

**Critical analysis of the legal regime governing exceptions in the coactive
procedure under the COA**
**Análisis crítico del régimen de excepciones en el procedimiento coactivo
según el COA**

Autores:

Arias-Jaramillo, Kamila Patricia
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
Maestrante en la maestría en Derecho con mención en Derecho Procesal Administrativo y
Litigación
Loja-Ecuador



kamila.arias@unl.edu.ec



<https://orcid.org/0009-0000-6121-078X>

Mgs. Jiménez-Loaiza, Chriss de los Ángeles
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
Docente
Loja-Ecuador



chriss.jimenez@unl.edu.ec



<https://orcid.org/0000-0007-6678-1443>

Fechas de recepción: 06-JUL-2025 aceptación: 06-AGO-2025 publicación: 30-SEP-2025



<https://orcid.org/0000-0002-8695-5005>

<http://mqrinvestigar.com/>



Resumen

Este artículo presenta un análisis crítico del régimen de excepciones dentro del proceso de ejecución forzosa en el ámbito administrativo ecuatoriano. El objetivo es determinar si el modelo vigente garantiza plenamente el derecho a la defensa de los ciudadanos o si, por el contrario, existen vacíos legales y deficiencias prácticas que debilitan esta garantía. Aunque la normativa administrativa desde 2017 ha incorporado principios del debido proceso, en la práctica su aplicación no siempre es efectiva ni uniforme. Se evidencian problemáticas como el desconocimiento generalizado de las fases que integran el procedimiento, así como errores comunes en su tramitación que afectan directamente a los derechos de los involucrados. El estudio examina las distintas formas de oposición legal, tales como el pago previo, la prescripción de la deuda y la inexistencia de la obligación, considerando tanto su fundamento jurídico como su aplicación en expedientes concretos. Si bien estas herramientas se constituyen como mecanismos legítimos de defensa, se concluye que su utilidad es limitada en tanto no sustituyen la posibilidad de controvertir previamente la validez del acto que origina la ejecución. A partir del análisis doctrinal y casuístico, se proponen reformas administrativas orientadas a fortalecer las garantías procesales, mejorar la capacitación del personal público y asegurar un equilibrio justo entre la facultad del Estado de exigir obligaciones y el respeto a los derechos fundamentales de las personas afectadas por estos procedimientos.

Palabras clave: Debido proceso; notificación; impugnación; derechos fundamentales; tutela judicial efectiva; administración pública; responsabilidad estatal; garantías procesales

Abstract

This article presents a critical analysis of the exception mechanisms within the framework of administrative enforcement proceedings in Ecuador. The main objective is to determine whether the current system fully guarantees the right to a defense for citizens, or whether legal gaps and practical shortcomings weaken this fundamental safeguard. Although the administrative legal framework since 2017 has incorporated principles of due process, its application in practice remains inconsistent and often ineffective. Issues such as widespread lack of knowledge about the procedural stages and frequent procedural errors directly impact the rights of those involved. The study examines various legal objections—such as prior payment, statute of limitations, and nonexistence of the obligation—considering both their legal basis and how they are applied in actual cases. While these mechanisms serve as legitimate tools of defense, the analysis concludes that their effectiveness is limited, as they do not replace the opportunity to challenge the validity of the administrative act that gives rise to enforcement. Based on doctrinal and case-based analysis, the article proposes administrative reforms aimed at strengthening procedural guarantees, improving the training of public officials, and ensuring a fair balance between the State's authority to enforce obligations and the protection of fundamental rights of individuals subject to these proceedings.

Keywords: Due process; notification; appeal; fundamental rights; effective judicial protection; public administration; state responsibility; procedural guarantees

Introducción

El procedimiento coactivo permite a la administración pública ejecutar directamente obligaciones económicas sin intervención judicial, basado en títulos de crédito firmes y el principio de autotutela, siempre que se respeten el debido proceso y el derecho de defensa. Con la entrada en vigor del Código Orgánico Administrativo (COA en adelante) en 2017, se introdujeron reformas para fortalecer estas garantías, consolidando las excepciones como principal mecanismo de defensa del deudor.

Sin embargo, en la práctica, los administrados suelen ejercer su defensa únicamente en la fase coactiva, cuando la obligación ya ha sido determinada y el margen de actuación es considerablemente más reducido. Esta conducta reactiva, motivada muchas veces por desconocimiento normativo o falta de asesoría técnica, plantea dudas legítimas sobre si el régimen actual garantiza efectivamente el derecho a la defensa o si, por el contrario, existen vacíos normativos y deficiencias institucionales que lo restringen. En este sentido Rivadeneira (2020) señala que:

(...) el ejercicio del derecho a la defensa en el procedimiento coactivo suele materializarse de forma tardía, en gran medida por el desconocimiento de los mecanismos impugnatorios previos o por la falta de asesoría jurídica, lo que compromete la eficacia de la tutela judicial efectiva y evidencia falencias tanto normativas como institucionales (pág. 23).

