



ESTUDIO DEL PROCEDIMIENTO EN LAS COACTIVAS



Ab. José Fabián Molina Mora. Mg.
Ab. Ingrid Joselyne Díaz Basurto. Mg.
Ab. César Elías Paucar Paucar. Mg.
Ab. Cinthia Mariela Cajas Párraga. Mg

Editado y distribuido por

CASA EDITORA DEL POLO

Manta, Manabí, Ecuador 2025

Correo electrónico: revistapolodelco@gmail.com

Hecho el Depósito de Ley.

Depósito Legal:

ISBN: 978-9942-684-60-8

Serie: Derecho

ESTUDIO DEL PROCEDIMIENTO EN LAS COACTIVAS**Autores:**

Ab. José Fabián Molina Mora. Mg.

docentep43@uniandes.edu.ec

ORCID ID: 0000-0002-2523-2721

Ab. Ingrid Joselyne Díaz Basurto. Mg.

uq.ingriddiaz@uniandes.edu.ec

ORCID ID: 0000-0003-2934-4010

Ab. César Elías Paucar Paucar. Mg.

uq.cesarpaucar@uniandes.edu.ec

ORCID ID: 0000-0003-2624-0427

Ab. Cinthia Mariela Cajas Párraga. Mg.

uq.cinthiacajas@uniandes.edu.ec

ORCID ID: 0000-0003-2644-0074

Todas las obras publicadas por la Casa Editora del Polo se someten previamente a un riguroso proceso de evaluación académica llevado a cabo por pares expertos debidamente acreditados. Esta obra está destinada exclusivamente al uso personal y colectivo en actividades de carácter académico, investigativo, formativo y de divulgación científica.

Esta obra está bajo una licencia internacional

Revisión, Ortografía y Redacción

Lcda. Thalía Cifuentes Rojas MSc.

Diseño de portada

Lcda. Rosa Chicaiza Chicaiza MSc.

Diagramación:

Ing. Gabriela Almache Granda MSc.

CONSTANCIA DE ARBITRAJE ACADÉMICO PARA PUBLICACIÓN EN FORMATO DIGITAL

La Casa Editora del Polo certifica que el manuscrito presentado para su publicación en formato digital ha sido sometido a un proceso de arbitraje académico exhaustivo, conforme a los estándares internacionales de evaluación por pares.

El proceso fue desarrollado por evaluadores externos con formación doctoral, seleccionados por su solvencia académica, producción científica y experticia disciplinar. La evaluación se llevó a cabo bajo la modalidad de arbitraje doble ciego, asegurando la independencia, transparencia e imparcialidad de los dictámenes.

Los especialistas designados analizaron de manera sistemática los siguientes criterios:

- Solidez metodológica y coherencia epistemológica,
- Pertinencia, vigencia y profundidad del marco teórico,
- Originalidad, aporte científico y relevancia para el campo de estudio,
- Consistencia argumentativa, claridad expositiva y estructura lógica del texto,
- Cumplimiento de estándares editoriales, éticos y de calidad académica,
- Adecuación del contenido a los requisitos técnicos para su difusión digital.

Tras concluir el proceso de evaluación, el manuscrito obtuvo un dictamen favorable, condicionado a la incorporación de las recomendaciones formuladas por los árbitros, las cuales fueron atendidas satisfactoriamente por los autores.

Comité Editorial

RESOLUCIÓN DEL RECTORADO DE LA UNIVERSIDAD REGIONAL AUTÓNOMA DE LOS ANDES (UNIANDES)

Considerando

Que, el **Ab. José Fabián Molina Mora, Mg.**; la **Ab. Ingrid Joselyne Díaz Basurto, Mg.**; la **Ab. Cinthia Mariela Cajas Párraga, Mg.**; y el **Ab. César Elías Paucar Paucar, Mg.**, han desempeñado importantes funciones como profesores en la Universidad Regional Autónoma de Los Andes (UNIANDES).

Que, en el desempeño de sus funciones han demostrado capacidad profesional, eficiencia, y lealtad institucional, constituyéndose en docentes e investigadores que han propiciado el desarrollo y fortalecimiento de la UNIANDES.

Que, en el período de sus ejercicios docentes han demostrado un alto nivel de conocimientos, excelentes métodos pedagógicos y el nexos hacia sus estudiantes, por lo que han sido y son estimados y respetados en el campo académico de nuestra universidad.

Que, la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) prevé que las Instituciones de Educación Superior deben incentivar a sus docentes y docentes investigadores en la generación de obras de carácter científico relevante para el desempeño de sus actividades, y por ende este Rectorado apoya a los distintos docentes y profesionales administrativos para que desarrollen y publiquen obras en el contexto de su gestión.

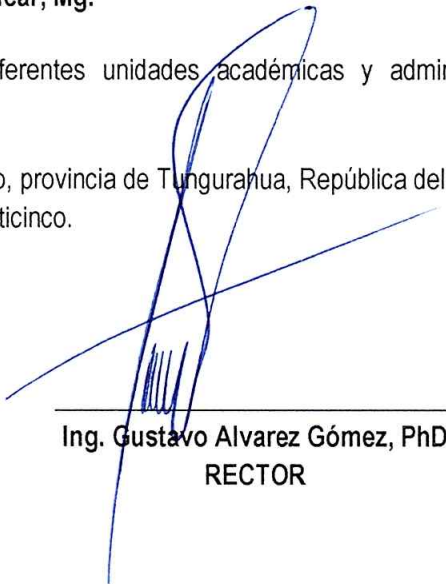
Que, la UNIANDES ha presentado los informes técnicos favorables (avales de pares) para que se impulse el desarrollo investigativo, la elaboración del contenido y la publicación de la obra **“Estudio del procedimiento en las coactivas”**, la cual puede convertirse en un aporte para la comunidad científica universitaria.

Por tanto, el Rectorado de conformidad al art. 48 de la Ley Orgánica de Educación Superior y en concordancia con el art. 34 del Estatuto de la Universidad Regional Autónoma de Los Andes (UNIANDES):

RESUELVE:

- 1) Auspiciar y conceder el aval académico de la Universidad Regional Autónoma de Los Andes (UNIANDES) en favor de la investigación, desarrollo y publicación de la obra **“Estudio del procedimiento en las coactivas”**, cuya autoría le corresponde a: **el Ab. José Fabián Molina Mora, Mg.**; la **Ab. Ingrid Joselyne Díaz Basurto, Mg.**; la **Ab. Cinthia Mariela Cajas Párraga, Mg.**; y el **Ab. César Elías Paucar Paucar, Mg.**
- 2) Comuníquese a las diferentes unidades académicas y administrativas para los fines legales pertinentes.

Dado en la ciudad de Ambato, provincia de Tungurahua, República del Ecuador, a los veinte días del mes de diciembre del dos mil veinticinco.



Ing. Gustavo Alvarez Gómez, PhD
RECTOR



UNIVERSIDAD REGIONAL AUTÓNOMA DE LOS ANDES UNIANDES
DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN
INFORME DEL EVALUADOR DE LIBROS

Nombre y apellidos del evaluador: Ab. Rina Rosalinda Castañeda Junco MSc.

Grado académico: Master

Institución donde labora: Universidad Técnica de Babahoyo.

Cargo o función que desempeña: Docente

Título del libro: Estudio del Procedimiento de las Coactivas

Criterio	Mal	Regular	Bien	Excelente
1. El tema tratado es de actualidad e importancia para la ciencia específica.				X
2. La extensión del libro es adecuada				X
3. El análisis teórico es actualizado (más del 50% de las referencias son de los últimos cinco años)				X
4. El libro denota un aporte a la disciplina que aborda				X
5. Está bien fundamentada la teoría incluida en el libro				X
6. Se evidencia objetividad en los temas tratados				X
7. Aborda las corrientes principales de la ciencia específica				X
8. Los datos abordados en el libro se encuentran validados por métodos que lo fundamentan.				X
9. La redacción y ortografía son buenas.				X
10. Existe relación entre el título y los aspectos abordados en el libro.				X
11. Los cuadros, tablas y figuras tienen buena calidad.				X

Aspectos a comentar.

Comente en una o varias hojas los siguientes elementos relacionados con el libro.

- Actualidad e importancia del libro.
- Aporte al estudio de la ciencia específica que trata.
- Objetividad de la información presentada
- Actualidad de las citas y referencias bibliográficas.
- Validez de los datos incluidos en el libro.

Finalmente marque con una X su criterio general sobre la obra analizada

Publicar de manera directa	X
Publicar con adecuaciones menores (hasta 30 días para solucionar)	
Publicar con adecuaciones mayores (hasta 90 días para solucionar)	
No publicar	

Firma:



Firmado electrónicamente por:
RINA ROSALINDA
CASTANEDA JUNCO

Validar únicamente con FirmaEC

Ab. Rina Rosalinda Castañeda Junco MSc.

Fecha: 15 de marzo de 2026.



UNIVERSIDAD REGIONAL AUTÓNOMA DE LOS ANDES UNIANDES
DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN
INFORME DEL EVALUADOR DE LIBROS

Nombre y apellidos del evaluador: Ab. Iván Alfonso Carrera Gutiérrez. MSc.

Grado académico: Doctor

Institución donde labora: Universidad de Los Hemisferios.

Cargo o función que desempeña: Docente

Título del libro: Estudio del Procedimiento de las Coactivas

Criterio	Mal	Regular	Bien	Excelente
12. El tema tratado es de actualidad e importancia para la ciencia específica.				X
13. La extensión del libro es adecuada				X
14. El análisis teórico es actualizado (más del 50% de las referencias son de los últimos cinco años)				X
15. El libro denota un aporte a la disciplina que aborda				X
16. Está bien fundamentada la teoría incluida en el libro				X
17. Se evidencia objetividad en los temas tratados				X
18. Aborda las corrientes principales de la ciencia específica				X
19. Los datos abordados en el libro se encuentran validados por métodos que lo fundamentan.				X
20. La redacción y ortografía son buenas.				X
21. Existe relación entre el título y los aspectos abordados en el libro.				X
22. Los cuadros, tablas y figuras tienen buena calidad.				X

Aspectos a comentar.

Comente en una o varias hojas los siguientes elementos relacionados con el libro.

- f) Actualidad e importancia del libro.
- g) Aporte al estudio de la ciencia específica que trata.
- h) Objetividad de la información presentada
- i) Actualidad de las citas y referencias bibliográficas.
- j) Validez de los datos incluidos en el libro.

Finalmente marque con una X su criterio general sobre la obra analizada

Publicar de manera directa	X
Publicar con adecuaciones menores (hasta 30 días para solucionar)	
Publicar con adecuaciones mayores (hasta 90 días para solucionar)	
No publicar	

IVAN ALFONSO CARRERA GUTIERREZ
Firma:  Firmado digitalmente por
IVAN ALFONSO CARRERA GUTIERREZ
Fecha: 2026.04.09 10:44:56 -05'00'
Ab. Iván Alfonso Carrera Gutiérrez. MSc

Fecha: 18 de abril del 2026

Contenido

01. Prólogo

02. Introducción

03. Capítulo 1.

Procedimiento de Ejecución coactiva

- 1.1 La autotutela ejecutiva y la Administración Pública.
- 1.2 El Procedimiento de Ejecución Coactiva
- 1.3 Evolución Histórica y Doctrinal
- 1.4 Conceptualización Actual y Legitimidad Democrática
- 1.5 Evolución del Control Jurisdiccional
- 1.6 El Modelo Hispanoamericano
- 1.7 Análisis de la Dicotomía Jurisdiccional
- 1.8 Características y Naturaleza del Procedimiento.
- 1.9 Análisis del Contraste Procesal: Civil vs. Coactivo
- 1.10 Reglas Generales de Potestad Coactiva

04. Capítulo 2.

Fases de la Coactiva

- 2.1. Introducción al Ciclo de Ejecución
- 2.2. La Fase Preliminar: Gestión y Persuasión Administrativa
- 2.3. Transición Crítica: De la Persuasión a la Coacción
- 2.4. La Fase de Apremio: El Auto de Pago y el Inicio de la Coacción
- 2.5. La Citación: Columna Vertebral del Debido Proceso
- 2.6. Medidas Cautelares en el Procedimiento Coactivo
- 2.7. La Dimisión de Bienes y su Control Administrativo
- 2.8. El Papel del Secretario de Coactiva: Ministro de Fe
- 2.9. El Remate: Fase Final de la Ejecución

05. Capítulo 3.

Excepciones a la ejecución coactiva y su trámite en sede jurisdiccional

- 3.1. Excepciones y Defensa del Administrado
- 3.2 El remate y las formas de extinción de la obligación
- 3.3 El Derecho a la Defensa y las Excepciones
- 3.4. Procedimiento y Plazos
- 3.5. Protección de Terceros
- 3.6. Invalidez de los Actos

06. Capítulo 4.

Responsabilidad, Nulidades, y Efectos del Procedimiento Coactivo

- 4.1. Mecanismos de defensa y extinción de la acción coactiva
- 4.2 El Avalúo de los Bienes
- 4.3. Metodologías de Valoración según la Naturaleza del Bien
- 4.4. El Remate: Procedimiento y Reglas
- 4.5. Reglas de las Posturas y Porcentajes de Ley

07. Referencias



PRÓLOGO



La potestad de ejecución coactiva representa, sin duda, una de las facultades más robustas y, a menudo, controvertidas de la Administración Pública. En el corazón de esta prerrogativa reside el principio de autotutela ejecutiva, esa capacidad excepcional que permite al Estado actuar como "juez y parte" para asegurar la recaudación de los recursos necesarios para su subsistencia y la prestación de servicios públicos. Sin embargo, en el marco de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, esta fuerza no puede ser absoluta; debe encontrar su límite y equilibrio en el respeto irrestricto al debido proceso.

