba provincia de Chimborazo, tomando en consideración la población involucrada que se encuentra detallada en el siguiente cuadro que a continuación es expuesto:

Cuadro n° 1

Población de la investigación

Población	Número
Abogados en libre ejercicio profesional del cantón Riobamba	25
Jueces de Coactivas del cantón Riobamba	3

Total	28
-------	----

Fuente: Población implicada en la investigación
Realizado por: Silvio Inga

La población que se ha tomado en cuenta para su análisis en la presente investigación, se halla conformada por veinte y cinco abogados en libre ejercicio profesional, además de tres Jueces de Coactivas pertenecientes a instituciones del Estado, con un total de veinte y ocho implicados; por tal motivo y al ser la población pequeña no ha sido necesaria la aplicación de la fórmula estadística que delimite la población, por lo que se procedió analizar a todos los involucrados.

6.5 Técnicas de investigación

Se ha visto conveniente la utilización de técnicas de investigación en relación al problema que se propuesto investigar, de manera que se describen a continuación las siguientes:

Encuesta

Es considerada una técnica eficaz y eficiente de recolección de la información para la investigación; por medio de la que se ha conseguido dar cumplimiento a los objetivos propuestos al inicio de la investigación al recabar datos importantes referentes al derecho de recurrir en los procesos administrativos de coactiva y la vulneración que acarrea el incumplimiento de este derecho.

Entrevista

Al igual que la encuesta, se ha considerado una técnica de relevante importancia en la recolección de la información, debido a que se ha elaborado un formado con preguntas referentes al problema que se investiga, orientadas hacia los expertos y especialistas en el ámbito de coactiva, motivo por el cual se aplicó la entrevista a los Jueces de coactiva de instituciones gubernamentales.

Instrumentos:

En la presente investigación, ha sido de trascendental importancia la aplicación y utilización de instrumentos que permitan recabar la información requerida que sustente la investigación, razón suficiente para aplicar los siguientes instrumentos que a continuación se enuncian:

- Cuestionario
- Guía de Entrevista

6.6 Técnicas de procesamiento e interpretación de datos

En lo referente al procesamiento de la información y los datos recolectados a través de la encuesta, ha sido indispensable el uso de técnicas lógicas, a través de las cuales, se ha logrado ordenar sistemáticamente la información, para consecuentemente representar los resultados mediante cuadros y gráficos de fácil entendimiento. Para la interpretación de estos resultados, ha sido necesario la utilización de la síntesis, inducción y el análisis.

7. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Seguidamente se exponen los resultados analizados con su correspondiente interpretación, acorde a la información que se consiguió obtener de la aplicación de la encuesta, en cada pregunta de la misma.

Encuesta dirigida a los Abogados en libre ejercicio del cantón Riobamba

Pregunta n° 1

¿Está de acuerdo en la forma como se encuentra regulado el proceso coactivo en el Código Orgánico Administrativo?

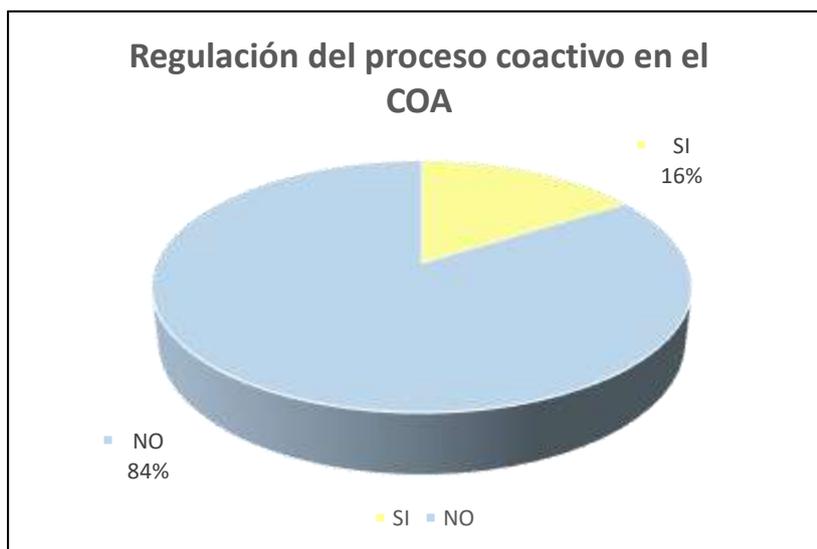
Cuadro n° 1

Regulación del proceso coactivo en el COA

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	4	84%
NO	21	16%
Total	25	100%

Fuente: Encuestas
Realizado por: Silvio Inga

Gráfico n° 1



Realizado por: Silvio Inga

Interpretación: De los resultados, el 84% de los encuestados, manifestaron no estar de acuerdo en la forma de regulación del proceso coactivo en el Código Orgánico Administrativo; en cambio solo el 16% de encuestados dijeron que sí.