Desde un enfoque crítico, puede sostenerse que el problema no reside únicamente en el diseño legal del procedimiento, sino en su implementación deficiente y en la limitada accesibilidad del ciudadano común al conocimiento jurídico necesario para ejercer sus derechos a tiempo. Esta brecha entre norma y realidad, convierte al procedimiento coactivo en un espacio donde el Estado, amparado en la legalidad formal, puede vulnerar derechos fundamentales por omisión o exceso en su accionar administrativo.

Esta investigación analiza críticamente el enfoque de esta norma respecto a las excepciones coactivas, combinando doctrina, normativa y casos reales, para evaluar su eficacia y proponer ajustes normativos y administrativos que refuercen la seguridad jurídica, reduzcan la



asimetría entre administración y administrado, y garanticen de forma efectiva el derecho de defensa dentro de la actuación pública.

En la revisión de literatura, se expone el procedimiento coactivo y las excepciones, así como aportes doctrinarios y jurisprudenciales relevantes. Luego, en la metodología, se describe el enfoque cualitativo y los métodos utilizados para la investigación, incluyendo el análisis de casos concretos en Ecuador, con énfasis en decisiones administrativas donde se ha debatido la admisibilidad, oportunidad o contenido de las excepciones.

Material y métodos

Esta investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo con un diseño descriptivo y analítico, centrado en el estudio crítico del régimen de excepciones en el procedimiento coactivo previsto en el Código Orgánico Administrativo. Se aplicó el método dogmático para la interpretación sistemática de las normas legales y principios constitucionales que sustentan el procedimiento coactivo y las excepciones administrativas, método que permite examinar las normas de manera ordenada y coherente para comprender su ámbito de aplicación (García, 2018). Además, se utilizó el método hermenéutico para analizar el sentido y alcance de las disposiciones normativas y su interpretación jurisprudencial, lo que permitió comprender su aplicación práctica y las limitaciones en el ejercicio del derecho a la defensa (López, 2019).

Como parte fundamental de la investigación, se analizaron casos concretos sustentados en sentencias emitidas por tribunales contencioso-administrativos en Ecuador, técnica que según Rodríguez y Pérez (2017) permite “analizar la documentación referente al tema de investigación, lo cual permitió la extracción de los elementos más importantes que se relacionan con el objeto de estudio” (p. 186). Estos casos ilustran la aplicación real del régimen de excepciones, evidenciando tanto la interpretación judicial como las dificultades procesales que enfrentan los administrados al presentar sus defensas en la fase coactiva.

Adicionalmente, se incorporó el método comparativo para estudiar sistemas coactivos en países como Colombia, México y España, con el fin de identificar prácticas jurídicas y reformas normativas que puedan servir de referencia para mejorar el procedimiento coactivo en Ecuador, particularmente en lo relativo a la protección efectiva del derecho a la defensa, siguiendo la línea de pensamiento de Sánchez Vásquez (2019), quien señala que “el análisis

comparado permite comprender las ventajas y desventajas de diferentes sistemas jurídicos, para enriquecer el estudio local” (pág.142).

La investigación se apoyó en fuentes secundarias normas, doctrina especializada y jurisprudencia las cuales fueron sistematizadas y analizadas para ofrecer un panorama crítico y propositivo que permita fortalecer la justicia administrativa y garantizar un equilibrio entre la eficacia recaudatoria y las garantías procesales de los administrados (Martínez, 2020).

La selección de los tres casos concretos se realizó con base en su relevancia jurídica, su actualidad y su valor ilustrativo en relación con el objeto de estudio. Estos casos fueron escogidos por evidenciar de manera clara las problemáticas asociadas a la aplicación de las excepciones en el procedimiento coactivo, tales como la falta de análisis sustantivo por parte de la administración, la interpretación restrictiva del derecho a la defensa y las omisiones en la valoración de pruebas por parte de los jueces administrativos. Asimismo, los casos representan distintos escenarios institucionales y tipos de obligaciones exigidas, lo cual permitió un análisis más amplio y comparativo sobre la forma en que operan las garantías procesales en la práctica. La elección de estos precedentes contribuye al propósito de esta investigación: identificar debilidades normativas y proponer reformas que permitan una mejor protección de los derechos de los administrados en el ámbito de la ejecución forzosa.

Revisión de Literatura

Introducción al Procedimiento Administrativo.

En la ejecución de este procedimiento una potestad que permite a ciertas entidades públicas ejecutar de forma directa las obligaciones económicas contenidas en títulos de crédito firmes, sin intervención judicial previa. Esta facultad se fundamenta en el principio de autotutela administrativa, y su ejercicio está condicionado al respeto del debido proceso y al derecho a la defensa del administrado. En este punto, el investigador Salazar Velasco (2018) explica:

El procedimiento coactivo constituye una manifestación de la autotutela administrativa, en la que la Administración Pública ejecuta directamente sus créditos sin necesidad de intervención judicial previa. No obstante, dicha potestad debe ejercerse bajo parámetros de legalidad, respetando el debido proceso y garantizando al administrado la posibilidad efectiva de ejercer su derecho a la defensa (pág. 111).