La presente obra, "Estudio del Procedimiento en las Coactivas", surge como una herramienta indispensable para comprender esta compleja dicotomía entre la eficiencia administrativa y las garantías ciudadanas. A través de un análisis riguroso y actualizado, los autores nos guían por un recorrido técnico que desmitifica el proceso y lo presenta como un sistema reglado, donde cada actuación debe estar anclada en la legalidad. El libro se estructura en cuatro pilares fundamentales:

Fundamentación Doctrinaria e Histórica: El primer capítulo nos ofrece una perspectiva necesaria sobre la génesis de la coactiva. Desde la *manus iniectio* del Derecho Romano hasta la consolidación del *Privilège du Préalable* en el modelo francés, se explica cómo el concepto de "decisión previa" otorgó a la administración la facultad de crear sus propios títulos ejecutivos. Esta sección es vital para entender por qué la coactiva, a diferencia de la justicia civil ordinaria, goza de una presunción de legalidad que traslada la carga de la prueba al administrado.

La Fase Operativa y el Apremio: El segundo capítulo se adentra en la "columna vertebral" del proceso: el título de crédito y el auto de pago. Se detalla con precisión técnica cómo una obligación debe ser líquida, determinada y de plazo vencido para activar el brazo coercitivo del Estado. Aquí, el lector encontrará un análisis detallado sobre el rol del ejecutor y el secretario, figuras que actúan bajo una responsabilidad civil y administrativa que les exige una diligencia superior para evitar nulidades.

Mecanismos de Defensa y Excepciones: Reconociendo que el *imperium* estatal puede derivar en arbitrariedad, el tercer capítulo se dedica a las "válvulas de escape" del sistema. Se analizan las excepciones legales —como la prescripción, el pago o la inexistencia de la obligación— que permiten al deudor suspender la ejecución y proteger su patrimonio. Este enfoque garantista asegura que la celeridad recaudatoria no sacrifique el derecho a la defensa técnica efectiva.

Tercerías y Terminación del Proceso: Finalmente, la obra aborda la protección de terceros ajenos a la deuda y los modos de conclusión del proceso, desde el pago voluntario hasta la adjudicación de bienes en remate. Se destaca la importancia de la devolución de remanentes y la prelación de créditos, asegurando que el cierre del expediente sea transparente y justo.



INTRODUCCIÓN

La potestad de ejecución coactiva constituye una de las manifestaciones más vigorosas y excepcionales del poder público, fundamentada en el principio de autotutela de la Administración Pública. Esta prerrogativa faculta a las instituciones del Estado para ejecutar sus propios actos administrativos y asegurar el cobro de obligaciones sin necesidad de obtener una sentencia judicial previa, desplazando transitoriamente la intervención de los tribunales ordinarios en favor de la eficiencia recaudatoria.

A lo largo de esta obra, se analiza el procedimiento coactivo no como un poder arbitrario, sino como un mecanismo estrictamente reglado que debe equilibrar la sostenibilidad financiera del aparato estatal con el respeto irrestricto a los derechos fundamentales y al debido proceso. El estudio transita desde los orígenes históricos — desde la *manus iniectio* romana hasta el influyente modelo del *Privilège du Préalable* francés— para aterrizar en la realidad del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, donde la coactiva se entiende como una competencia subordinada a la ley y al control judicial. El contenido se estructura para guiar al lector a través de las siguientes fases críticas:

La Fase Preliminar y el Título de Crédito: Se examina el título de crédito como la pieza angular y *conditio sine qua non* del procedimiento, subrayando requisitos de liquidez, determinación y exigibilidad que dotan de validez a la ejecución.

La Fase de Apremio: Se detalla la transición hacia el uso del brazo coercitivo del Estado mediante el Auto de Pago, la importancia de la citación y el rol del secretario como ministro de fe y custodio de la legalidad.

Medidas Cautelares y Valoración: El libro profundiza en la gestión de embargos y la aplicación de criterios técnicos de valoración (*peritajes*) que aseguren una tasación justa de los bienes, evitando licitaciones irrisorias que perjudiquen el patrimonio del deudor.

Garantías y Defensas: Se analizan las "válvulas de escape" del sistema, tales como las excepciones procesales y las tercerías (excluyentes y coadyuvantes), mecanismos diseñados para proteger tanto al administrado como a terceros ajenos a la obligación.

En definitiva, este texto se propone desglosar la estructura del procedimiento coactivo como un sistema integral de garantías y eficiencia. Entender la coactiva, como se expone en estas páginas, es comprender la frontera exacta entre el *imperium* del Estado y la protección de la propiedad privada en la era moderna de la autotutela judicializada.



Capítulo 1

Procedimiento de Ejecución Coactiva

1. Fundamentos y Naturaleza del Procedimiento Coactivo

Introducción

El procedimiento de ejecución coactiva constituye una de las prerrogativas más potentes de la Administración Pública, fundamentada en el principio de autotutela ejecutiva. Esta facultad permite a las entidades estatales la ejecución de sus propios actos sin necesidad de auxilio judicial previo. El presente análisis examina la génesis de esta potestad, desde la *manus iniectio romana* hasta el *Privilège du Préalable* francés, aterrizando en el modelo garantista del Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

Sin embargo, el avance hacia un modelo de coerción judicializada ha sido un proceso lento en muchas naciones latinoamericanas, donde los sistemas han comenzado a integrar el control judicial de las actuaciones administrativas, dando espacio al recurso por exceso de poder como una vía para equilibrar la eficiencia del procedimiento coactivo con los derechos fundamentales del administrado (Vedel, 2016; Sánchez, 2022).

La transición hacia el Estado Constitucional de Derechos en América Latina también ha sido clave para redefinir el poder de la administración pública en estos procedimientos, limitando su acción por medio de una mayor judicialización y respetando las garantías del debido proceso (Gordillo, 2017). De esta forma, el proceso coactivo no solo se define por su capacidad para actuar sin la intervención de un tercero imparcial, sino también por la necesidad de equilibrar su ejercicio con el respeto a los derechos humanos y al acceso a la justicia (Hutchinson, 2019; Dromi, 2015).

2. El Procedimiento de Ejecución Coactiva La potestad de ejecución administrativa es la capacidad de la Administración para materializar sus decisiones frente a la resistencia del administrado.

2.1. Origen del procedimiento de ejecución coactiva La necesidad de asegurar recursos públicos para la supervivencia estatal ha moldeado la coactiva a través de tres hitos:

- **Raíces Romanas:** Se remontan a la *manus iniectio* de la Ley de las XII Tablas, donde el acreedor ejercía un poder directo sobre el deudor.
- **Influencia Francesa:** Se consolida el concepto de autotutela, otorgando a los actos administrativos una presunción de legalidad y ejecutoriedad.

Evolución en Ecuador: La ejecución coactiva en el Ecuador ha experimentado una evolución significativa en su configuración jurídica, transitando desde un modelo tradicional caracterizado por amplios márgenes de actuación de los denominados “jueces de coactiva” hacia un procedimiento administrativo especial claramente regulado por el ordenamiento jurídico.

En la actualidad, este régimen se encuentra sistemáticamente desarrollado en el Libro III del Código Orgánico Administrativo (COA), cuerpo normativo que establece las reglas

procedimentales para el ejercicio de la potestad coactiva por parte de las entidades públicas. Como señala la doctrina del derecho administrativo contemporáneo, la autotutela ejecutiva de la administración constituye una potestad excepcional que se justifica en la necesidad de garantizar la eficacia de la acción pública, pero que al mismo tiempo debe estar equilibrada por mecanismos de control judicial y garantías procesales para los administrados (García de Enterría & Fernández, 2017).

En este sentido, el procedimiento coactivo ecuatoriano entra de lleno en esa tendencia comparada. Reconoce que la administración puede ejecutar sus propias decisiones.

Pero siempre atada al ordenamiento jurídico completo y al control de los jueces.

A ver, el punto clave está ahí. La jurisprudencia constitucional ecuatoriana ha empujado fuerte esta visión garantista. Dice que la potestad de ejecución administrativa no puede salirse del carril. Tiene que respetar al milímetro el debido proceso, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica. Todo eso que manda el artículo 76 de la Constitución. Así funciona. Sin atajos.

En varias decisiones, la Corte Constitucional ha establecido que la ejecución coactiva, pese a ser un procedimiento administrativo, no puede desconocer los derechos fundamentales del administrado ni prescindir de las garantías mínimas de defensa, notificación y contradicción, pues de lo contrario se configuraría una actuación arbitraria del poder público (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 050-15-SEP-CC).

En consecuencia, la regulación actual del procedimiento coactivo en el Ecuador refleja un proceso de institucionalización jurídica de la potestad ejecutiva administrativa, en el cual la eficacia de la administración pública se armoniza con el respeto a los principios del Estado constitucional. Así, el sistema vigente configura la ejecución coactiva como un procedimiento administrativo especial sometido al principio de legalidad, al control jurisdiccional contencioso-administrativo y a las garantías constitucionales del debido proceso, consolidando un modelo de actuación estatal en el que la potestad recaudatoria se ejerce dentro de los límites del ordenamiento jurídico y bajo la vigilancia de los órganos de control judicial.

2.2. Definición y naturaleza jurídica La ejecución coactiva constituye un procedimiento administrativo especial de ejecución forzosa mediante el cual las instituciones del sector público ejercen la potestad de cobrar obligaciones líquidas, determinadas y de plazo vencido a favor del Estado o de las entidades públicas. Esta potestad se inscribe dentro de la denominada autotutela ejecutiva de la administración, que permite a los órganos administrativos ejecutar directamente sus propios actos sin necesidad de acudir previamente a la jurisdicción ordinaria, siempre que exista habilitación legal expresa y se respeten las garantías constitucionales del debido proceso⁴ (García de Enterría & Fernández, 2017). En el mismo sentido, Cassagne sostiene que la ejecución

administrativa constituye una manifestación del principio de eficacia de la administración pública, aunque su ejercicio debe encontrarse estrictamente sometido al principio de legalidad y al control jurisdiccional (Cassagne, 2016).

En el caso ecuatoriano, el procedimiento de ejecución coactiva se encuentra regulado de manera sistemática en el Libro III del Código Orgánico Administrativo (COA), que establece el marco jurídico para el ejercicio de la potestad ejecutiva de las entidades públicas.

2.3. Reglas generales para el ejercicio de la potestad

Para que el ejercicio de esta potestad sea legítimo, debe observar los siguientes principios:

- **Legalidad:** Requiere atribución expresa en la ley para cada institución.
- **Exclusividad:** Aplicable únicamente para la recuperación de créditos propios de la entidad.
- **Oficialidad:** El ejecutor debe impulsar el proceso de oficio hasta su conclusión.
- **Debido Proceso:** La celeridad no justifica la omisión de la notificación efectiva o el derecho a la defensa (Corte IDH, 2021).

2.4. Requisitos de procedibilidad

Para iniciar válidamente un proceso coactivo, son indispensables tres elementos:

- **Orden de Cobro:** Disposición de la máxima autoridad para iniciar la recaudación.
- **Título de Crédito:** Documento que presta mérito ejecutivo. Debe contener la identificación del deudor, concepto de la deuda, cuantía exacta (liquidez) y firmas de la autoridad competente.
- **Exigibilidad:** La obligación debe ser de plazo vencido y no estar sujeta a recursos administrativos con efecto suspensivo.

3. Evolución Histórica y Doctrinal

3.1. La Génesis: Del Derecho Romano a las Monarquías Absolutas El origen remoto reside en la aprehensión física del deudor, pero su estructura como prerrogativa pública surge con las monarquías absolutas. Como explica García de Enterría (2020), este poder se fundamentaba en que el interés del soberano (fisco) gozaba de una posición de supremacía que permitía el cobro de deudas sin las dilaciones de un juicio ordinario, consolidando la noción de la Administración como un ente superior al administrado.

3.2. La Influencia Francesa y la Autotutela Administrativa La Revolución Francesa transformó la fuerza bruta del soberano en la doctrina de la autotutela. El Consejo de Estado francés formalizó la presunción de legalidad de los actos administrativos. De acuerdo con Rivero y Waline (2018), la capacidad de "ejecución de oficio" es el rasgo distintivo de la Administración moderna: mientras el ciudadano común requiere de una sentencia judicial para ejecutar un crédito, la Administración crea su propio título ejecutivo mediante el acto administrativo.

3.3. La Herencia Hispánica en América Latina En Iberoamérica, la coactiva tiene raíces en las Leyes de Indias y las Ordenanzas de la Real Hacienda, donde los recaudadores poseían "jurisdicción delegada". Brewer-Carías (2019) sostiene que esta herencia explica por qué, históricamente, el funcionario administrativo ha sido denominado "juez de coactiva", una terminología que refleja la mezcla colonial entre funciones ejecutivas y judiciales que aún persiste en el imaginario institucional.

3.4. Hacia el Estado Constitucional de Derechos En la actualidad, la coactiva ha sido reformulada bajo el prisma del garantismo procesal. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (2021) ha señalado que, aunque la potestad es legítima, su origen no puede justificar la vulneración del derecho a la defensa o el acceso a la justicia.

Gráfico 1.

Línea de Tiempo: Origen y Evolución del Procedimiento Coactivo



Nota. Elaboración propia (2025). Adaptado de García de Enterría (2020) y Brewer Carías (2019).

4. Conceptualización Actual y Legitimidad Democrática La administración no puede proceder al cobro basándose en su mera voluntad; requiere la preexistencia de un título de crédito que cumpla con los requisitos concurrentes de liquidez, determinación y exigibilidad. Como señala Gordillo (2017), la coactiva ha transitado de ser un "privilegio del príncipe" a constituirse como un procedimiento administrativo de ejecución forzosa que debe estar estrictamente tipificado en la ley. De este modo, la legitimidad de la potestad coactiva en el siglo XXI no emana de la fuerza soberana, sino del mandato del legislador, quien delega a la Administración la facultad de apremio bajo condiciones de transparencia, proporcionalidad y respeto a la propiedad privada.

4.1. El Modelo Francés: La Doctrina del "Privilegio du Préalable"

El *Privilegio du Préalable* (Privilegio de la Decisión Previa) representa, según la doctrina clásica de Rivero y Waline (2018), la columna vertebral del derecho administrativo francés y, por extensión, de los sistemas de corte continental.

Aquí entra en juego otro principio central. La Administración Pública tiene la prerrogativa de imponer obligaciones a los administrados de forma unilateral. Lo hace a través de actos que cargan con una presunción de legalidad desde el mismo momento en que salen.

El asunto va por aquí: a diferencia de lo que pasa entre particulares, donde el acreedor tiene que conseguir una sentencia judicial que declare la deuda, el Estado ya nace con la facultad de crear su propio título. Directo.