Pregunta n° 2

¿El derecho a recurrir es una de las garantías del debido proceso?

Cuadro n° 2

El derecho a recurrir es garantía del debido proceso

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	22	92%

NO	3	8%
Total	25	100%

Fuente: Encuestas
Realizado por: Silvio Inga

Gráfico n° 2



Realizado por: Silvio Inga

Interpretación: Conforme a los resultados encontrados, el 92% de los encuestados afirman que, en efecto, el derecho a recurrir es una de las garantías del debido proceso; mientras que el 8% ha manifestado que no es así. En la Constitución de la República, el art. 76 numeral 7 literal m, establece el derecho a la defensa como una garantía plena y eficaz del cual tenemos derecho si es necesario en todos los procesos sean administrativos o judiciales.

Pregunta n° 3

¿En qué áreas del derecho se debe garantizar el derecho a recurrir?

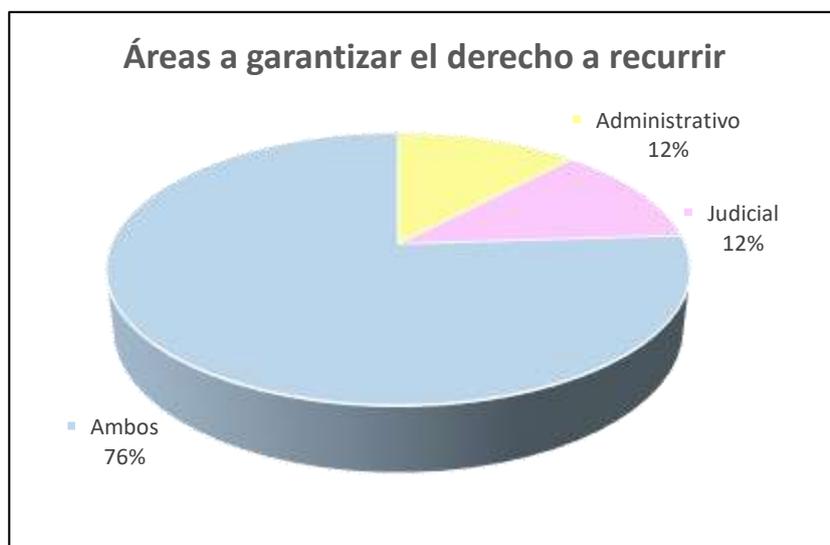
Cuadro n° 3

Áreas a garantizar el derecho a recurrir

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Administrativo	3	12%
Judicial	3	12%
Ambos	19	76%
Total	25	100%

Fuente: Encuestas
Realizado por: Silvio Inga

Gráfico n° 3



Realizado por: Silvio Inga

Interpretación: De acuerdo a la respuesta obtenida de los encuestados, el 76% ha contestado que tanto en el área administrativa como judicial se debe garantizar el derecho a recurrir; mientras que el 12% se ha referido al ámbito

administrativo y el otro 12% al judicial. El derecho a recurrir debe garantizarse en todo ámbito, basta que así lo garantice la Constitución de la República del Ecuador.

Pregunta n° 4

¿La administración pública podría cometer errores que afecten los derechos del coactivado en el proceso de jurisdicción coactiva?