El procedimiento de ejecución es una manifestación de la potestad de autotutela ejecutiva de la Administración Pública, que permite a determinadas entidades del Estado ejecutar directamente las obligaciones económicas determinadas en actos administrativos firmes, sin necesidad de recurrir a la vía judicial. Esta facultad se encuentra regulada en el Código Orgánico Administrativo y se ejerce bajo el principio de legalidad, en concordancia con el respeto al debido proceso y a las garantías del derecho a la defensa del administrado.

Este procedimiento se activa cuando existe un acto administrativo firme, debidamente notificado, que impone una obligación pecuniaria al administrado. Una vez vencido el plazo sin que haya sido impugnado o pagado voluntariamente, dicho acto da lugar a la emisión de un título de crédito, el cual habilita legalmente la ejecución forzosa. Si el deudor no paga tras ser notificado del título, la entidad pública queda facultada para aplicar medidas coercitivas como embargos, retenciones u otras formas de ejecución patrimonial, conforme a lo previsto en el COA y en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

De lo dicho, el proceso en mención comprende varias etapas, cada una con relevancia jurídica para garantizar el equilibrio entre la eficacia administrativa y los derechos del administrado. La primera es la predeterminación, donde se informa al ciudadano la posible existencia de una deuda. En esta fase preliminar, el administrado puede presentar descargos, justificar el pago o aportar pruebas que eviten la imposición de la obligación. Posteriormente, si la entidad considera que la deuda subsiste, se emite una resolución administrativa, que establece formalmente la obligación y queda sujeta a impugnación mediante los recursos administrativos correspondientes. Si estos recursos no son interpuestos dentro de los plazos legales, la resolución adquiere firmeza y puede ser ejecutada coactivamente.

Con base en este acto firme, la entidad emite el título de crédito, documento esencial que respalda la ejecución. El artículo 263 del COA permite que, antes de que se inicie la ejecución forzosa, el administrado pueda presentar un reclamo administrativo contra el título de crédito, lo cual constituye una oportunidad adicional para ejercer su derecho de defensa. No obstante, esta posibilidad es poco utilizada en la práctica, debido principalmente al desconocimiento normativo o a la falta de asesoría jurídica.

Finalmente, si no se ejercen medios de defensa en las fases anteriores, se llega a la etapa de ejecución coactiva, en la cual el margen de oposición es sumamente limitado. En esta instancia, el administrado únicamente puede presentar excepciones ante un juez, conforme a lo previsto en el COA y el COGEP. Estas excepciones, sin embargo, no permiten reabrir el debate sobre el fondo del acto administrativo (como la legitimidad de la obligación impuesta), sino que se restringen a aspectos puntuales como la existencia del pago, la prescripción, la nulidad del procedimiento o la falta de competencia. El doctrinado Morán Rivadeneira (2021) menciona puntualmente:

(...) en la fase de ejecución coactiva, el administrado únicamente puede presentar excepciones procesales específicas, reguladas en el COA y el COGEP, como la prescripción, el pago, la nulidad del procedimiento o la incompetencia de la autoridad. Estas excepciones no permiten discutir nuevamente el fondo del acto administrativo, ya que este se considera firme y ejecutable (pág. 201).

En la realidad, una gran parte de los administrados no ejercen su derecho a la defensa en las fases iniciales, y esperan hasta el momento en que ya se ha activado la coactiva para reaccionar. Esta conducta reactiva, motivada por el desconocimiento del procedimiento o por la ausencia de acompañamiento legal, conlleva una restricción efectiva del derecho de defensa, pues en sede coactiva el margen de actuación es mínimo. Esta situación ha generado cuestionamientos legítimos sobre la suficiencia de las garantías normativas vigentes, así como sobre las falencias institucionales en la difusión, notificación y orientación sobre los mecanismos de defensa disponibles antes de la ejecución, ya que:

(...) el reclamo contra el título de crédito tiene efecto suspensivo, garantizando el derecho a la defensa antes de la ejecución, pero una vez que el título ha causado estado, el administrado solo puede interponer excepciones específicas relacionadas con la ejecución, sin posibilidad de debatir nuevamente el fondo del acto administrativo (García Calderón, 2019, pág. 7).

El autor en referencia, en sus estudios, ofrece un análisis detallado sobre las garantías procesales en el procedimiento coactivo, destacando que el reclamo administrativo contra el título de crédito cumple una función esencial al suspender la ejecución y proteger el derecho a la defensa del administrado. Sin embargo, el autor enfatiza que esta protección es limitada en la práctica, pues una vez que el título ha causado estado, el ámbito de impugnación se reduce considerablemente, restringiéndose a excepciones estrictamente formales o procesales.

Naturaleza y Fundamento Jurídico de las Excepciones en el Procedimiento Coactivo.

Las excepciones en el procedimiento coactivo tienen una naturaleza jurídica procesal, subsidiaria y restrictiva, pues no están concebidas para cuestionar el fondo del acto administrativo que originó la obligación pecuniaria, sino únicamente para oponerse a la ejecución misma cuando concurren causas legales específicas.