Esa decisión inicial cambia todo el peso. Ahora la carga de la impugnación cae sobre el ciudadano. El acto se ejecuta de inmediato. Y es el administrado quien debe correr a la justicia administrativa si cree que el acto es ilegítimo. Así se invierte la lógica. Sin vueltas.

4.1.1. La Presunción de Legalidad y la Ejecutoriedad del Acto La eficacia del procedimiento coactivo descansa en la *présomption de légalité* Vedel (2016), los actos administrativos no son meras propuestas o sugerencias, sino mandatos ejecutivos directos. Esta característica faculta la ejecución de oficio (*exécution d'office*), permitiendo que, una vez emitido el título ejecutivo (*titre exécutoire*), la institución proceda a la afectación del patrimonio del deudor sin interrupción.

4.1.2. La Separación de Autoridades e Inmunidad Judicial Inicial Un hito histórico fundamental fue la Ley de 16-24 de agosto de 1790, que consagró la separación radical entre las funciones judiciales y administrativas. También, se prohibió terminantemente a los jueces ordinarios interferir en las operaciones de los cuerpos administrativos. García de Enterría (2020), dice, esta separación buscaba evitar que un Poder Judicial —visto con sospecha por su asociación con el Antiguo Régimen— frenara las reformas revolucionarias y la recaudación fiscal.

4.1.3. El Título Ejecutivo (Titre Exécutoire) y la Acción Coercitiva El título ejecutable es el instrumento formal que encarna el privilegio de la decisión original. Este documento tiene fuerza legal en el derecho francés equivalente a una sentencia judicial definitiva. Dado que el Estado está a cargo del bien común y no es un litigante privado, acciones como el embargo o la retención de activos son ejercicios legítimos de autoridad para restaurar el orden económico público. En este modelo, el uso de la fuerza pública es un elemento natural y necesario de la decisión administrativa (Rivero & Waline, 2018).

4.1.4. Evolución Hacia el Control Jurisdiccional: El Consejo de Estado A pesar del rigor del *Privilège du Préalable*, el sistema evolucionó para prevenir el despotismo a través del Consejo de Estado (*Conseil d'État*). Si bien la Administración puede ejecutar sus actos "de previo", el ciudadano dispone del Recurso por Exceso de Poder (*recours pour excès de pouvoir*). Este sistema garantiza que la celeridad de la coactiva no sea absoluta, sino que esté bajo la sombra de una revisión técnica

especializada. Como resume Vedel (2016), el modelo aporta la estructura de la autotutela, permitiendo eficiencia estatal bajo un marco de legalidad demostrable ante tribunales administrativos.

5. Línea de Tiempo: Evolución del Control Jurisdiccional y el Consejo de Estado Francés

Esta cronología describe la transición de la "inmunidad" administrativa hacia un modelo de control de legalidad técnica:

- 1. **1790 | Separación de autoridades:** En agosto de 1790 se aprobó una ley que prohibió a los jueces ordinarios intervenir en los asuntos de la administración pública. De esta manera, se buscó evitar que las decisiones judiciales obstaculizaran el funcionamiento del Estado.
- 2. **1799 | Creación del Consejo de Estado:** Posteriormente, con la Constitución del Año VIII, se creó el Consejo de Estado. En un principio, su función fue asesorar al gobierno, elaborar proyectos de normas y resolver los conflictos que surgían dentro del Poder Ejecutivo.
- 3. **1872 | Paso a la "justicia delegada":** Más adelante, en 1872, el Consejo de Estado dejó de actuar únicamente como órgano consultivo y pasó a convertirse en un tribunal con capacidad para emitir decisiones propias. Así, comenzó el sistema conocido como *justicia delegada (justice déléguée)*.
- 4. **Siglo XX | Perfeccionamiento del Recurso por Exceso de Poder:** Se consolida el mecanismo que permite anular actos administrativos ilegales, equilibrando el privilegio estatal con el derecho ciudadano.
- 5. **Actualidad | Autotutela Controlada:** La coactiva moderna mantiene la celeridad del modelo francés, pero bajo el principio de que todo acto administrativo es impugnabile ante la justicia especializada.

Tabla 1.
Línea de tiempo de la evolución hacia el Consejo de Estado

Etapa Histórica	Concepto Dominante	Relación Estado-Ciudadano
Revolución (1790)	Inmunidad Administrativa	El Estado actúa sin control judicial por ser soberano.
Siglo XIX (1872)	Justicia Especializada	Se crea una jurisdicción propia para juzgar a la Administración.
Era Moderna	Autotutela Judicializada	La Administración ejecuta "de previo", pero el ciudadano anula "a posteriori".

Nota: La evolución descrita en la tabla refleja el paso de un modelo de soberanía absoluta, donde el Estado gozaba de inmunidad total (1790), hacia la creación de una jurisdicción especializada en el siglo XIX (1872) para someter los actos administrativos al derecho.

6. El Modelo Hispanoamericano: Del Derecho Indiano a la República Como señala Brewer-Carías (2019), este fue un momento en el que la administración no necesitaba de la justicia convencional para recaudar lo que tenía por derecho real y estableció una justicia administrativa con su propio brazo ejecutor. En la república, este privilegio ejecutivo no desapareció, sino que se convirtió en una herramienta para la consolidación del estado. Los recientes estados hispanoamericanos necesitados de recursos financieros para sostener sus estructuras burocráticas y militares aún retenían el poder coercitivo de las Indias, pero con el nuevo disfraz de la soberanía nacional. Así, la transición del derecho colonial al republicano no fue una ruptura con el modelo de recaudación privilegiada, sino una evolución en la que el "interés de la Corona" fue reemplazado por el "interés general" para permitir que la administración pública protegiera su autodefensa ejecutiva para asegurar la eficiencia fiscal y la estabilidad del nuevo orden jurídico-administrativo.

6.1 La Herencia Española: El Recaudador como Juez Hay modelos como el francés que propugna una separación tajante entre la función de administrar y la de juzgar, el sistema español trasplantado a América se cimentó en la figura del recaudador-juez. Con este enfoque, los funcionarios del Fisco no eran simples gestores, sino que poseían una "jurisdicción propia" delegada directamente por la Corona. Tal jurisdicción especial facultaba a la autoridad para dictar providencias, ordenar embargos y ejecutar remates de forma autónoma.

6.2 La Adaptación en la Era Republicana

Este amparo no brotó de una convicción democrática de fondo. Surgió, más bien, por pura necesidad pragmática de supervivencia fiscal. El Estado republicano requería una herramienta que le permitiera conseguir recursos de forma rápida y directa.

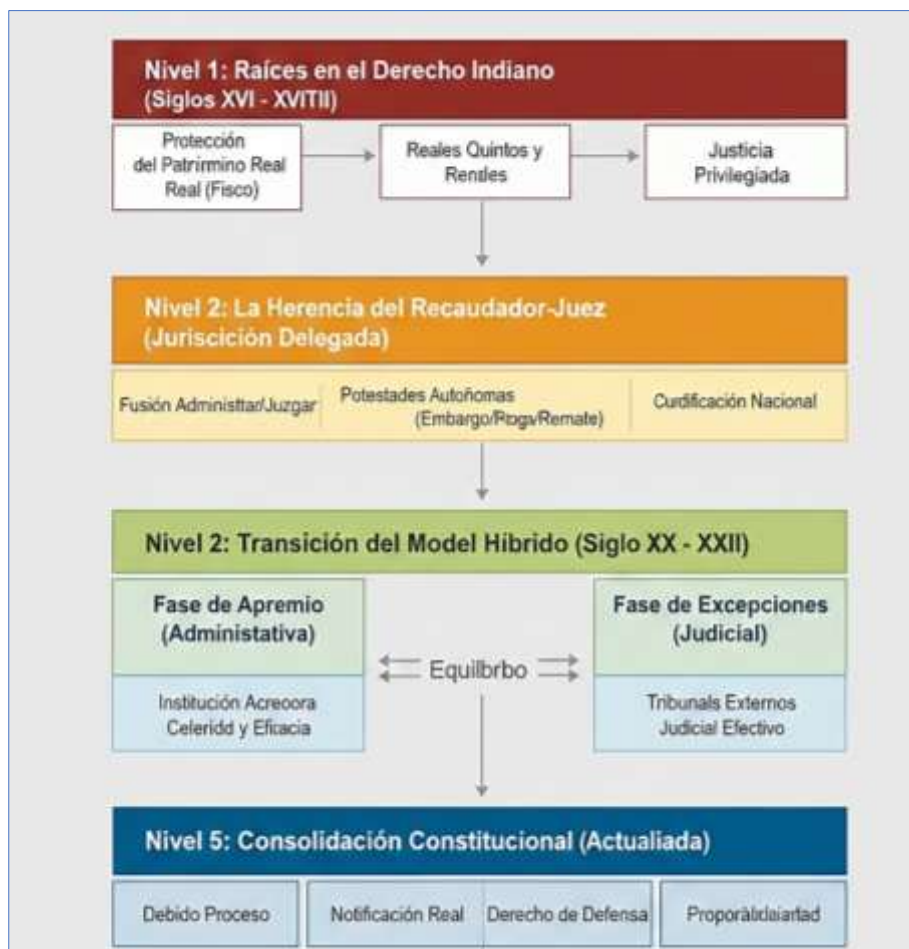
La realidad es que no había margen para demoras. Hacía falta cobrar ya. Por eso se adoptó este mecanismo. Sin romanticismos. Solo por la urgencia de llenar las arcas del nuevo régimen.

6.3 El Modelo Híbrido: Entre la Administración y la Justicia

En la actualidad, el sistema hispanoamericano se define como un modelo híbrido o bifásico. Este se estructura en dos momentos claramente diferenciados:

1. **Fase de Apremio:** Es puramente administrativa y dirigida por un funcionario de la propia institución acreedora.

2. **Fase Jurisdiccional:** Permite la intervención de tribunales especializados para revisar la legalidad del procedimiento.
3. **Gráfico 2. Organigrama Funcional y Evolutivo del Modelo Hispanoamericano**



Nota: Elaboración propia (2026). Adaptado de García de Enteria (2020) y Brewer Carias (2019).

6.4 La Constitucionalización de la Coactiva en Latinoamérica

- El acceso a la defensa técnica.
- La prohibición de privación arbitraria de la propiedad sin causa lícita. De este modo, el modelo moderno intenta reconciliar la celeridad administrativa heredada con los estándares de derechos humanos del siglo XXI.

6.5 Diferencias Estructurales: Modelo Francés vs. Hispanoamericano Naturaleza del Ejecutor: Agente vs. Juez de Coactiva

Modelo francés: el ejecutor funciona como un simple funcionario administrativo. Su rol no gira alrededor de la imparcialidad. Busca, sobre todo, que la administración avance con velocidad y eficacia. De buenas a primeras, la idea base es clara. La Administración no puede permitirse

pararse en seco mientras cumple sus funciones. Tiene que seguir. El asunto va por aquí: prioridad total a la ejecución. La neutralidad queda en segundo plano. Así se construye el esquema. Directo y sin frenos.

- **Modelo hispanoamericano:** En cambio, en este modelo se conserva la figura del “juez de coactiva”. Sin embargo, este funcionario forma parte de la misma entidad que cobra la deuda, aunque se le reconocen ciertas facultades parecidas a las de un juez. Por esta razón, Brewer-Carías (2019) señala que esta denominación genera debates constitucionales sobre la imparcialidad, ya que el ejecutor actúa a favor de la institución a la que pertenece.

Tabla 2.
Comparativa estructural de los sistemas de ejecución coactiva

Dimensión de Análisis	Modelo Francés (Autotutela Pura)	Modelo Hispanoamericano (Jurisdicción Especial)
Fundamento Político-Jurídico	Separación absoluta de funciones. El juez no puede detener al administrador.	Delegación de potestad jurisdiccional. El administrador actúa como "juez".
Naturaleza del Ejecutor	Agente administrativo de alta eficiencia (Recaudador).	"Juez de Coactiva" con facultades cuasi-judiciales.
Efecto del Título de Crédito	<i>Titre Exécutoire</i> : Verdad absoluta e inmediata para el cobro.	Título con presunción de legalidad, pero impugnabile mediante excepciones.
Intervención Judicial	Excepcional, generalmente posterior al pago (<i>Solve et repete</i>).	Frecuente. Se admite la suspensión del proceso mediante juicio de excepciones.
Medidas Cautelares	Ejecución inmediata bajo responsabilidad de la administración.	Sujetas a control de proporcionalidad y posibilidad de sustitución judicial.
Órgano de Cierre / Control	Consejo de Estado (Justicia Administrativa especializada).	Tribunales Contencioso-Administrativos o Cortes de Justicia Ordinaria.

Nota. Elaboración propia basada en la doctrina comparada de García de Enterría (2020) y Brewer-Carías (2019). Esta tabla sintetiza la transición desde la autotutela administrativa pura hacia un modelo de control judicial intermedio.

7. Análisis de la Dicotomía Jurisdiccional

El procedimiento coactivo cambia bastante según el sistema jurídico que se tome como referencia. Va de la autotutela administrativa pura hasta el modelo de jurisdicción especial. Oscila entre esos dos polos. Sin término medio claro.

7.1 La Autotutela en el Modelo Francés

La doctrina del *Privilège du Préalable* marca el terreno. El Estado no tiene que probar su derecho delante de ningún órgano jurisdiccional antes de ejecutar.

Según Rivero y Waline (2018), la "exigibilidad de oficio" da vuelta la tortilla. Invierte la carga del impulso procesal. Ahora es el administrado quien debe poner en marcha el aparato judicial para frenar lo que considera una injusticia. El Estado, en cambio, no necesita demandar para cobrar. Así de crudo. La iniciativa recae siempre del otro lado.

7.2 La Jurisdicción Especial Hispanoamericana

A diferencia de la tradición francesa, en América Latina el ejecutor coactivo saca providencias que se parecen a autos judiciales. Auto de Pago. Auto de Embargo. Todo ese paquete. Esta estructura viene de las Leyes de Indias. Ahí el Fisco ya tenía su "fuero especial".