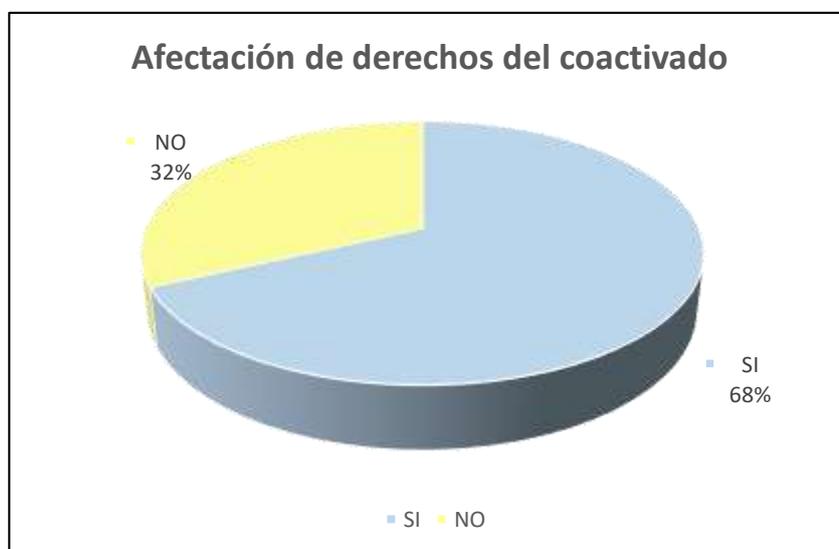
Cuadro n° 4

Afectación de derechos del coactivado

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	17	68%
NO	8	32%
Total	25	100%

Fuente: Encuestas
Realizado por: Silvio Inga

Gráfico n° 4



Realizado por: Silvio Inga

Interpretación: El 68% de encuestados ha manifestado que por supuesto que administración pública comete errores que afecten los derechos del coactivado en el proceso de jurisdicción coactiva; mientras que el 32% de los encuestados expresaron que no. A veces puede suceder que efectúen errores o faltas como un mal cálculo de interés que afecta directamente a la persona coactivada.

Pregunta n° 5

¿El derecho a recurrir garantiza que la propia administración pueda enmendar sus propios errores?

Cuadro n° 5

La propia administración enmienda errores

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	24	96%
NO	1	4%
Total	25	100%

Fuente: Encuestas
Realizado por: Silvio Inga

Gráfico n° 5



Realizado por: Silvio Inga

Interpretación: El 96% de los encuestados han manifestado que, en efecto, la propia administración por medio del derecho a recurrir del afectado puede enmendar sus propios errores, en cambio el 4% de encuestados ha expresado que no. Al configurarse el derecho a recurrir de la parte afectada ante el superior, éste analiza la existencia de la vulneración y lo subsana a través de resoluciones administrativas o sentencias, según sea el caso.

Pregunta n° 6

¿En el proceso coactivo es procedente la impugnación en la vía administrativa?

Cuadro n° 6

Impugnación en vía administrativa

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	0	0%
NO	25	100%
Total	25	100%

Fuente: Encuestas
Realizado por: Silvio Inga

Gráfico n° 6



Realizado por: Silvio Inga

Interpretación: De la investigación, el 100% de los encuestados afirman que en el proceso coactivo no es procedente la impugnación en la vía administrativa. El Art. 263 del Código Orgánico Administrativo, establece que no cabe impugnación en la vía administrativa, contra todo acto administrativo originado a partir del requerimiento al deudor para pagar voluntariamente la obligación; en consecuencia, con esta normativa se está contraviniendo con el mandato constitucional.

Pregunta n° 7

¿Se vulnera el derecho a la defensa del coactivado en el proceso coactivo, ante la imposibilidad de recurrir?

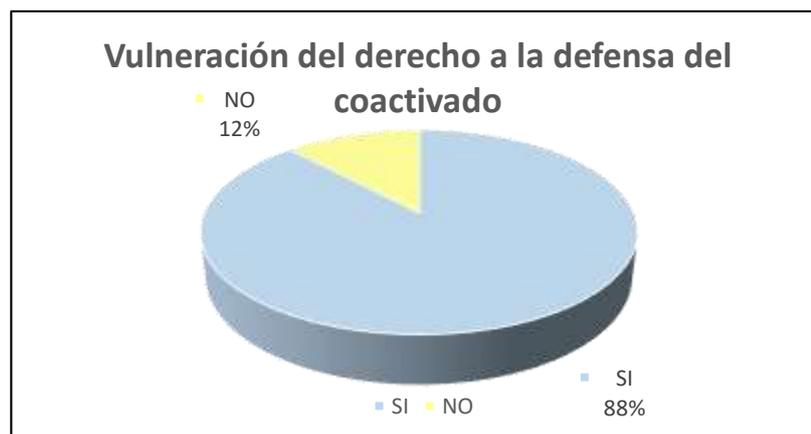
Cuadro n° 7

Vulneración del derecho a la defensa del coactivado

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	22	88%
NO	3	12%
Total	25	100%

Fuente: Encuestas
Realizado por: Silvio Inga

Gráfico n° 7



Realizado por: Silvio Inga

Interpretación: De acuerdo a los resultados obtenidos, el 88% de os encuestados afirman que se vulnera el derecho a la defensa del coactivado en el proceso coactivo, ante la imposibilidad de recurrir; mientras que el 12% ha indicado que no. El derecho a la defensa es un mandato constitucional al cual se tiene derecho absoluto, y al no existir éste se vulnera al coactivado del proceso.