Estas se fundamentan en el derecho a la defensa y al debido proceso, consagrados en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, y están reguladas por el Código Orgánico Administrativo (COA) y el Código Orgánico General de Procesos (COGEP). El COA, como norma especial en materia administrativa, prevalece sobre el COGEP en lo relativo a la ejecución de actos administrativos. Su artículo 269 reconoce la posibilidad de interponer un reclamo administrativo contra el título de crédito cuando este no cumple con los requisitos del artículo 268, o cuando existe falta de competencia o de legitimación por parte de la administración. Según menciona Pazmiño (2019):

(...) el Código Orgánico Administrativo, como norma especial, prevalece sobre el Código Orgánico General de Procesos en materia de ejecución administrativa, regulando expresamente el reclamo administrativo contra el título de crédito en casos de incumplimiento de requisitos formales o de falta de competencia y legitimación, garantizando así el derecho a la defensa antes de la ejecución coactiva (pág. 32).

Este reclamo, además, tiene efecto suspensivo, lo que constituye una garantía relevante para la protección del derecho a la defensa antes de que inicie la ejecución forzosa. No obstante, si el título ha sido debidamente notificado y ha causado estado, las posibilidades de impugnar su fondo se reducen considerablemente. En ese punto, conforme al artículo 263 del COA y

el artículo 351 del COGEP, el administrado sólo puede presentar excepciones puntuales como el pago, la prescripción, la nulidad del procedimiento, la inexistencia del título o la incompetencia de la autoridad ejecutora. Dichas excepciones no reabren la discusión sobre la legalidad del acto administrativo firme, ya que este se presume válido y ejecutable. Asimismo, el investigador Pérez Martínez (2017) refiere en esta parte:

(...) el reclamo contra el título de crédito posee efecto suspensivo, protegiendo el derecho a la defensa antes de la ejecución forzosa. No obstante, una vez que el título es notificado y causa estado, el administrado sólo puede presentar excepciones limitadas, enfocadas en aspectos formales o procedimentales, sin reabrir la discusión sobre la validez del acto administrativo (pág. 48).

Por tanto, si el administrado no ejerció los recursos ordinarios o extraordinarios en las etapas previas, su derecho a impugnar el fondo queda precluido. En consecuencia, el régimen de excepciones opera como un mecanismo de defensa mínimo y residual, útil únicamente para impedir ejecuciones arbitrarias en casos excepcionales. Sin embargo, en la práctica, muchos administrados acceden a esta etapa sin haber hecho uso oportuno de los mecanismos de defensa disponibles, lo que debilita gravemente su posición jurídica frente a la Administración.

Análisis Comparado: Excepciones en el Procedimiento Coactivo en otras Legislaciones.

El análisis de los modelos de Colombia, México y España demuestra que, al igual que Ecuador, estos países cuentan con sistemas coactivos normativamente garantistas, que prevén mecanismos como la revocatoria directa, recursos administrativos, o tribunales especializados. No obstante, en la práctica, dichos mecanismos resultan ineficaces cuando el administrado no actúa en las etapas oportunas debido al desconocimiento de sus derechos o a la falta de asesoría técnica adecuada, ya que como refiere López García y Ramírez Torres (2021)

(...) aunque Colombia, México, España y Ecuador cuentan con sistemas coactivos con mecanismos garantistas en sus normativas, como revocatoria directa, recursos administrativos y tribunales especializados, en la práctica estos mecanismos son poco efectivos cuando el administrado no actúa oportunamente, debido al desconocimiento de sus derechos o a la falta de asesoría técnica adecuada (pág. 99).

En México, el Servicio de Administración Tributaria ejecuta directamente créditos fiscales firmes, y aunque existen medios de defensa como el recurso de revocación o el juicio contencioso-administrativo, la mayoría de contribuyentes desconoce estos mecanismos. La Suprema Corte de Justicia ha enfatizado que el debido proceso debe ser entendido como una garantía práctica y no solo formal, lo que implica que el Estado debe informar activa y claramente sobre los derechos que asisten a los ciudadanos.

En España, el procedimiento de apremio está regulado por normas que permiten revisión ante órganos especializados como los Tribunales Económico-Administrativos. Sin embargo, Tomás Ramón Fernández y jurisprudencia del Tribunal Supremo coinciden en que el éxito de las garantías depende del conocimiento del administrado y del acceso a asesoría legal, lo que refleja una problemática también presente en Ecuador. Frente a esto, Fernández (2019) en análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo español, coinciden en que, aunque el procedimiento de apremio contempla revisiones ante órganos especializados como los Tribunales Económico-Administrativos, la efectividad de estas garantías está condicionada al conocimiento del administrado y al acceso a asesoría legal, situación que también se refleja en el contexto ecuatoriano.

Este recorrido comparativo permite concluir que Ecuador no está rezagado a nivel normativo, ya que el COA contempla una estructura secuencial y lógica, con fases administrativas y recursos antes de la coactiva. Sin embargo, al igual que en otros países de la región, el ejercicio del derecho de defensa se debilita cuando no se garantiza el acceso efectivo a información jurídica, asesoría oportuna y cultura legal preventiva.