Cassagne (2018) lo describe como un modelo híbrido. El proceso arranca en sede administrativa. Pero puede saltar a la judicial si hay conflicto. El deudor, en ese caso, logra suspender el apremio. Basta con consignar una caución suficiente que proteja el interés público. La realidad es que se mezcla todo. Administración y judicialidad en un mismo juego.

7.3 Evolución hacia la Tutela Judicial Efectiva La concepción moderna de la ejecución forzosa ha abandonado la visión del "privilegio del príncipe" para insertarse en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

7.4 Del poder de imperio al control de convencionalidad

Actualmente, la validez de la coactiva no debe entenderse solo como una expresión de la "fuerza" del Estado. Más bien, debe apoyarse en la legalidad y legitimidad de la deuda que se pretende cobrar. Gordillo (2017) insiste en un punto clave. Toda ejecución tiene que ajustarse a los estándares que marca la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por eso el procedimiento coactivo ya no funciona como una actuación automática del poder estatal. Se convierte en una competencia que la ley regula con detalle.

La realidad es que cambia el enfoque. Antes de tocar los bienes o el patrimonio de alguien, tiene que haber una notificación real, clara y efectiva.

El debido proceso como límite a la ejecución forzosa

El debido proceso no permite tratar al administrado como un simple deudor pasivo. Lo reconoce como parte activa del procedimiento, con derecho pleno a defenderse. Según la jurisprudencia de la Corte IDH (2021), el ejecutor debe respetar ciertos límites esenciales.

Uno de ellos es el derecho a la notificación real. La citación por prensa no puede usarse de manera abusiva si el domicilio del deudor se puede localizar sin problema. Así se asegura que la persona sepa de la deuda y de la pretensión de cobro del Estado.

Otro límite fuerte es el derecho a la contradicción. El deudor tiene que poder oponerse, presentar excepciones y pedir las garantías que correspondan. No se trata de formalidades. Es protección concreta. Así, se evita que la ejecución avance sin defensa y se causen daños difíciles de reparar.

- **Derecho a la Motivación:** Los embargos o retenciones debe justificar la proporcionalidad de la medida y su base legal específica.
- **Cronología: Evolución hacia el Garantismo Coactivo** Detalla el cambio de paradigma desde la supremacía estatal hasta el control judicial integral:
- **Era de la Soberanía Absoluta (Pre-siglo XX):** (paga y luego reclama). El control judicial era inexistente o puramente formal.
- **Transición al Estado de Derecho (Mediados del S. XX):** Levantamiento de tribunales administrativos especializados, identifica la falibilidad de la Administración, aunque la suspensión del proceso sigue siendo excepcional.
- **Revolución Constitucional (1990 - 2000):** Las constituciones regionales (como la de Ecuador en 2008) establecen que nadie puede ser privado de sus derechos sin un proceso que garantice la defensa técnica.
- **Era del Garantismo y Convencionalidad (Actualidad):** Consolidado como un modelo bifásico. La Administración inicia el cobro, pero un juez externo tiene la última palabra sobre la legalidad del título y la proporcionalidad de los embargos (Cassagne, 2018).

Tabla 3
Transición del Modelo de Ejecución Coactiva

Característica	Modelo Tradicional (Soberanía)	Modelo Moderno (Garantismo)
Fundamento	Supremacía del Estado / Fisco.	Interés general con respeto a derechos humanos.
Rol del Deudor	Sujeto pasivo sin voz en la ejecución.	Sujeto procesal con derecho a la defensa.
Intervención Judicial	Prohibida o muy restringida.	Obligatoria como control de legalidad y constitucionalidad.
Suspensión del Acto	<i>Solve et repete</i> (Pague y luego reclame).	Suspensión mediante caución o medidas cautelares judiciales.

Nota. Elaboración propia (2026). La tabla muestra la evolución desde una administración autárquica hacia una administración sometida al control jurisdiccional.

7.5 La Legitimidad Democrática del Cobro Coactivo Esta legitimidad democrática es contingente a la transparencia y al principio de legalidad. El origen de la potestad en el siglo XXI no es el "mando" arbitrario, sino la norma jurídica, la cual delega a la Administración la facultad de cobro bajo la estricta condición de que la obligación sea líquida, determinada y de plazo vencido.

8. Conceptualización y Naturaleza del Procedimiento El procedimiento coactivo trasciende la gestión ordinaria de cobro; se constituye como un procedimiento administrativo de ejecución forzosa de carácter especial.

8.1 Naturaleza Jurídica: Del Acto Administrativo al Acto de Ejecución Un proceso judicial no es una doctrina realizada por la Administración, sino una extensión de su propia voluntad ejecutiva. Según Cassagne (2018), es un error conceptual asimilar la coactiva a un juicio, dada la ausencia de un tercero imparcial (juez) que resuelva una controversia.

8.2 El Acto Administrativo de Determinación: Formato o resolución (determinación tributaria, glosa, multa) donde la autoridad declara que un ciudadano adeuda una suma. Posee presunción de legalidad, lo que traslada la carga de la prueba al administrado si este desea impugnarlo en sede jurisdiccional.

8.3 El Acto de Ejecución o Vía de Hecho Jurídica: Al no cumplir el suceso previo, no se cumple voluntariamente, y, la administración activa su "brazo armado". Este acto no crea derechos nuevos, sino que hace efectivos los declarados, utilizando el imperium estatal para trasladar valores del patrimonio del deudor al erario público.

8.4 Características Esenciales del Procedimiento Para que el ejercicio de la coactiva sea legítimo y no devenga en una vía de hecho (acción ilegal de fuerza), debe cumplir con las siguientes propiedades técnicas:

- **Exclusividad y Privatividad:** Esta potestad es excepcional. Solo las instituciones con ley expresan pueden ejercer la "jurisdicción coactiva". El ejecutor no es un juez del Poder Judicial, sino un funcionario administrativo que actúa bajo una jurisdicción privativa diseñada para la protección del crédito público.
- **Celeridad y Sumariedad (Eficacia Administrativa):** el procedimiento se saca de encima todos los ritos extensos. Gordillo (2017) lo explica claro. La sumariedad persigue que la satisfacción del crédito no se venga abajo por el simple paso del tiempo. Los plazos para oponerse son fatales. Las causales de suspensión, además, resultan taxativas: solo pago o caución. Nada más.
- **Coercitividad e Imperatividad:** aquí radica la facultad de imponer el cumplimiento, aunque el administrado no quiera. El Estado fuerza la ejecución. Contra la voluntad del deudor si es necesario. Así se cierra el círculo. La administración no ruega. Actúa.

- La Administración no solicita el embargo a un juez; lo dicta y lo ejecuta directamente. Esta es la expresión más pura de la autotutela ejecutiva.
- **Oficiosidad y Continuidad:** A diferencia del derecho privado, donde impera la autonomía de la voluntad, el ejecutor público tiene el deber legal de impulsar el proceso de oficio. El abandono del proceso puede acarrear responsabilidades civiles y administrativas, ya que los fondos públicos son irrenunciables.
- **Carácter Especial y Extraordinario:** No se rige de forma directa por las normas procesales civiles (como el COGEP en Ecuador), sino que posee su propia normativa (Código Orgánico Administrativo, Código Tributario). Las normas civiles se aplican únicamente de forma supletoria.

Tabla 4.

Diferencias estructurales entre el régimen de ejecución civil y el administrativo

Característica	Procedimiento Coactivo	Juicio Ejecutivo Civil
Naturaleza Jurídica	Administrativa (Autotutela).	Judicial (Heterotutela).
Sujeto Acreedor	Entidades del sector público.	Personas naturales o jurídicas privadas.
Autoridad Ejecutora	Funcionario de la propia institución (Juez de Coactiva).	Juez ordinario del Poder Judicial.
Origen del Título	Creado unilateralmente por la administración (Título de Crédito).	Documento preexistente con fuerza ejecutiva (Pagaré, Letra, Escritura).
Inicio del Proceso	Auto de Pago dictado de oficio por la administración.	Demanda presentada ante un juzgado.
Orden de Embargo	Se dicta directamente por el ejecutor administrativo.	Debe ser solicitada y ordenada por un juez independiente.
Suspensión del Proceso	Solo mediante caución o pago (Excepciones).	Mediante recursos procesales u oposición dentro del juicio.
Fundamento de Acción	Presunción de legalidad del acto administrativo.	Certeza y ejecutividad del documento privado.

Nota. Elaboración propia (2026). Basado en el análisis de las prerrogativas de la administración pública frente al derecho procesal civil contemporáneo.

9. Análisis del contraste procesal: civil vs. Coactivo El procedimiento coactivo se separa del juicio ejecutivo civil en dos cosas fundamentales. El tipo de relación que hay entre las partes y el rol que juega la autoridad encargada del cobro.

A. Autonomía de la voluntad vs. imperio de la ley En los procedimientos ejecutivos civiles, la situación normal es entre personas privadas. Se basa en un acuerdo, contrato u obligaciones que las personas han asumido voluntariamente. La situación cambia en los procedimientos coercitivos. En ese caso, prevalece el estado de derecho. En los procedimientos coercitivos no hay negociación

ni consentimiento mutuo. La administración impone. El individuo solo recibe. Esta diferencia es la base de todo el procedimiento. La voluntad privada por un lado y el poder público por el otro. En los procedimientos coercitivos, sin embargo, predomina una relación vertical ya que una entidad pública actúa contra la persona para cobrar una obligación pendiente. Por esta razón, el ejecutor coercitivo es un representante del Estado y no necesita acudir ante un juez ordinario para iniciar el cobro. Sus acciones están legalmente respaldadas por la ley y están al servicio de los recursos públicos.

B. Inversión de la Carga de la Impugnación Como sostiene Dromi (2015), en la coactiva se produce una inversión de la "carga de la inercia". En el proceso civil, el acreedor debe movilizar activamente al aparato judicial para obtener resultados. En la coactiva, el Estado avanza de oficio gracias a la ejecutoriedad del acto administrativo. Es el deudor quien debe romper su inactividad y acudir a los tribunales (sede Contencioso-Administrativa) para intentar frenar una ejecución que goza de presunción de legitimidad.

C. El título de crédito en el procedimiento de ejecución coactiva El título de crédito constituye el instrumento jurídico que sirve de fundamento para el inicio del procedimiento de ejecución coactiva dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano (García de Enterría & Fernández, 2017). En términos similares, Cassagne señala que la autotutela ejecutiva constituye una potestad excepcional de la administración pública que debe ejercerse dentro de un procedimiento reglado y con sujeción al principio de legalidad, a fin de evitar que el ejercicio del poder público se convierta en una forma de actuación arbitraria (Cassagne, 2016). La doctrina latinoamericana también ha destacado la importancia de establecer límites jurídicos claros al ejercicio de la autotutela administrativa.

En el derecho administrativo general, el Código Orgánico Administrativo (COA) regula todo el procedimiento de ejecución coercitiva. Establece las condiciones que las entidades públicas deben cumplir para iniciar la recaudación forzosa de obligaciones a su favor. Los artículos 268 a 270 del COA van directo al grano. Discuten la formación del título ejecutivo administrativo y cómo se utiliza en el proceso coercitivo.

Por otro lado, en el terreno tributario, el Código Orgánico Tributario se ocupa de la emisión y el contenido del título de crédito tributario. Los artículos 149 al 156 marcan los requisitos formales que debe reunir para convertirse en un documento con mérito ejecutivo. La validez y la eficacia de ese título no son automáticas. Quedan condicionadas al respeto pleno de las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica.

La Corte Constitucional del Ecuador ha sido clara en esto. Reconoce que la ejecución coactiva es una potestad legítima del Estado para asegurar el cumplimiento de obligaciones frente a la administración pública. Pero hay un límite. Su ejercicio debe respetar de forma estricta los derechos fundamentales del administrado. Especialmente el derecho a la defensa, la notificación válida de los actos y la posibilidad real de impugnación judicial (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 050-15-SEP-CC). Así se equilibra el poder. No es absoluto.

En esta línea jurisprudencial, el máximo órgano de control constitucional ha enfatizado que la administración no puede iniciar o ejecutar procedimientos coactivos sin que exista un título válido y debidamente notificado, ya que ello vulneraría los principios de legalidad y seguridad jurídica. De esta manera, el título de crédito cumple una doble función dentro del procedimiento de ejecución coactiva: por un lado, constituye el instrumento jurídico que habilita a la administración para ejercer su potestad ejecutiva, permitiendo el cobro forzoso de obligaciones a favor del Estado; y por otro lado, actúa como garantía jurídica para el administrado, en la medida en que su existencia y validez están sujetas al cumplimiento de requisitos formales y materiales establecidos por la ley y controlados posteriormente por la jurisdicción contencioso-administrativa. En consecuencia, el título de crédito debe ser entendido no como una sentencia anticipada, sino como un acto administrativo con mérito ejecutivo cuya eficacia se encuentra condicionada al respeto de los principios constitucionales y a la posibilidad de control judicial.

10. Reglas Generales para el Ejercicio de la Potestad Coactiva Al ser una facultad exorbitante, su ejercicio está condicionado a un régimen de competencia reglada.

Principio de Legalidad y Reserva de Ley La “columna vertebral” es la legalidad del procedimiento, como dice García de Enterría (2020), dado que esta potestad permite afectar la propiedad privada sin sentencia judicial previa, la ley debe definir con precisión:

- **La entidad expresamente facultada para el cobro.** El origen lícito de las obligaciones sujetas a este régimen. El procedimiento específico, términos y recursos disponibles. Cualquier actuación que carezca de este respaldo legal directo constituye una vía de hecho, lo que faculta al administrado a solicitar la nulidad absoluta del proceso.
- **Regla de la Competencia Improrrogable** La competencia en materia coactiva es de orden público; no puede ser alterada por voluntad de las partes ni delegada informalmente.
- **Jerarquía y delegación:** el ejecutor suele ser la máxima autoridad financiera o administrativa. Piensa en el tesorero, por ejemplo.

Si se delega esa función a otra persona, la delegación no puede quedar en el aire. Tiene que constar en un acto administrativo formal. Una resolución publicada como corresponde.