Pregunta n° 8

¿En el proceso coactivo, se estaría inobservando el derecho a recurrir establecido en el texto constitucional?

Cuadro n° 8

Inobservancia al derecho a recurrir

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	24	96%
NO	1	4%
Total	25	100%

Fuente: Encuestas
Realizado por: Silvio Inga

Gráfico n° 8



Realizado por: Silvio Inga

Interpretación: Conforme a los resultados recabados, el 96% de los encuestados han manifestado que, en efecto, se estaría inobservando el derecho a recurrir establecido en el texto constitucional en el proceso coactivo; mientras que el 4% ha mencionado que no. Existe una completa y total inobservancia al mandato constitucional que garantiza este derecho.

Pregunta n° 9

¿En todos los procesos administrativos, se debería garantizar el derecho a recurrir?

Cuadro n° 9

Garantía de recurrir en todo proceso administrativo

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI		%
NO		%
Total	25	100%

Fuente: Encuestas
Realizado por: Silvio Inga

Gráfico n° 9



Realizado por: Silvio Inga

Interpretación: Conforme a los resultados obtenidos el 100% de los encuestados ha indicado que efectivamente, se debería garantizar el derecho a recurrir, absolutamente en todos los procesos administrativos. Con una efectiva aplicación de este derecho de recurrencia se garantiza el derecho a la defensa que en la actualidad no contempla el Código Orgánico Administrativo.

Entrevista dirigida a los Jueces de Coactivas del IESS de la Dirección Provincial de Chimborazo

1. ¿La administración pública podría cometer errores que afecten los derechos del coactivado en el proceso de jurisdicción coactiva?

Los entrevistados han manifestado que, si porque dentro de la administración pública se cometen errores en contra de los contribuyentes, lo cual conlleva a que se vea perjudicado su patrimonio y sobre todo sus recursos económicos; además dentro de todo procedimiento se pueden cometer errores los cuales pueden perjudicar a las personas y la entidad que los comete está en la obligación de que se deba corregir este problema.

2. ¿Se vulnera el derecho a la defensa del coactivado en el proceso coactivo, ante la imposibilidad de recurrir?

La vulneración del derecho a la defensa se puede presentar porque no existe la apelación e impugnación dentro del procedimiento coactivo, de esta manera el contribuyente queda en estado de indefensión; además dentro del Código Orgánico Administrativo que entró en vigencia en el año 2019, en el artículo 263, se determina que no es procedente el derecho a recurrir, lo cual configura la inexistencia del derecho a la defensa dentro de los procesos administrativos de coactiva.

3. ¿En el proceso coactivo, se estaría inobservando el derecho a recurrir establecido en el texto constitucional?

Los entrevistados concuerdan en manifestar que, sí porque no se cumple lo que determina la Constitución de la República del año 2008, donde claramente establece que son garantías básicas del debido proceso que se encuentran establecidas en el artículo 76 numeral 7.

4. ¿En todos los procesos administrativos, se debería garantizar el derecho a recurrir?

Si porque en todos los procesos debe existir el derecho a recurrir, caso contrario se estaría violentando el derecho a recurrir dentro del procedimiento administrativo, lo cual está amparado constitucionalmente como derecho a la defensa.

5. ¿Cuántos juicios de ejecución de coactiva ha tenido en el año 2019?

Según los Jueces de Coactiva entrevistados se indica que aproximadamente de 250 a unas 300 causas.

6. ¿Cuántos juicios de coactivas resolvió en el año 2019?

Se aduce que de los procesos de coactiva que se han presentado, se han resuelto todas las causas por cuanto el procedimiento de ejecución de coactiva es rápido y se lo hace de forma rápida, debido a que está de por medio el interés del Estado.