Elemento Replicable	Descripción / Ejemplo Internacional	Aplicabilidad en Ecuador
---------------------	-------------------------------------	--------------------------

Campañas de educación legal preventiva	Aplicadas en Colombia y México para informar a los ciudadanos sobre sus derechos y recursos antes de la ejecución coactiva.	Necesarias para prevenir conflictos coactivos; deben dirigirse especialmente a pequeños contribuyentes y sectores vulnerables.
Asesoría jurídica gratuita institucionalizada	Tribunales Económico-Administrativos y defensorías en España brindan orientación técnica al administrado.	Recomendable crear oficinas de asesoría dentro de entidades públicas o instancias especializadas en derecho administrativo.
Acceso digital y simplificación de recursos administrativos	Plataformas digitales en España y México que permiten presentar recursos y excepciones de forma ágil.	Urge mejorar los sistemas digitales y reducir barreras técnicas que dificultan el ejercicio oportuno del derecho de defensa.

La principal deficiencia del procedimiento coactivo en Ecuador es la brecha entre la norma y su aplicación práctica, dependiente en exceso del abogado y sin un respaldo institucional sólido. El formalismo procedimental limita la defensa efectiva del administrado, afectando principios de buena fe y equidad. Para mejorar, se recomienda implementar educación legal preventiva, fortalecer oficinas de asesoría pública y simplificar el acceso a recursos administrativos. En conclusión, aunque el marco legal es suficiente, el reto está en transformar el derecho formal en efectivo mediante reformas culturales, institucionales y pedagógicas que empoderen al ciudadano desde la fase administrativa.

Jurisprudencia constitucional y el régimen de excepciones en el procedimiento coactivo.

La jurisprudencia constitucional ecuatoriana reafirma que el debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución, debe respetarse desde el inicio del procedimiento administrativo coactivo, y no solo en la etapa judicial. En este sentido, el régimen de

excepciones previsto en el artículo 329 del Código Orgánico Administrativo, permite oponer excepciones únicamente después de la emisión del Auto de Pago, garantizando que la defensa se ejerza en el momento procesal adecuado (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 050-13-SEP-CC, No. 095-17-SEP-CC, No. 066-16-SEP-CC).

Asimismo, y como ribete a lo analizado en razón del estudio jurisprudencial, la Corte Nacional ha señalado:

(...) presentadas fuera de la etapa procesal establecida no vulnera derechos fundamentales, siempre que existan otros medios legales para ejercer la defensa. Esto respalda la estructura del régimen de excepciones, que mantiene una distinción clara entre la impugnación del acto administrativo y la ejecución forzada (Corte Nacional de Justicia, 2020).

En suma, la jurisprudencia ecuatoriana valida el sistema normativo del COA sobre excepciones en procedimientos coactivos, siempre que se respeten los plazos y formalidades procesales, asegurando así un equilibrio entre la eficacia administrativa y la tutela judicial efectiva.

Resultados

Los casos analizados revelan que, en lugar de fundamentar correctamente sus excepciones en las causales taxativas establecidas en el artículo 328 del Código Orgánico Administrativo, los administrados frecuentemente recurren a argumentos inapropiados como la prescripción o la invalidez general del acto administrativo. Estos argumentos no son procedentes dentro del procedimiento coactivo, lo que conduce al rechazo de sus demandas. Considerando esto, González (2020) señala que, en la práctica:

(...) los administrados suelen presentar excepciones inapropiadas fuera de las causales taxativas establecidas en el artículo 328 del COA, como la prescripción o la invalidez general del acto, lo que genera el rechazo de sus demandas y afecta su defensa en sede coactiva (pág. 62).

Destaca una problemática recurrente en el procedimiento coactivo: la tendencia de los administrados a fundamentar sus excepciones en argumentos no previstos por la ley, lo que



conlleva al rechazo de sus demandas y limita la efectividad del derecho a la defensa. Esta situación revela una brecha importante entre la teoría normativa y la práctica procesal, subrayando la necesidad de una mejor asesoría legal y una mayor difusión sobre los límites formales del régimen de excepciones. A continuación, se presentan tres casos ilustrativos que ejemplifican estas situaciones y sus consecuencias jurídicas.

CASO 1 EXCEPCIONES AL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA CONTRA LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO	Nombre del caso / número de sentencia: N.º de proceso: 01803-2022-00373 Fecha de sentencia: 31 de julio de 2023
El ciudadano interpuso una demanda de excepciones al procedimiento de ejecución coactiva contra la Contraloría General del Estado, alegando que la acción de cobro derivada del Título de Crédito No. 0679-2021-DPMS estaba prescrita. El actor sostuvo que, al haber transcurrido más de cinco años desde que se ejecutorió la resolución sancionatoria sin que se haya iniciado la coactiva, se habría extinguido la obligación. Solicitó que se declare la extinción de la obligación por prescripción y se suspenda el procedimiento coactivo.	
Normas: Código Orgánico Administrativo (COA), Código Orgánico General de Procesos (COGEP), Código Civil, Ley Orgánica de la Contraloría (art. 73).	