- **Ámbito geográfico:** el ejecutor también enfrenta un límite territorial claro. Si los bienes del deudor están en otra jurisdicción, no puede actuar solo. Debe pedir apoyo mediante exhortos o despachos a la autoridad local. La realidad es que el poder no es ilimitado. Se mueve dentro de sus fronteras. Y cuando se sale, necesita ayuda externa. De esta manera, se respeta la unidad de la administración, pero también se reconocen los límites de su competencia.
- **Regla del debido proceso y notificación efectiva:** Por otra parte, la citación con el auto de pago es uno de los actos más importantes del procedimiento. Esto se debe a que, si no existe una notificación válida, los actos posteriores, como el embargo o el remate, pueden ser declarados nulos.
- **Prelación de la notificación:** En este sentido, se debe dar prioridad a la notificación personal o por boletas en el domicilio civil o tributario del deudor. En cambio, la notificación por prensa debe usarse solo como último recurso. Según la Corte IDH (2021), el derecho a la defensa solo puede ejercerse de manera efectiva cuando el deudor conoce realmente que existe una ejecución en su contra.
- **Plazos de espera: Después de la notificación,** se activa un plazo legal para que el deudor pueda pagar, señalar bienes o presentar excepciones antes de que se apliquen medidas de presión o apremio.
- **Regla de proporcionalidad en las medidas cautelares:** De igual manera, la coactiva busca cobrar la deuda, no dejar al deudor en una situación de insolvencia. Por eso, el ejecutor debe escoger la medida menos perjudicial, siempre que esta permita asegurar el pago de la obligación.
- **Exceso de embargo:** Por consiguiente, existe una afectación a la proporcionalidad cuando el valor de los bienes embargados supera de forma exagerada el monto de la deuda, especialmente si existen otros bienes suficientes y más fáciles de ejecutar.
- **Protección del mínimo vital:** Además, la ley protege ciertos bienes que no pueden ser embargados, como los sueldos dentro de los límites legales, las herramientas indispensables de trabajo y los bienes declarados como patrimonio familiar.
- **Regla de suspensión del procedimiento:** finalmente, el procedimiento coactivo no se suspende como en los procesos judiciales comunes. Solo procede en los casos que la ley

indica de forma expresa. Generalmente la suspensión queda atada a razones muy específicas. Nada abierto.

- **Pago o solución de la deuda:** por ejemplo, el procedimiento se puede suspender o incluso terminar cuando la obligación se extingue. Esto ocurre si el deudor paga la deuda completa. O si se acepta otra forma de cumplimiento, como la dación en pago. Así se cierra el asunto. Cumplir o extinguir. Esas son las vías principales.
- **Caución judicial:** si el deudor presenta una demanda ante el Tribunal Contencioso, debe entregar una garantía económica. Esta suele corresponder a un porcentaje del valor adeudado, por ejemplo, el 10%, de acuerdo con la normativa aplicable. Con esta garantía, el juez puede ordenar la suspensión del procedimiento.
- **Convenios de Pago:** Partes de pago suspende la etapa de apremio mientras se cumplan las cuotas.

Tabla 5.

Resumen de Reglas Generales para el Ejercicio Coactivo

Regla	Requisito Técnico	Consecuencia de Incumplimiento
Legalidad	Norma con rango de ley que otorgue la potestad.	Nulidad insanable por vía de hecho.
Competencia	Cargo del ejecutor y delegación formal.	Inexistencia jurídica de los actos dictados.
Debido Proceso	Citación legal con el Auto de Pago.	Indefensión y nulidad de actuaciones posteriores.
Proporcionalidad	Medidas cautelares acordes al monto de la deuda.	Responsabilidad civil y administrativa del ejecutor.
Sumariedad	Cumplimiento estricto de términos legales.	Caducidad de la potestad o prescripción.

Nota. Elaboración propia (2026). Basado en la doctrina de Hutchinson (2019) y Cassagne (2018).

10.2 Requisitos para el ejercicio de la coactiva Estos requisitos permiten que el procedimiento tenga validez y se desarrolle conforme a la ley. Por lo tanto, si falta alguno de ellos, el deudor puede presentar reclamos o excepciones, ya sea por nulidad del proceso o porque el documento no tiene fuerza suficiente para exigir el cobro.

a) **El título de crédito como requisito indispensable** El título de crédito es el documento administrativo donde se registra la decisión de la Administración sobre una deuda monetaria en particular. No es solo una notificación de pago, es una acción administrativa con fuerza legal para exigir el pago. En este sentido, Gordillo (2017) sostiene que el título de crédito es la base de la acción coercitiva. Y debe ser claro en sí mismo, lo cual significa que al leerlo uno debe ver inmediatamente quién es el deudor, cuánto se debe y cuál es la razón legal de la deuda.

b) Satisfacer los requisitos formales del título de crédito. La validez del título de crédito está determinada por una serie de requisitos formales. Por esta razón, si falta alguna de esta información o está mal redactada, la seguridad jurídica del deudor puede verse comprometida y el proceso podría ser declarado nulo.

c) Identificación del deudor El título de crédito también debe indicar los nombres y apellidos del deudor y, en el caso de una empresa, la razón social o denominación social. También debe mencionar el número de identificación o el Registro Único de Contribuyentes (RUC). Esto es crucial porque nadie quiere confundirse sobre a quién se le debe algo. Además, asegura que la cobranza se realice solo contra la persona o entidad que realmente está obligada.

d) Quién emite el título: la autoridad que lo emite El título debe ser emitido por un funcionario que esté legalmente autorizado para hacerlo. Por lo tanto, debe contener la firma (física y electrónica) y el sello de la institución que emite el título. Como ha observado Cassagne (2018), la competencia de la autoridad es una parte necesaria del acto administrativo y, por lo tanto, es la parte necesaria de esta ley para que el acto administrativo sea válido. Por lo tanto, el título debe contener la norma legal que permite al funcionario emitir dicho documento al final.

e) Lugar y fecha de emisión. Además, el título de crédito debe mencionar el lugar y la fecha de emisión. Esta información permite saber desde cuándo existe la obligación y qué autoridad tiene jurisdicción en el territorio correspondiente. La fecha también se utiliza como punto de partida para calcular los intereses por pago tardío y para contar los períodos de prescripción para la acción de cobro.

a) El título de crédito como requisito indispensable El título de crédito es el documento administrativo donde se registra la decisión de la Administración sobre una deuda monetaria en particular. No es solo una notificación de pago, es una acción administrativa con fuerza legal para exigir el pago. En este sentido, Gordillo (2017) sostiene que el título de crédito es la base de la acción coercitiva. Y debe ser claro en sí mismo, lo cual significa que al leerlo uno debe ver inmediatamente quién es el deudor, cuánto se debe y cuál es la razón legal de la deuda. b) Satisfacer los requisitos formales

del título de crédito. La validez del título de crédito está determinada por una serie de requisitos formales. Por esta razón, si falta alguna de esta información o está mal redactada, la seguridad jurídica del deudor puede verse comprometida y el proceso podría ser declarado nulo. c) **Identificación del deudor** El título de crédito también debe indicar los nombres y apellidos del deudor y, en el caso de una empresa, la razón social o denominación social. También debe mencionar el número de identificación o el Registro Único de Contribuyentes (RUC). Esto es crucial porque nadie quiere confundirse sobre a quién se le debe algo. Además, asegura que la cobranza se realice solo contra la persona o entidad que realmente está obligada. d) **Quién emite el título:** la autoridad que lo emite El título debe ser emitido por un funcionario que esté legalmente autorizado para hacerlo. Por lo tanto, debe contener la firma (física y electrónica) y el sello de la institución que emite el título. Como ha observado Cassagne (2018), la competencia de la autoridad es una parte necesaria del acto administrativo y, por lo tanto, es la parte necesaria de esta ley para que el acto administrativo sea válido. Por lo tanto, el título debe contener la norma legal que permite al funcionario emitir dicho documento al final. e) **Lugar y fecha de emisión.** Además, el título de crédito debe mencionar el lugar y la fecha de emisión. Esta información permite saber desde cuándo existe la obligación y qué autoridad tiene jurisdicción en el territorio correspondiente. La fecha también se utiliza como punto de partida para calcular los intereses por pago tardío y para contar los períodos de prescripción para la acción de cobro. f) **Número de título o registro** Finalmente, el título debe tener un número de identificación o registro. Este dato permite ubicar el crédito dentro del sistema financiero público y facilita su seguimiento. Asimismo, ayuda a evitar cobros repetidos por una misma deuda y permite revisar o auditar el procedimiento de manera ordenada.

- a) **Condiciones de la Obligación:** El Trinomio de Exigibilidad Para que se pueda dictar el Auto de Pago, la obligación contenida en el título debe cumplir obligatoriamente con tres condiciones de fondo que la doctrina procesal denomina el trinomio de la ejecución:

A. Obligación Determinada: Se refiere a la precisión sobre la causa o fuente de la deuda (ej. impuesto predial, multas, glosas). Como sostiene Cassagne (2018), la determinación previene la indefensión, pues un título vago impide que el administrado pueda controvertir el origen de la obligación.

- B. Obligación Líquida:** Una cifra numérica debe usarse para hablar de deudas y ser exacta o ser determinable mediante una operación aritmética simple basada en datos del mismo título.
- C. Obligación de plazo vencido o exigibilidad:** para iniciar la ejecución, la deuda tiene que estar vencida y ser plenamente exigible. Si la administración arranca el cobro antes de que termine el plazo legal, todo puede venirse abajo. La actuación queda expuesta a nulidad. Porque todavía no existe una obligación que se pueda exigir.
- D. Requisito de la notificación previa:** antes de que el título entre en la fase de apremio o coactiva, tiene que haber una notificación previa dentro de la sede administrativa. No se salta este paso. Es obligatorio. La administración debe comunicar primero. Solo después viene la fuerza. El orden importa. Saltárselo genera problemas serios.
- E.** De esta manera, el deudor conoce la existencia de la obligación y puede ejercer su derecho a la defensa. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2021) ha señalado que la notificación efectiva es una condición necesaria para que la persona pueda defenderse adecuadamente.

Esta notificación previa permite al ciudadano optar por dos vías antes del inicio de las medidas cautelares: El pago voluntario de la obligación, la impugnación del acto administrativo a través de recursos administrativos o judiciales (vía contenciosa).

Tabla 6.
Requisitos de Validez de la Obligación Coactiva

Requisito	Definición Técnica	Consecuencia de su Omisión
Determinada	Claridad sobre el concepto y origen de la deuda.	Nulidad por falta de causa lícita.
Líquida	Monto exacto o liquidable matemáticamente.	Falta de fuerza ejecutiva del título.
Exigible	Plazo de pago voluntario vencido y sin suspensión legal.	Impugnación por falta de vencimiento del plazo.
Título Firme	El acto administrativo que originó la deuda no debe estar pendiente de recurso.	Suspensión de la coactiva por litispendencia.

Nota. Elaboración propia (2026). Basado en los requisitos procesales del Código Orgánico Administrativo y doctrina de Dromi (2015).

10.3 La Diferencia entre Título y Auto de Pago Ambos instrumentos pueden verse parecidos a simple vista. Desde el punto de vista jurídico, sin embargo, cumplen funciones muy distintas dentro del procedimiento administrativo de cobro. Cada uno responde a una etapa diferente en el ejercicio de la potestad coactiva de la administración pública.

El título de crédito es el documento o acto administrativo que acredita la existencia de una obligación líquida, determinada y exigible a favor de una entidad pública.

Su emisión suele venir de las dependencias financieras, tributarias o de rentas de la institución. Esto ocurre una vez que la obligación ha sido fijada según el procedimiento administrativo que corresponde. Así se arma la base. Primero el título. Después el resto del engranaje.

Precisar que la administración pública no dicta providencias en sentido jurisdiccional. Las providencias, tales como autos, autos interlocutorios o sentencias, corresponden exclusivamente a los órganos judiciales. En el ámbito administrativo, las autoridades públicas expiden actos administrativos que se integran dentro de un procedimiento administrativo reglado.

El funcionario encargado de la ejecución tiene que verificar que el título de crédito cumpla todos los requisitos legales. Solo así obtiene mérito ejecutivo.

Entre esos requisitos entran la identificación precisa del deudor, la determinación clara del concepto de la obligación, la cuantía líquida de la deuda y la competencia de la autoridad que lo emite. Si se omite esta verificación, el procedimiento coactivo puede declararse nulo. Además, el funcionario que ordenó la ejecución sin un título válido queda expuesto a responsabilidad administrativa.

Desde una perspectiva doctrinal, esta estructura responde a la lógica de la autotutela administrativa. El derecho administrativo contemporáneo acepta que la administración cuenta con ciertas prerrogativas. Le permiten ejecutar directamente sus propios actos. No necesita pasar primero por la jurisdicción ordinaria.

Así se mantiene el equilibrio. Poder de actuación inmediata, pero con controles.

García de Enterría y Fernández explican que la autotutela administrativa comprende tanto la potestad de declarar derechos y obligaciones mediante actos administrativos como la facultad de ejecutarlos directamente, siempre dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico y bajo el control posterior de los tribunales (García de Enterría & Fernández, 2017).

En particular, la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que el inicio de un procedimiento coactivo exige la existencia de un título válido y debidamente notificado al administrado, ya que la ausencia de estos requisitos vulneraría las garantías del debido proceso y podría generar la nulidad del procedimiento administrativo de ejecución.

Por una parte, el título de crédito representa el fundamento jurídico de la obligación que se pretende cobrar. Por otra parte, el auto de pago constituye el acto administrativo mediante el cual se activa el mecanismo de ejecución forzosa previsto en el ordenamiento jurídico.

10.4 Distinción Procesal y Transición hacia la Ejecución Forzosa La diferencia entre el título de crédito y el auto de pago permite distinguir la fase en la que se reconoce la deuda de la fase en

la que se inicia su cobro forzoso. Por una parte, el título de crédito es el acto administrativo que determina y calcula una obligación económica. Por otra parte, el auto de pago es el acto mediante el cual se inicia formalmente la ejecución o cobro coactivo.

De igual manera, este proceso demuestra que la coactiva ha evolucionado. Antes se relacionaba más con formas fuertes de coerción; actualmente, en cambio, debe desarrollarse como un procedimiento sujeto a reglas y garantías. En este sentido, la coactiva no busca perjudicar al deudor, sino lograr el pago de una deuda pública mediante un procedimiento legal y controlado. Así, el procedimiento coactivo moderno se distancia del autoritarismo histórico para constituirse como un proceso donde la eficacia recaudatoria coexiste con el debido proceso, asegurando que la recuperación de los recursos públicos no sacrifique la seguridad jurídica del ciudadano.