8. CONCLUSIONES

- El derecho a recurrir forma parte de una de las garantías del derecho a la defensa, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución de la República del Ecuador; y, se encuentra prescrito además en la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 8 numeral 2

literal h), mediante el cual se trata de armonizar la defensa de los derechos subjetivos de los administrados a través del control de la legalidad, legitimidad y debido proceso previo, a la emisión de los actos administrativos.

- El derecho a recurrir en el ámbito administrativo, se sustenta en los errores que suelen cometer las entidades públicas dentro del proceso coactivo, las cuales conducen a la vulneración de los derechos constitucionales de los coactivados; y por tal motivo, es necesario que los administrados accedan a recursos efectivos o idóneos dentro de este procedimiento, que permitan a la propia entidad enmendar su error y consecuentemente tutelar de manera adecuada los derechos de los ciudadanos.
- Se concluye además que el hecho de que el artículo 263 del Código Orgánico Administrativo, impida la posibilidad de ejercer el derecho a recurrir, se podría decir que esta norma jurídica no tiene una adecuación material a lo previsto en la Constitución, por cuanto transgrediría este derecho garantizado en el artículo 76 numeral 7 literal m) del texto constitucional, por cuanto, limita el principio de doble conforme, ya que impide que las administraciones públicas incluso, puedan regular internamente la aplicación de este derecho, lo cual estaría absolutamente prohibido en virtud de la norma legal antes invocada.
- Es necesario que las entidades públicas cuenten con la segunda instancia obligatoriamente para los juicios coactivos.
- Existe abusos por parte de las instituciones del estado y también por parte de los funcionarios públicos quien actúan de una manera errónea al recaudar los valores a los administrados.

9. RECOMENDACIONES

- Es fundamental que las administraciones públicas garanticen seguridad jurídica a los deudores del Estado en los procesos de jurisdicción coactiva, en este caso observando las garantías mínimas del debido proceso constitucional que incluyen la valoración de las pruebas de descargo que

presenta el coactivado; y, de ser el caso si tienen sustento jurídico dichas pruebas, sean aceptadas y el título de crédito se deje sin efecto, lo cual no suele ocurrir en los organismos el Estado.

- Existe la necesidad de reformar el artículo 263 del Código Orgánico Administrativo la posibilidad de ejercer el derecho a recurrir en el ámbito administrativo para evitar que se cometan arbitrariedades en los procesos coactivos, ya que en estos casos cuando existen errores de la administración y no son subsanados por algún tipo de ilegalidad, se vulnerarían los derechos constitucionales de los ciudadanos.
- Finalmente, es necesario que los ciudadanos cumplan a cabalidad con todas y cada una de sus obligaciones económicas para con el Estado; para evitar de esta manera se inicien juicios coactivos en su contra; y, de existir errores que perjudiquen ampliamente su patrimonio, se active la vía jurisdiccional ante los Jueces de los Tribunales Contencioso Administrativo, ya que en esta vía si se identifican cuáles son los errores de la administración y dentro de estos procesos si se han aceptado demandas de excepciones a la coactiva, mediante la cual se ha dejado sin efecto los autos de pago que expiden las administraciones públicas con evidentes errores de hecho o de derecho.
- El Estado debe precautelar los derechos de los administrados, por lo tanto, en cada institución pública debe existir la segunda instancia en los juicios coactivos para lo cual el personal que esté a cargo tiene que estar capacitado. Pero sobre todo en esta segunda instancia revisar minuciosamente las pruebas presentadas de las dos partes. Por ello es fundamental que se reforme este articulado y todo lo referente al proceso coactivo en cuanto a la apelación en la vía administrativa.
- Es fundamental que los funcionarios públicos de las instituciones del Estado cobren el valor que legalmente le corresponde pagar a los coactivados y que se les brinde las facilidades de pago sin la necesidad de llegar a un embargo o secuestro de bienes. Además, es necesario que la entidad pública mejore la calidad de recaudar y el trato que se le da a los administrados.

10. BIBLIOGRAFÍA

Bayona, A. (2017), *El Proceso Coactivo en el Ecuador y su Jurisprudencia*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito Ecuador.

Cassagne, J. (2000), *Derecho Administrativo*, LexisNexis, Abeledo Perrot, Argentina.

Cornejo, J. (2017) *El Recurso de Apelación en el COA*, Revista Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Ecuador.