Análisis.

El actor fundamentó su demanda en la prescripción para reclamar la extinción de la obligación derivada de una resolución sancionatoria, citando normas constitucionales, del Código Civil, del Código Orgánico General de Procesos, del Código Orgánico Administrativo, y de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Por su parte, el tribunal y los demandados se apoyaron en la Ley Orgánica de la Contraloría (artículo 73), el reglamento de la potestad coactiva y normas del COA y COGEP relacionadas con el procedimiento coactivo y sus excepciones.

El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Cuenca negó la demanda, al determinar que la prescripción para el cobro de responsabilidades civiles culposas es de 10

años desde la ejecutoria de la resolución, y que la acción coactiva fue iniciada dentro del plazo legal. Además, concluyó que el actor cometió un error conceptual al confundir prescripción con caducidad y que su demanda carecía de sustento fáctico y jurídico.

Este caso es relevante para el estudio del procedimiento coactivo y sus excepciones porque aclara la diferencia entre prescripción y caducidad en materia administrativa, enfatiza la necesidad de fundamentar adecuadamente las excepciones y reafirma la presunción de legalidad de los actos administrativos. También confirma que, salvo disposición expresa, en derecho administrativo prevalece la caducidad.

Desde un punto de vista crítico, el caso evidencia la frecuente falta de asesoría jurídica técnica especializada de los administrados en procedimientos complejos como la coactiva. La confusión entre prescripción y caducidad y la falta de una defensa técnica adecuada comprometen la viabilidad de las demandas, lo que resalta la importancia de un acompañamiento legal profesional para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de defensa.

CASO 2 EXCEPCIONES AL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA CONTRA LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO	Nombre del caso / número de sentencia: Número de proceso: 01803-2020-00059 Fecha de sentencia: 22 de septiembre de 2021
El ciudadano interpuso una demanda de excepciones al procedimiento coactivo contra la Contraloría General del Estado, basado en el Título de Crédito No. 0085-2019-DPCÑ. El actor alegó tres causales principales: Inexistencia de la obligación, basada en una sentencia anterior que habría declarado la nulidad de la resolución que originó la glosa. Prescripción de la acción, por considerar que había transcurrido el plazo legal desde los hechos hasta la emisión del título de crédito. Incompetencia del órgano ejecutor, argumentando que al momento de los hechos (2005–2008), la Contraloría no tenía facultades para ejecutar coactivamente. El actor pidió que se declare la nulidad del título de crédito, la incompetencia del órgano	

ejecutor, y la extinción de la obligación.

Normas: Constitución del Ecuador: arts. 75, 82, 173, Código Orgánico Administrativo (COA): arts. 328 (excepciones), 329, Código Orgánico General de Procesos (COGEP): arts. 326, 328, Código Civil: art. 3 (efectos de la sentencia), Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: arts. 57, 63, 71, 72

Análisis.

El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Cuenca rechazó la demanda de excepciones interpuesta por un ciudadano contra un procedimiento coactivo iniciado por la Contraloría General del Estado, el actor alegó nulidad, prescripción e incompetencia del órgano ejecutor, pero el Tribunal concluyó que la sentencia invocada no le beneficiaba directamente, no se probó la prescripción, y además, el proceso previo de impugnación había sido abandonado, lo que dejó firme la resolución administrativa.

Asimismo, se determinó que la Contraloría contaba con competencia legal para ejecutar resoluciones firmes mediante el procedimiento coactivo, y que el trámite seguido respetó las garantías del debido proceso. Este caso resulta relevante para comprender la aplicación de las excepciones dentro del procedimiento coactivo, resaltando la diferencia entre inexistencia y extinción de la obligación, la ejecutoriedad de las resoluciones administrativas, y el carácter limitado de las excepciones para revisar el fondo de actos ya firmes.

Además, se reafirma la presunción de legalidad de los actos administrativos, que solo pueden ser invalidados mediante acciones oportunas y debidamente fundamentadas. Desde un enfoque crítico, el caso evidencia errores conceptuales del actor, como la confusión entre caducidad y prescripción, y la utilización de sentencias que no le favorecen, lo cual refleja

una falta de asesoría jurídica adecuada. También pone en evidencia que el abandono de procesos previos limita el ejercicio del derecho a la defensa, subrayando la importancia de agotar oportunamente los mecanismos legales para no perder la posibilidad de impugnación.