Capítulo 2

FASES DE LA COACTIVA

El Título de Crédito y el Inicio de la Fase de Apremio

2.1. Introducción al ciclo de la ejecución

La validez de toda ejecución administrativa descansa en la perfección de su documento base: el título de crédito. Aquí nos centraremos en la estructura formal y sustancial de este acto administrativo, el cual constituye la *conditio sine qua non* para activar el brazo coercitivo del Estado. Seguiremos con la transición crítica de la fase de gestión voluntaria a la fase de apremio, marcada por la emisión del Auto de Pago, providencia que funge como motor del proceso y debe reunir certezas jurídicas de identidad, cuantificación exacta y competencia de la autoridad ejecutora.

2.2 La Fase Preliminar: Gestión y Persuasión Administrativa Inicia la gestión administrativa previa al uso de la fuerza pública. El objetivo es agotar todas las vías persuasivas posibles y organizar bien el título ejecutivo. Requerimiento de pago voluntario Se emite una notificación de carácter preventivo. Se informa al deudor sobre la existencia de la obligación líquida y se le da un plazo, normalmente de diez días según el COA, para que cancele la deuda o presente justificativos. Con esto se busca evitar el arranque de medidas cautelares y el aumento de costas procesales.

Orden de cobro Aquí el funcionario ejecutor recibe la instrucción de iniciar las acciones de recaudación. La orden de cobro funciona como nexo entre la determinación de la deuda y el comienzo del proceso coercitivo. Sin ella, el ejecutor no tiene legitimación para actuar. Punto.

Facilidades de pago y sus consecuencias El deudor tiene derecho a solicitar facilidades de pago en cualquier etapa antes del remate.

Requisitos: debe empezar con el pago de un porcentaje inicial (por ejemplo, 20%) y el saldo en cuotas mensuales.

Consecuencias: estas facilidades cortan el inicio de la fase de apremio o frenan los embargos ya dictados. Siempre que se cumpla al pie de la letra con el cronograma. Si se atrasa una sola cuota, la obligación se declara de plazo vencido. Eso autoriza la ejecución inmediata por el saldo total. Sin piedad.

Fase de apremio / ejecución Comienza cuando no hay pago voluntario o se incumplen las facilidades. En esta etapa la administración despliega su máximo poder coercitivo. Aquí ya no hay más ruegos. Se actúa con toda la fuerza.

Orden de pago (Auto de Pago) El ejecutor ordena al deudor que pague la deuda o dimita bienes (señale bienes para el embargo) dentro del término legal (20 días), esto es equivalente a una citación judicial y debe cumplir con todos los requisitos de solemnidad para evitar nulidades.

Medidas cautelares en el procedimiento de ejecución coactiva

En primer lugar, las medidas cautelares constituyen instrumentos jurídicos destinados a garantizar la eficacia del procedimiento de ejecución coactiva y asegurar que el crédito público pueda hacerse efectivo al término del proceso. Asimismo, su finalidad es evitar que, durante el desarrollo del procedimiento administrativo de ejecución, el deudor disponga de sus bienes o realice actos que dificulten o impidan el cumplimiento de la obligación frente a la administración pública. Desde la doctrina del derecho administrativo, las medidas cautelares en los procedimientos administrativos de ejecución se explican como manifestaciones del poder de autotutela ejecutiva de la administración pública. En este sentido, García de Enterría y Fernández señalan que la autotutela administrativa permite a la administración no solo declarar derechos mediante actos administrativos, sino también adoptar medidas orientadas a garantizar la eficacia de dichos actos, siempre dentro de los límites establecidos por la ley y bajo el control posterior de los tribunales (García de Enterría & Fernández, 2017).

En este sentido, las medidas cautelares constituyen mecanismos de aseguramiento que permiten preservar la eficacia de la acción administrativa sin esperar a la intervención judicial previa. La doctrina latinoamericana también ha advertido sobre los riesgos que puede implicar el uso indiscriminado de medidas cautelares dentro de procedimientos administrativos. Gordillo señala que las potestades de ejecución directa de la administración deben ejercerse con cautela, debido a que la imposición de medidas restrictivas sobre los bienes o derechos de los administrados puede afectar garantías fundamentales si no se encuentra debidamente justificada (Gordillo, 2013).

Las medidas cautelares que toma la administración dentro de los procedimientos coactivos tienen que estar bien motivadas. Además, deben sustentarse en la normativa que aplica.

Si falta motivación o se aplican de forma indiscriminada, se puede configurar una vulneración del derecho al debido proceso administrativo (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 050-15-SEP-CC).

La jurisprudencia contencioso-administrativa ha sido tajante. La retención de fondos bancarios solo se mantiene cuando existe un procedimiento coactivo válidamente iniciado y apoyado en un título ejecutivo legítimo.

Por eso las medidas cautelares en el procedimiento coactivo se entienden como instrumentos jurídicos. Su fin es garantizar la eficacia de la ejecución administrativa.

Pero su aplicación no es libre. Está limitada por el marco constitucional y legal que regula cómo actúa la administración pública. En este sentido, adoptar estas medidas exige verificar los requisitos que marca el Código Orgánico Administrativo. Y, sobre todo, respetar los principios de debido proceso, seguridad jurídica y proporcionalidad. No hay espacio para excesos. Todo tiene que cuadrar.

Embargo Es el acto mediante el cual se despoja al deudor de la libre disponibilidad de un bien para que este quede bajo custodia de la administración. El embargo puede ser sobre bienes muebles, inmuebles, créditos o derechos.

Remate Parte final de la ejecución donde los bienes embargados son vendidos en pública subasta.

- Se realiza mediante plataformas electrónicas o avisos públicos.
- Los interesados presentan sus posturas basándose en el avalúo pericial.
- El producto del remate se destina a cancelar la deuda, intereses y costas; si existiera un excedente, este debe ser devuelto obligatoriamente al deudor (remanente).

La Fase Preliminar: El Requerimiento de Pago Voluntario Esta etapa representa el límite entre la gestión puramente administrativa y el inicio de la ejecución forzosa. La administración, antes de afectar el patrimonio, debe agotar el diálogo procesal para asegurar que el administrado tenga pleno conocimiento de su obligación y de las consecuencias de persistir en la mora.

El Requerimiento de Pago (Orden de Cobro) Es el acto mediante el cual se pone en conocimiento del administrado la existencia de un título de crédito líquido y exigible. Hutchinson (2019), este acto carece de naturaleza sancionatoria; es una comunicación formal de mora que busca evitar el litigio. Para que esta notificación cumpla su propósito legal y no vulnere el debido proceso, debe desglosar los siguientes elementos técnicos:

- **Componentes Críticos:** Se debe señalar el periodo fiscal o temporal exacto y el concepto (ej. Impuesto predial 2024, multas de tránsito de octubre, etc.).
- **Evitación de Indefensión:** Si la determinación es vaga, el deudor no puede ejercer su derecho a la contradicción, pues no sabría qué hecho generador está impugnando.

Liquidación de Intereses: El Factor de Actualización La deuda pública es dinámica. La liquidación debe reflejar el estado real de la obligación al momento de la emisión.

- **Cálculo Técnico:** Se debe detallar la tasa de interés aplicada (frecuentemente la tasa activa referencial) y el tiempo transcurrido.
- **Transparencia:** Siendo insolvente, tiene derecho a conocer qué parte del cobro corresponde al capital y qué parte a los recargos legales o multas adicionales, permitiéndole verificar si el cálculo se ajusta a lo estipulado en el Código Tributario o Administrativo.

Plazo de Cumplimiento: Este es el intervalo de tiempo procesal que la ley concede al administrado para extinguir la deuda de forma voluntaria antes de que se active la fuerza del Estado.

- **Alternativas:** El tiempo es (generalmente de 10 a 15 días), el deudor no solo puede pagar, sino también solicitar convenios de facilidades de pago o daciones en pago.
- **Efecto Suspensivo:** Con el tiempo a favor la autoridad tiene prohibido dictar medidas cautelares, respetando la buena fe del administrado.

Advertencia de Apremio: Se indica de manera clara y directa que, de no cumplirse el pago en el plazo señalado, se iniciará la ejecución forzosa.

- **Importancia del Auto de Pago:** Prepara al deudor para el siguiente paso procesal: el Auto de Pago.
- **Consecuencia Legal:** Mientras no haya notificación previa en el título de crédito o en la notificación inicial, el inicio del embargo podría ser declarado nulo, ya que se vulnera el principio de confianza legítima y el derecho a ser advertido de las consecuencias jurídicas del incumplimiento.

Efectos Jurídicos del Pago Voluntario y Beneficios Procesales En esta parte pagar es la solución óptima tanto para el erario público como para el deudor.

- **Inexistencia de Costas Procesales:** Si no se ha activado la fase judicial-administrativa, el deudor no está obligado a pagar honorarios de secretarios ad-hoc, peritos o depositarios, los cuales pueden llegar a representar entre el 10% y el 20% adicional de la deuda en la fase de apremio.
- **Preservación de la Reputación Patrimonial:** Se muestran en registros de datos públicos y centrales de riesgo, afectando la capacidad de endeudamiento, pero mientras sea un pago voluntario mantiene el historial crediticio intacto.

- **Ausencia de Gravámenes:** Es la única etapa donde el deudor tiene la certeza de que sus cuentas bancarias y bienes inmuebles no serán bloqueados, permitiendo una gestión financiera sin interrupciones.

Mientras que en la etapa inicial el documento rector es la orden de cobro destinada a buscar el cumplimiento espontáneo sin afectar la libre disponibilidad de los bienes, el inicio del apremio mediante el auto de pago impone restricciones patrimoniales severas, como embargos y retenciones, además de añadir la carga económica de las costas procesales a la deuda original.

Tabla 7.

Diferencias Técnicas entre la Fase Preliminar y la Fase de Apremio

Dimensión	Fase Preliminar (Voluntaria)	Fase de Apremio (Coactiva)
Documento Base	Orden de Cobro / Título de Crédito.	Auto de Pago / Providencias de Apremio.
Objetivo	Persuasión y cumplimiento espontáneo.	Coacción y ejecución forzosa.
Impacto en Bienes	Inexistente (Libre disponibilidad).	Restictivo (Embargos y retenciones).
Carga Económica	Solo capital e intereses legales.	Capital, intereses y costas procesales.
Sujeto Activo	Tesorería / Departamento Financiero.	Juez de Coactiva / Secretario Ejecutor.

Nota. Elaboración propia (2026). Basado en los principios de proporcionalidad del Código Orgánico Administrativo y Gordillo (2017).

Consecuencias de la Inacción del Deudor: El Tránsito al Apremio

Una vez vencido el último día del plazo legal (diez o quince días según la materia), la deuda adquiere una "exigibilidad agravada". En este momento, la administración pierde su rol persuasivo y asume su rol de Juez de Coactiva. Como advierte Gordillo (2017), el expediente se "judicializa" internamente.

2.4. La Fase de Apremio: El Auto de Pago y la Citación Esta fase representa la ruptura de la relación de coordinación entre el Estado y el ciudadano, dando paso a una relación de subordinación y coacción. Como señala Dromi (2015), el Auto de Pago es la primera providencia judicial-administrativa dentro de la coactiva, cuya función es doble: declarar la mora del deudor y abrir la etapa de ejecución patrimonial.

La Ruptura de la Presunción de Voluntariedad En esta etapa, la Administración Pública abandona su rol persuasivo de la Fase Preliminar, se las señala de la siguiente manera:

Perfecciona la Mora El Cierre de la Fase Voluntaria El Auto de Pago no es una simple notificación; es la constatación jurídica de la rebeldía del deudor.

- **Efecto Declarativo:** Se señala que el deudor ha agotado su oportunidad de cumplimiento espontáneo.
 - **Interrupción de la Prescripción:** La comunicación del Auto de Pago interrumpe el plazo de prescripción de la acción de cobro, asegurando que el crédito estatal no caduque.
2. **Habilita el Uso de la Fuerza** El *Ius Imperium* en Acción Este documento es la "llave" que abre el poder coercitivo del Estado. Sin el Auto de Pago, cualquier intento de embargo sería considerado una vía de hecho (un acto ilegal de fuerza).
- **Órdenes de Retención:** Faculta al ejecutor para emitir oficios inmediatos a la Superintendencia de Bancos para el bloqueo y retención de cuentas ahorros y corrientes.
 - **Auxilio de la Fuerza Pública:** Es el título que autoriza al ejecutor a solicitar el apoyo de la Policía Nacional para realizar allanamientos, secuestro de vehículos o descerrojamiento de inmuebles si el deudor opone resistencia física.

Inicia el Devengo de Costas La deuda original deja de ser el único rubro a cancelar. El proceso coactivo empieza a generar "costas", que son los gastos derivados de la propia ejecución forzosa.

- **Gastos Operativos:** Por ende, la tasa por servicios administrativos, honorarios de peritos evaluadores, gastos de transporte para el embargo y honorarios del secretario de Coactiva y depositarios judiciales.
- **Penalización Indirecta:** Este rubro busca que el Estado no asuma el costo de la resistencia del deudor. Es importante señalar que, aunque el deudor pague el capital e intereses al día siguiente del Auto de Pago, ya deberá cancelar proporcionalmente las costas devengadas hasta ese momento.

El Auto de Pago como Título Ejecutivo Administrativo Para que el Auto de Pago cumpla su función como "motor del apremio", debe reunir condiciones de fondo que garanticen que el Estado está actuando conforme a derecho y que el deudor conoce con exactitud el alcance de la pretensión estatal.

La certeza: identidad y base legal Significa que el auto de pago debe ser un documento claro y completo por sí mismo. El administrado no debe tener dudas sobre el motivo del cobro ni sobre la autoridad que tiene la facultad legal para hacerlo, y debe existir una relación directa con el título de crédito anterior. Al mismo tiempo, se debe indicar el número de resolución, el concepto de la deuda, ya sea tributaria, administrativa o contractual, y el hecho que originó la obligación. Todavía el documento debe señalar expresamente la norma legal que otorga jurisdicción coactiva a la institución, Se debe mencionar el acto administrativo de designación o delegación del funcionario

que actúa como juez de coactiva, porque, se debe identificar completamente al deudor, con sus nombres, RUC o número de cédula.