Código Orgánico Administrativo. Corporación de Estudios y Publicaciones, 2020, Quito Ecuador.

Constitución de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2020, Quito Ecuador.

Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia Nro. 095-2230-11-EP*, 09 de junio de 2014.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, Caso Amrhein, Vs, Costa Rica*, 25 abril 2018

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, Caso Maldonado Ordoñez, Vs Guatemala*, 03 de mayo de 2016.

Danos Jorge, (2016) *El Procedimiento de Cobranza Coactiva como Potestad de la Manifestación de la Administración Pública de Ejecución Forzosa de los Actos*, Temis, Lima Perú.

De Santo V. (1999), *Tratado de los Recursos*, Editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina

Escobar, E. (2003), *El proceso de Ejecución Coactiva*, Editorial Señal, Quito Ecuador

Fajardo, J. (2015), *Proceso de Jurisdicción Coactiva*, Tesis, Universidad Nueva granada, Madrid España.

Jinesta, E. (2015), *Los Recursos Administrativos*, UNAM, México.

Marienhoff, M, (2000), *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires Argentina.

Moreta, Andrés, (2019), *El procedimiento administrativo y sancionador en el COA*, Tendencia Legal, Quito Ecuador.

Organización de Estados Americanos, *Convención Americana de Derechos Humanos*, 1969, Costa Rica.

Zambrano, M. (2017), *Los principios Constitucionales del Debido Proceso y las Garantías Jurisdiccionales*, Editorial Industria Gráfica, Quito Ecuador.

ANEXOS

10. ANEXOS

Anexo n° 1



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS

CARRERA DE DERECHO

Encuesta dirigida a los Abogados en libre ejercicio del cantón Riobamba.

Objetivo: Realizar la encuesta dirigida a los abogados en libre ejercicio del cantón Riobamba con la finalidad de recopilar la información necesaria acerca del problema de investigación.

Indicaciones: Por la importancia del presente tema investigación solicito de manera más comedida contestas el siguiente cuestionario con la mayor veracidad.

Preguntas

1. ¿Está de acuerdo en la forma como se encuentra regulado el proceso coactivo en el Código Orgánico Administrativo?

Si () No (**X**)

2. ¿El derecho a recurrir es una de las garantías del debido proceso?

Si (**X**) No ()

3. ¿En qué áreas del derecho se debe garantizar el derecho a recurrir?

Ámbito administrativo ()

Ámbito judicial ()

Ambos (**X**)

4. ¿La administración pública podría cometer errores que afecten los derechos del coactivado en el proceso de jurisdicción coactiva?

Si (**X**) No ()

5. ¿El derecho a recurrir garantiza que la propia administración pueda enmendar sus propios errores?

Si (**X**) No ()

6. ¿En el proceso coactivo es procedente la impugnación en la vía administrativa?

Si () No (**X**)

7. ¿Se vulnera el derecho a la defensa del coactivado en el proceso coactivo, ante la imposibilidad de recurrir?

Si (**X**) No ()

8. ¿En el proceso coactivo, se estaría inobservando el derecho a recurrir establecido en el texto constitucional?

Si (**X**) No ()

9. ¿En todos los procesos administrativos, se debería garantizar el derecho a recurrir?

Si (**x**) No ()

GRACIAS

Anexo n° 2



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA DE DERECHO

Entrevista dirigida a los Jueces de Coactivas del IESS de la Dirección Provincial de Chimborazo.

Objetivo: Realizar la encuesta dirigida a los jueces de coactivas del IESS de la Dirección Provincial de Chimborazo, con la finalidad de recopilar la información necesaria acerca del problema de investigación.

Indicaciones: Por la importancia del presente tema investigación solicito de manera más comedida contestas la siguiente entrevista con la mayor veracidad.

1. **¿La administración pública podría cometer errores que afecten los derechos del coactivado en el proceso de jurisdicción coactiva?**

SI (x)

NO ()

¿Por qué?

Si porque dentro de la administración pública se cometen errores en contra de los contribuyentes, lo cual conlleva a que se vea perjudicado su patrimonio y sobre todo sus recursos económicos.

2. **¿Se vulnera el derecho a la defensa del coactivado en el proceso coactivo, ante la imposibilidad de recurrir?**

SI (x)

NO ()

¿Por qué?

rápida. _____

GRACIAS.