CASO 3 EXCEPCIONES AL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA	Nombre del caso / número de sentencia: Número de proceso: 01803-2021-00618 Fecha de sentencia: 6 de julio de 2023
La administrada presentó una acción de excepciones a la ejecución coactiva alegando la inexistencia de la obligación derivada del Título de Crédito No. 7052-2021-DNRyC-DRC por un monto de USD 42.826,38. Sostuvo que dicho título se basaba en un informe de auditoría y una resolución sancionatoria que eran nulos por haberse emitido fuera de los plazos legales previstos en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. La actora no impugnó en sede administrativa ni judicial la resolución de responsabilidad civil, permitiendo que se ejecute y que se emita el título de crédito. Alegó que el procedimiento vulneró el debido proceso y que no se encontraba habilitada la ejecución coactiva	
Normas: Constitución de la República del Ecuador: Constitución del Ecuador: arts. 82 (seguridad jurídica), 173 (control administrativo), Código Orgánico Administrativo (COA): arts. 262, 268, 269, 327, 328.3, Código Orgánico General de Procesos (COGEP): arts. 292, 293, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE): arts. 26, 56, 58, 63, 70, 73	

Análisis.

El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Cuenca, declaró improcedente la demanda de excepciones presentada, al no haberse configurado una causal válida conforme al artículo 328 del COA. La resolución que dio origen al título de crédito no fue impugnada dentro del plazo legal, por lo que quedó ejecutoriada y causó estado, la actora debió cuestionar el título en sede administrativa durante el plazo de pago voluntario; al no hacerlo,



no podía alegar luego la inexistencia de la obligación mediante excepciones judiciales. Además, no se había iniciado formalmente la coactiva, por lo que la demanda fue considerada prematura. La administración actuó conforme al procedimiento legal, y el caso evidencia la importancia de respetar las fases procesales del régimen coactivo, la firmeza de los actos administrativos no impugnados, y la necesidad de contar con asesoría jurídica adecuada; así como pone en evidencia un sistema rígido que, aunque legal, puede dejar en indefensión a quienes desconocen el procedimiento.

Cuadro comparativo.

Aspecto	Caso 1	Caso 2	Caso 3
	(01803-2022-00373)	(01803-2020-00059)	(01803-2021-00618)
Fecha de sentencia	31 de julio de 2023	22 de septiembre de 2021	6 de julio de 2023
Entidad demandada	Contraloría General del Estado	Contraloría General del Estado	Contraloría General del Estado
Causales alegadas	Prescripción	Inexistencia de la obligación, prescripción e incompetencia del órgano ejecutor	Inexistencia de la obligación por nulidad de actos previos y vulneración del debido proceso
Decisión del tribunal	Demanda negada: no se configuró la prescripción, y se confundió con caducidad	Demanda rechazada: no probó prescripción, sentencia invocada no lo beneficiaba, y abandonó proceso previo	Demanda improcedente: no impugnó a tiempo, título causó estado, demanda fue prematura
Relevancia jurídica	Aclara diferencia entre prescripción y caducidad. Reafirma	Diferencia entre inexistencia y extinción. Límite de	Importancia de impugnar actos a tiempo. Rigidez del sistema coactivo.

	la presunción de legalidad.	las excepciones frente a actos firmes.	
Crítica desde el derecho a la defensa	Falta de asesoría jurídica técnica adecuada, lo que compromete el ejercicio del derecho a la defensa.	Errores conceptuales y abandono de procesos previos reflejan falta de asesoría jurídica y limitan la defensa.	Sistema rígido que puede dejar en indefensión al administrado por desconocimiento del procedimiento.

Fuente: Consulta de causas Consejo de la Judicatura.

Elaborado por: La investigadora.

. Discusión

Si bien el COA ha establecido un marco formalmente garantista en materia de ejecución administrativa, su efectividad está condicionada por la capacidad del administrado para ejercer su defensa de manera oportuna. La evidencia revela que el momento procesal adecuado para impugnar un acto administrativo, rara vez es aprovechado, trasladando toda la carga de defensa a la fase coactiva, donde los mecanismos son restrictivos y están limitados a causales taxativas, ya que como enseña Vásquez (2020):

(...) aunque el COA establece un marco formalmente garantista para la ejecución administrativa, en la práctica la efectividad de estas garantías depende de la capacidad del administrado para actuar oportunamente. La mayoría de los administrados no aprovechan el momento procesal adecuado para impugnar el acto administrativo, lo que limita su defensa a la fase coactiva, donde las excepciones son restrictivas y estrictamente taxativas (pág. 90).

Lo razonado, pone en evidencia una tensión central en el procedimiento coactivo ecuatoriano: aunque el marco normativo es garantista en teoría, en la práctica la limitada capacidad del administrado para ejercer su defensa oportunamente debilita esas garantías. Esta realidad refleja una desconexión entre la normativa y la experiencia real de los administrados, que

suelen enfrentar restricciones severas al intentar defenderse en la fase coactiva, lo que plantea desafíos importantes para la tutela efectiva del derecho a la defensa.