La liquidez: exactitud del valor adeudado Solvencia significa que la deuda debe estar determinada con claridad y exactitud, de este modo, un auto de pago con valores incorrectos o no definidos puede ser declarado nulo, ya que impide al deudor conocer el monto exacto que debe pagar o consignar para suspender el proceso.

Cuantificación actualizada: Aquí, la deuda debe expresarse en una cifra numérica clara y actualizada. Por lo tanto, no deben usarse frases generales como “más los intereses que se generen”, si antes no se ha establecido el valor líquido de la deuda hasta la fecha correspondiente.

Desglose obligatorio: El pago debe separar claramente el capital, los intereses por mora calculados hasta la fecha de emisión del auto y las multas, si existieran.

Protección frente a la indefensión: El deudor puede considerar que el cálculo es incorrecto, por ejemplo, por intereses mal aplicados o tasas no permitidas por la ley, la falta de liquidez puede convertirse en un argumento importante para presentar una excepción. En consecuencia, podría alegar extinción de la obligación, inexistencia de la deuda o error en el monto cobrado.

El Carácter Judicial de la Función Coactiva El carácter judicial de la función coactiva representa una de las excepciones más potentes al principio de división de poderes, ya que permite que un órgano del Poder Ejecutivo ejerza potestades propias del Poder Judicial. Esta naturaleza híbrida es lo que define el paso de una administración autárquica hacia una autotutela judicializada.

Análisis de la Naturaleza Jurisdiccional en el Apremio

El funcionario como Juez de Coactiva Este no actúa como un simple gestor de cobro, sino como un Juez de Ejecución.

- **Potestad de Mando:** No son simples peticiones, sino mandatos de cumplimiento obligatorio con fuerza equivalente a una sentencia firme.
- **Jurisdicción delegada:** Esta separado al cargo administrativo por sí solo, sino que es una competencia legalmente delegada por el Estado para garantizar la eficacia en la recaudación del interés general.
- **Capacidad de Dictar Medidas Cautelares:** Al actuar con funciones jurisdiccionales, el ejecutor puede ordenar el secuestro de bienes, retención de fondos y prohibiciones de enajenar sin necesidad de acudir previamente a un juez civil.

La Dualidad de Roles: Juez y Parte Esta es la característica más controversial y la que exige mayores controles de legalidad.

- **Concentración de Poder:** La institución administrativa es, simultáneamente, la acreedora (quien busca el dinero) y el juez (quien decide sobre la legalidad del embargo).

- **Riesgo de Arbitrariedad:** Este modelo se basaba en la soberanía absoluta del Estado (Modelo Tradicional), donde el ciudadano era un sujeto pasivo sin voz.
- **Equilibrio Garantista:** Ahora, para mitigar esta concentración, la intervención judicial externa es obligatoria como control de constitucionalidad.

2.5 La citación como garantía esencial del procedimiento coactivo

Una citación constituye uno de los actos más relevantes para garantizar el respeto del debido proceso y el ejercicio efectivo del derecho a la defensa por parte del administrado. Por medio de este acto se pone en conocimiento del deudor la existencia del procedimiento iniciado en su contra y se le concede la posibilidad de ejercer los mecanismos de defensa previstos por el ordenamiento jurídico. Empezando así una función estructural dentro del procedimiento coactivo, pues marca el momento a partir del cual el administrado adquiere la condición de sujeto procesal y puede ejercer plenamente sus derechos de defensa. De otro modo, constituye el punto de partida para el ejercicio de la contradicción dentro del proceso, permitiendo al deudor impugnar la validez del título de crédito, cuestionar la exigibilidad de la obligación o interponer las excepciones previstas en la normativa aplicable.

La citación está estrechamente relacionada con el debido proceso y la protección judicial efectiva garantizados en el Artículo 76 de la Constitución de Ecuador. La corte constitucional sostiene consistentemente que una notificación válida de los actos administrativos es necesaria para ejercer el derecho a la defensa, porque un proceso que afecta los derechos o intereses de los ciudadanos no puede llevarse a cabo sin que la parte sea informada del proceso con antelación. Por lo tanto, el máximo órgano de control constitucional ha declarado que la falta de citación o una citación defectuosa significa que cualquier acción administrativa posterior es nula si no proporciona el debido proceso (Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 050-15-SEP-CC). El derecho a la defensa no se trata solo de poder intervenir en el proceso, sino también de que la parte administrada esté al tanto de cuáles son los procesos y cómo podría afectar la situación legal de la parte administrada. Así, la citación es una condición esencial para la validez de los procedimientos administrativos sancionadores o de ejecución (por ejemplo, procedimiento coactivo). Y en el ámbito del derecho administrativo, la notificación ha sido ampliamente reconocida. García de Enterría y Fernández señalan que la notificación es una parte importante de la efectividad de los actos administrativos, ya que permite al destinatario conocer el acto y utilizar los recursos o medios de defensa proporcionados por la ley (García de Enterría & Fernández, 2017). Las notificaciones no solo son informativas, sino que también son una garantía en el procedimiento administrativo y Cassagne argumenta que la notificación de los actos administrativos es un requisito previo necesario para que sean efectivos contra la parte administrada. La ausencia de una notificación

adecuada es la causa de que el acto administrativo no tenga pleno efecto legal sobre el destinatario, ya que la administración puede invalidarlo (Cassagne, 2016). La citación debe realizarse según las normas y plazos impuestos por la ley y la administración administrativa y tributaria. La administración pública no puede sacar la citación de lo ordinario y decidir hacerlo de manera subjetiva, sino que debe seguir las normas y procedimientos legales para asegurarse de que la parte administrada esté bien informada de lo que está sucediendo. En el ámbito tributario, el Artículo 55 del Código Orgánico Tributario regula la citación y notificación de los actos administrativos y proporciona mecanismos para asegurar que el contribuyente conozca el procedimiento.

Estructura Técnica y Requisitos de Validez del Auto de Pago Debe estar blindado el vehículo jurídicamente para resistir cualquier impugnación en sede contenciosa. Como la doctrina de Gordillo (2017), este documento debe ser autosuficiente y motivado, conteniendo los siguientes requisitos de forma y fondo:

Motivación de la Deuda: Reporte específico al Título de Crédito que lo origina, detallando el capital, intereses acumulados y cualquier recargo legal vigente. Ejemplo: “En un Auto de Pago de la Agencia Nacional de Tránsito, el texto debe indicar: "Se fundamenta en el Título de Crédito No. ANT-2026-001, derivado de la infracción de tránsito impaga del 15/05/2025; desglosando un capital de \$180.00, intereses por mora de \$22.50 y recargos por notificación de \$5.00, totalizando una deuda líquida de \$207.50".

Identificación Plena: Legalmente representada por el Ing. Juan Pérez. Se extiende la responsabilidad solidaria a los socios mayoritarios conforme al Art. X del Código Orgánico Administrativo, señalando como domicilio para la citación el ubicado en la Av. 10 de agosto N32-15 y Cuero y Caicedo, Quito".

Mandato de Pago: Orden expresa para que el deudor satisfaga la obligación o dimita bienes suficientes para el embargo en el término legal (generalmente 3 días).

Prevención de Embargo: Sin respuestas ejecutor procederá de oficio a la aprehensión de bienes. Ejemplo: "Se advierte expresamente al ejecutado que, de no cumplir con el mandato de pago o la dimisión de bienes en el plazo otorgado, este Juzgado de Coactiva procederá de oficio y sin previo aviso al embargo de sus cuentas bancarias, vehículos o cualquier otro activo identificado en el sistema financiero y registros públicos, hasta satisfacer íntegramente el crédito estatal". El requerimiento de existencia y validez del proceso. La Corte IDH (2021) ha establecido que una citación deficiente es la causa principal de nulidad de las actuaciones administrativas, pues vulnera el derecho a la defensa.

Tabla 8

Jerarquía y modalidades de la citación legal

Modalidad	Requisitos de Procedencia	Nivel de Seguridad Jurídica
Personal	Entrega directa de boletas al deudor en persona.	Máxima (Irrefutable).
Por Boletas	Tres boletas dejadas en el domicilio en días distintos si no se encuentra al deudor.	Alta (Requiere certificación de domicilio).
Por Prensa	Solo si se desconoce el domicilio (bajo juramento de la autoridad).	Residual (Mayor riesgo de indefensión).
Electrónica	Siempre que el deudor haya aceptado este medio en contratos previos o buzón tributario.	Eficiente (Sujeta a confirmación de lectura).

Nota. Elaboración propia (2026). Basado en los estándares procesales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esta tabla organiza la jerarquía de las modalidades de citación, priorizando la diligencia personal por su máxima seguridad jurídica para el derecho a la defensa. Se detallan mecanismos alternativos como la citación por boletas en el domicilio o la citación por prensa para casos residuales de desconocimiento del paradero del deudor, incorporando también la citación electrónica como una herramienta de eficiencia moderna bajo estándares de convencionalidad.

2.7 La dimisión de bienes y su control administrativo

En primer lugar, la dimisión de bienes permite que el deudor proponga bienes para evitar que el embargo sea demasiado perjudicial o innecesario. Sin embargo, el ejecutor debe revisar que el bien ofrecido pueda venderse con facilidad, tenga valor suficiente y sirva realmente para cubrir la deuda.

El orden de preferencia y la liquidez inmediata, Asimismo, la coactiva no busca acumular bienes, sino recuperar dinero para el Estado. Por ello, el ejecutor debe aplicar el criterio de facilidad de venta o realización del bien.

Primacía del dinero: En este sentido, si al revisar los sistemas de información se comprueba que el deudor tiene dinero en cuentas bancarias o inversiones líquidas, el ejecutor puede rechazar la dimisión de bienes muebles o inmuebles. Esto se debe a que vender una casa, un vehículo o una maquinaria puede tomar varios meses por los avalúos, publicaciones y remates. En cambio, el dinero en cuentas permite cubrir la deuda de forma inmediata.

Orden legal de preferencia: Generalmente, el orden más conveniente es el siguiente: primero, dinero; segundo, créditos que puedan cobrarse; tercero, bienes muebles; y cuarto, bienes inmuebles.

Criterio de insuficiencia y margen de seguridad, Además, un error común del deudor es ofrecer un bien cuyo valor comercial sea igual al monto principal de la deuda. No obstante, el ejecutor puede rechazar esta oferta porque podría resultar insuficiente.

Cálculo de proyección: Lo ofertado debe cubrir el capital, los intereses por mora acumulados y una estimación de los gastos futuros del proceso, como honorarios, depósitos o gastos de remate.

Margen adicional: Como disposición de prevención administrativa, se puede exigir que el avalúo del bien supere al menos entre un 10% y un 15% el valor total de la deuda. Esto permite reducir el riesgo de que, al momento del remate, el dinero obtenido no alcance para cubrir toda la obligación.

Gravámenes y situación jurídica del bien La administración pública no debe asumir problemas legales de terceros, y, la dimisión de bienes con cargas, gravámenes o conflictos legales suele ser una causa frecuente de rechazo.

Preferencia de la coactiva: El interventor puede rechazar bienes con hipotecas bancarias o embargos anteriores de otros procesos, es lo que se hace para evitar reclamos de terceros que retrasen el cobro.

La transferencia debe manejarse con éxito para que, una vez obtenida la subasta y vendido y transferido el activo, otros acreedores puedan recibirlo y realizar pagos.

El secretario de ejecución: Este es el momento en que llega el secretario ad hoc, un cuerpo de apoyo y certificación, el secretario de ejecución por otro lado. Además, no solo son responsables del lado administrativo, sino también de la claridad y validez del proceso.

Fe Pública Administrativa: el trabajo principal del secretario de ejecución es certificar que las notificaciones y los procedimientos se llevaron a cabo en el momento y lugar correctos. Por ejemplo, si el ejecutor quiere embargar un almacén y el proceso comenzó el 20 de enero de 2026, el secretario necesita tener evidencia de que se llevó a cabo a las 09:00 del 20 de enero de 2026. Esto ayudará a evitar que el deudor reclame que el procedimiento se realizó en un día festivo o fuera del horario laboral. El secretario es responsable de organizar, catalogar y proteger el proceso. Por lo tanto, deben asegurarse de que cada orden esté respaldada por un título de crédito e informes técnicos. En un proceso de deuda tributaria, por ejemplo, el secretario debe verificar que el expediente contenga el informe que justifique el monto del embargo. Si esto no se ve, el deudor podría solicitar la suspensión del proceso, alegando que la ejecución no tiene documento de respaldo.

Sanción de Nulidad: Si el secretario no firma el acta de citación o las órdenes de ejecución, entonces la etapa de ejecución será inmediatamente nula. Se perdería la certeza jurídica si no se verifican los plazos dados al deudor para pagar o hacer excepciones, y el proceso estaría viciado por la falta de defensa.

2.6. Las Medidas Cautelares en el Procedimiento Coactivo

Las medidas cautelares en la coactiva son actos administrativos de carácter preventivo y coercitivo que limitan el derecho de propiedad del deudor. Según Cassagne (2018), estas medidas no tienen como fin último el despojo, sino la garantía de que el Estado podrá cobrar su acreencia mediante la posterior enajenación de los bienes o la aprehensión de valores líquidos. Estas medidas se rigen por principios específicos para evitar el abuso del poder público:

- **Principio de instrumentalidad:** En primer lugar, las medidas cautelares no son un fin en sí mismas, sino un medio para asegurar que el cobro pueda cumplirse al final del proceso. Por ejemplo, si el ejecutor ordena la retención de una cuenta bancaria, esta

medida no busca que el Estado tome el dinero de forma inmediata y definitiva como una sanción. Más bien, su función es congelar esos fondos para evitar que desaparezcan mientras se decide si el deudor paga voluntariamente o si se realiza la transferencia final para cancelar la deuda.