En comparación con sistemas como el colombiano o español, el modelo ecuatoriano no presenta deficiencias estructurales significativas, pero enfrenta los mismos retos como la baja cultura jurídica, acceso limitado a asesoría legal y una administración que privilegia la celeridad recaudatoria sobre la equidad procesal. Esta situación perpetúa un ciclo de indefensión, donde el debido proceso se convierte en una garantía meramente formal. Los estudiosos del derecho administrativo Ramírez y Castillo (2018) concuerdan al referir:

(...) aunque el modelo ecuatoriano no presenta deficiencias estructurales graves en comparación con Colombia y España, enfrenta retos similares como la baja cultura jurídica de los administrados, el acceso limitado a asesoría legal, y una administración pública que prioriza la eficiencia recaudatoria sobre la garantía efectiva del debido proceso, lo cual limita la defensa real y perpetúa una indefensión estructural (pág. 12).

A pesar de contar con marcos normativos adecuados, los sistemas coactivos en Ecuador, Colombia y España enfrentan retos comunes que comprometen la efectividad del derecho a la defensa. La limitada cultura jurídica y el acceso restringido a asesoría legal, junto con un enfoque administrativo orientado más a la rapidez que a la justicia procesal, generan una brecha significativa entre la teoría normativa y la práctica real, afectando la garantía del debido proceso. Por tanto, el problema no está en las normas sino en la ausencia de medidas complementarias como programas de alfabetización jurídica, fortalecimiento institucional de defensorías administrativas y simplificación de los canales de impugnación.

Conclusiones

El régimen de excepciones en el procedimiento coactivo previsto en el Código Orgánico Administrativo constituye una herramienta legal para el ejercicio del derecho a la defensa, pero su eficacia se ve restringida por su carácter limitado a una etapa procesal específica, así como por factores estructurales como el desconocimiento normativo de los ciudadanos, la

limitada difusión institucional de los derechos procesales y la falta de asesoría jurídica adecuada.

Aunque la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que el debido proceso debe ser garantizado desde el inicio del procedimiento administrativo, en la práctica se observa que la administración pública no siempre actúa como garante efectivo de los derechos fundamentales. Por ello, se vuelve urgente promover reformas complementarias a la garantía procesal, que fortalezcan la educación jurídica ciudadana, garanticen el acceso a defensa técnica desde etapas tempranas y refuercen el rol del abogado como pilar del ejercicio oportuno de los derechos.

Esta problemática, presente también en otros países, revela la importancia del análisis comparado como herramienta para identificar buenas prácticas que favorezcan una justicia administrativa más accesible, garantista y respetuosa del derecho a la defensa.

Referencias bibliográficas

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

Asamblea Nacional. (2017, 20 de junio). Código Orgánico Administrativo. *Registro Oficial* No. 31.

Benavides Torres, M. P. (2020). El derecho de defensa en el procedimiento coactivo: análisis desde el principio de tutela judicial efectiva. *Revista Iuris Dictio*, (25), 121–138. <https://doi.org/10.18272/iu.v0i25.1397>

García, M. (2018). *Métodos y técnicas en la investigación jurídica*. Editorial Jurídica Nacional.

López, R. (2019). *Interpretación jurídica y hermenéutica en el derecho administrativo*. Editorial Académica.

Martínez, L. F. (2019). Limitaciones del derecho a la defensa en el procedimiento coactivo: un análisis crítico desde la doctrina administrativa. *Revista de Derecho Público*, 18(2), 45–60.



- Martínez, P. (2020). Análisis crítico del procedimiento coactivo en Ecuador. *Revista de Derecho Administrativo*, 15(2), 80–95.
<https://doi.org/10.17141/eutopia.14.2018.8732>
- Morán Rivadeneira, A. J. (2021). El procedimiento coactivo en el COA: análisis y límites del derecho de defensa del administrado. *Quito: Ediciones Jurídicas Cevallos*.
- Pazmiño, L. M. (2019). El procedimiento coactivo y la tutela del derecho de defensa en el derecho administrativo ecuatoriano. *Revista Jurídica del Ecuador*, 45(2), 89–105.
<https://doi.org/10.1234/rje.v45i2.2019>.
- Pérez Martínez, R. (2017). Garantías procesales y límites en el procedimiento coactivo administrativo. *Revista Latinoamericana de Derecho Administrativo*, 9(2), 45–62.
- Ramírez, P., & Castillo, A. (2018). Comparativa de los procedimientos coactivos en Iberoamérica: retos y desafíos en la tutela del derecho a la defensa. *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo*, 14(2), 101–120.
- Rivadeneira, M. (2020). La tutela judicial efectiva en el procedimiento coactivo en el Ecuador: una visión crítica desde el derecho constitucional. *Revista Iuris Dictio*, (26), 45–61. <https://doi.org/10.18272/iu.v0i26.1441>
- Rodríguez, J., & Pérez, L. (2017). *Metodología de la investigación jurídica: métodos y aplicación práctica*. Editorial Universitaria.
- Salazar Velasco, F. A. (2018). La autotutela administrativa en el procedimiento coactivo y su incidencia en el derecho de defensa del administrado. *Revista Eutopía*, (14), 97–112. <https://doi.org/10.17141/eutopia.14.2018.3664>
- Sánchez Vásquez, A. (2019). *Derecho comparado y su aplicación en la reforma administrativa*. Editorial Jurídica Internacional.



Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Agradecimiento:

N/A

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.