- **Principio de proporcionalidad:** Asimismo, el ejecutor debe ordenar medidas que tengan relación con el monto de la deuda. Por ello, debe evitar afectar bienes cuyo valor sea demasiado alto frente al crédito reclamado. Por ejemplo, si una persona mantiene una deuda de impuestos de \$800, sería desproporcionado ordenar el embargo de una vivienda valorada en \$120.000. En este caso, el funcionario debe buscar medidas menos fuertes, como la retención de dinero en cuentas bancarias o el embargo de un bien mueble de valor similar a la deuda.
- **Urgencia y necesidad:** Además, estas medidas se dictan cuando existe el riesgo de que el deudor oculte, venda o disminuya su patrimonio después de ser notificado con el auto de pago. Por ejemplo, si una constructora tiene una deuda alta y la administración observa transferencias extrañas de maquinaria o intentos de pasar vehículos a nombre de terceros, el ejecutor puede actuar con rapidez. De esta manera, puede ordenar el secuestro de la maquinaria y la prohibición de vender los vehículos para asegurar que existan bienes suficientes para cubrir la deuda.
- **Tipología de las medidas cautelares** En este sentido, el ejecutor puede elegir la medida que considere más eficaz para asegurar el cobro. Sin embargo, siempre debe respetar el principio de proporcionalidad y evitar afectaciones innecesarias.
- **Retención de fondos:** En primer lugar, esta es una de las medidas más usadas porque permite obtener dinero de forma rápida. Consiste en ordenar a las instituciones financieras que congelen los saldos de las cuentas del deudor y los transfieran a la cuenta de la institución acreedora. Por ejemplo, si un contribuyente debe \$5.000 al SRI y tiene \$3.000 en una cuenta de ahorros, ese valor puede ser bloqueado de inmediato. Luego, dicho monto puede transferirse a la cuenta de la administración para abonarlo a la deuda.
- **Prohibición de enajenar:** Asimismo, esta medida se inscribe en los registros de la propiedad o de la propiedad vehicular. Su finalidad es impedir que el deudor venda, hipoteque o traspase sus bienes inmuebles o vehículos mientras dure el proceso. Por ejemplo, si una empresa mantiene una deuda coactiva, el ejecutor puede solicitar al Registrador de la Propiedad que inscriba la prohibición sobre el edificio donde funcionan sus oficinas.

- **Embargo de Bienes Muebles:** Se refiere a la aprehensión presencial de bienes (maquinaria, mercadería, mobiliario) que son puestos bajo custodia de un Depositario Judicial para su posterior remate. En el caso de una fábrica textil con deudas patronales ante el IESS, el ejecutor se traslada al establecimiento y levanta un acta de embargo sobre 10 máquinas de coser industriales. Estas máquinas son retiradas del local por el Depositario Judicial y trasladadas a una bodega segura para evitar que el deudor las oculte o las siga utilizando, asegurando su integridad para el futuro remate.
- **Secuestro de Vehículos:** La retención física del automotor con el auxilio de la fuerza pública (Policía Nacional). En un operativo de control, el camión es identificado, detenido y trasladado con grúa a los patios de retención de la institución acreedora; a diferencia de la prohibición de enajenar (que es registral), el secuestro es una medida de desposesión física inmediata.

2.7. Límites a la Potestad Cautelar: La Inembargabilidad La ley establece protecciones especiales para evitar que la ejecución forzosa anule la dignidad humana o la subsistencia del deudor. Como sostiene Gordillo (2017), la inembargabilidad es un límite de orden público que el ejecutor debe observar de oficio.

Tabla 9

Clasificación de bienes y derechos inembargables

Categoría de Bien	Descripción y Límite	Fundamento Legal/Doctrinal
Sueldos y Remuneraciones	Son inembargables hasta el límite fijado por la ley (ej. el excedente del salario básico o porcentajes limitados).	Protección del Mínimo Vital.
Herramientas de Trabajo	Libros, instrumentos o maquinaria indispensable para el ejercicio de la profesión u oficio del deudor.	Derecho al Trabajo.
Patrimonio Familiar	Vivienda constituida legalmente como patrimonio familiar ante notario o juez.	Protección de la Familia.
Bienes de Uso Cotidiano	Ropa, muebles de dormitorio y artículos de primera necesidad del hogar.	Dignidad Humana.
Servicios Públicos	Bienes destinados directamente a la prestación de servicios públicos esenciales.	Continuidad del Servicio Público.

Nota. Elaboración propia (2026). Basado en la doctrina de la protección de derechos fundamentales frente a la ejecución administrativa.

La tabla 9, sistematiza los bienes protegidos por la regla de inembargabilidad, fundamentada en la preservación de la dignidad humana y el mínimo vital, esta clasificación impide que el Estado afecte sueldos básicos, herramientas indispensables para el trabajo, el patrimonio familiar legalmente constituido o bienes de uso cotidiano, garantizando que el cobro de la deuda no anule los derechos

fundamentales del administrado ni la continuidad de los servicios públicos esenciales. Respecto a las garantías de terceros.

El Embargo de Bienes Inmuebles El embargo de inmuebles es una de las medidas más complejas debido a su carácter formal. Requiere:

La Notificación al Registrador de la Propiedad: Para el cierre registral del bien.

- **El Acta de Embargo:** Un documento detallado donde el secretario de la coactiva, junto con el depositario, describe el estado del inmueble (linderos, construcción, ocupantes).
- **El Peritaje:** Nombramiento de un perito avalador para determinar el precio real del mercado, lo cual servirá de base para el futuro remate.

La Proporcionalidad y la Sustitución de Medidas La determinación es que en la ejecución moderna es que la medida debe ser proporcional a la deuda. Si la deuda es de \$1,000, el embargo de un edificio de \$1,000,000 es considerado abusivo y puede ser objeto de impugnación. De este modo, el deudor tiene el derecho de solicitar la sustitución de la medida. Según Dromi (2015), si se ha embargado una maquinaria productiva, el deudor puede pedir que se sustituya por una garantía bancaria o por el embargo de otro bien que no afecte su capacidad operativa, siempre que el valor asegure íntegramente el crédito.

La Tercería Excluyente de Dominio Es el mecanismo de defensa procesal mediante el cual un tercero (ajeno a la coactiva) interviene en el procedimiento para reclamar la propiedad de un bien que ha sido embargado indebidamente. Según Cassagne (2018), esta figura protege el derecho de propiedad frente al ejercicio del *imperium* estatal, evitando que la ejecución forzosa se convierta en un acto de despojo ilegal.

Fundamento Jurídico y Procedencia Aquí el ejecutor coactivo no tiene el derecho de investigar la cadena de propiedad de todos los bienes de forma exhaustiva antes de dictar un embargo de bienes muebles; muchas veces se guía por la posesión o por registros que pueden estar desactualizados. Se procede con una terciaria cuando el tercero demuestra que, al momento del embargo, el bien le pertenecía de forma exclusiva. Según Dromi (2015), el objeto de esta acción no es discutir la legalidad de la deuda pública, sino puramente la titularidad del bien afectado.

Requisitos para la Interposición de la Tercería El tercero no puede basar su pretensión en meras afirmaciones o testimonios; debe presentar documentos que demuestren que el derecho de propiedad nació antes de que el Estado iniciara el apremio.

- **Documentación Inmueble:** Es insuficiente la minuta de compraventa; se requiere la escritura pública debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad. La inscripción es el acto que otorga publicidad y hace oponible el derecho frente al Estado.

- **Bienes Muebles y Vehículos:** Con las facturas originales, títulos de propiedad o certificados de registro (como la matrícula emitida por la autoridad de tránsito) cuya fecha de emisión sea anterior al Auto de Pago.
- **Finalidad:** Hay que evitar que el que debe al verse perseguido por la coactiva, cree documentos con fecha reciente para simular que ya no es dueño de los bienes.

Oportunidad Procesal: El Límite Temporal de la Reclamación El derecho a reclamar no es eterno y debe ejercerse antes de que el proceso coactivo produzca efectos irreversibles.

- **Momento de Inicio:** Desde el instante en que se dicta o se ejecuta la Orden de Embargo (cuando el tercero se entera de que su bien ha sido afectado).
- **Momento de Cierre:** El límite fatal es la verificación del remate o la adjudicación. Una vez que el bien ha sido vendido a un tercero de buena fe en subasta pública y se ha dictado el Auto de Adjudicación, el tercerista ya no puede recuperar el bien, sino únicamente reclamar daños y perjuicios al deudor o a la administración en otra vía.
- **Efecto suspensivo:** Una tercería bien fundamentada puede suspender el remate del bien que está en discusión, esto no detiene todo el proceso coactivo, ya que la administración puede continuar el cobro sobre otros bienes del deudor.
- **No colusión: control contra el fraude procesal** El ejecutor administrativo debe actuar con cuidado para evitar que la tercería sea usada como una estrategia para retrasar el proceso o esconder bienes.
- **Verificación de vínculos:** Es importante debe revisar si existen relaciones familiares, societarias o laborales entre el deudor y la persona que presenta la tercería. Esto permite identificar si hubo una posible transferencia falsa de propiedad.
- **Transferencias sospechosas: Además** Si se transfirió el bien a un tercero pocos días antes de que la deuda pudiera cobrarse, puede presumirse la existencia de un fraude contra los acreedores.
- **Sanciones:** En consecuencia, si se demuestra que existió un acuerdo fraudulento, el ejecutor rechazará la tercería. Asimismo, podrá enviar los antecedentes a la Fiscalía por un posible delito de insolvencia fraudulenta o fraude procesal.
- **Procedimiento y efectos de la tercería** Finalmente, una vez presentada la tercería ante el ejecutor, este debe revisarla y calificarla conforme a la ley.

Si cumple con los requisitos, se abre un incidente procesal.

Tabla 10

Efectos de la tercería excluyente según la etapa procesal

Fase del	Efecto de	Acción
----------	-----------	--------

Proceso	la Tercería	del Ejecutor
Posterior al Embargo	Suspensión del remate.	El bien queda bajo custodia, pero no puede ser subastado.
Etapa de Prueba	Evaluación de documentos.	Se otorga un término para que el tercero y el deudor presenten pruebas.
Resolución (Aceptada)	Levantamiento del embargo.	Se ordena la restitución inmediata del bien al tercero.
Resolución (Rechazada)	Continuación del apremio.	El bien vuelve a la línea de remate y el tercero puede apelar ante sede judicial.

Nota. Elaboración propia (2026). Basado en la doctrina de Gordillo (2017) sobre el control de legalidad en las ejecuciones administrativas.

Aquí se detalla los efectos de la tercería excluyente de dominio según el momento procesal, explicando cómo la presentación de pruebas de propiedad ajena puede suspender el remate o provocar el levantamiento inmediato de un embargo indebido, protegiendo así a quienes son ajenos a la obligación tributaria o administrativa.

2.8. Diferencia entre Tercería Excluyente y Tercería Coadyuvante Es vital no confundir estas dos figuras dentro del derecho administrativo procesal:

1. **Tercería Excluyente de Dominio:** El Ataque al Embargo Esta figura es una acción de exclusión. El tercerista interviene como un "extraño" al que se le ha vulnerado su derecho de propiedad por un error en la identificación de los activos del deudor.
2. **Fundamento:** En primer lugar, esta figura se basa en el derecho de propiedad, reconocido en el artículo 599 del Código Civil.
3. **Efecto procesal:** La reclamación de un tercero tiene un efecto suspensivo parcial, de modo que el proceso coercitivo continúa sobre otros bienes del deudor, pero la subasta del bien reclamado se detiene hasta que sepamos quién es el verdadero propietario.
4. **Objetivo final:** Así esperamos cancelar el embargo y devolver el bien al verdadero propietario de inmediato. Carga de la prueba: Finalmente, el reclamante tercero necesita poder mostrar todos los documentos que preceden a la orden de pago (escritura registrada o factura original) para que puedan probar que el bien les pertenece antes de que el proceso comenzara y puedan demostrar que el bien estaba en su posesión. Reclamación de un tercero: La subasta procede. En este caso, el tercero no niega que el bien sea propiedad del deudor; de hecho, están interesados en que el bien sea vendido. Su papel es "ayudar" a la ejecución o pagar como una forma de ponerse en fila para el pago. Fundamento: Se basa en un derecho de crédito y una deuda previa de la parte ejecutada con el tercero. • Efecto procesal: No suspende el embargo ni la subasta. El proceso continúa como de costumbre, pero se advierte al Juez Coercitivo que una vez vendido el bien, el dinero no puede ser entregado completamente a la institución ejecutante sin considerar primero al reclamante tercero. • Objetivo final: Participar en la distribución de los fondos recibidos; si el

reclamante tercero tiene un crédito privilegiado (por ejemplo, una hipoteca o deudas laborales), podrían cobrar incluso antes que la institución que inició el proceso coercitivo.

- Carga de la prueba: Títulos ejecutivos que demuestren la deuda de la parte ejecutada (letras de cambio, sentencias, pagarés). Como veremos más adelante, los terceros están involucrados en el proceso coercitivo en respuesta a dos roles legales completamente opuestos: uno defendiendo la propiedad (propiedad) y el otro defendiendo el crédito (derecho a cobrar). Ahora ampliamos y discutimos los aspectos procesales y legales de las reclamaciones de terceros en términos de la subasta. El ejecutor administrativo debe ser preciso con respecto a qué tipo de reclamación de terceros se está haciendo, ya que el resultado del proceso coercitivo es bastante diferente.

Exclusión de la propiedad de terceros: Ataque al embargo. Esta figura es una acción de exclusión. El reclamante tercero entra como un "extraño" cuyos derechos de propiedad han sido violados como resultado de un error en la identificación de los bienes del deudor.

- Fundamento: Se basa en el derecho de propiedad (Art. 599 Código Civil). El tercero sostiene que el bien embargado nunca salió de su patrimonio o que lo adquirió legalmente antes de la ejecución.
- Efecto procesal: tiene un efecto suspensivo parcial. El proceso coercitivo continúa en otros bienes, pero la subasta de ese bien sujeto a la reclamación de terceros se detendrá hasta que se establezca la propiedad del bien.
- Objetivo final: cancelación del embargo y devolución inmediata de la propiedad al verdadero propietario.
- Carga de la prueba: el reclamante tercero debe proporcionar prueba instrumental (escritura registrada, factura original) antes de que la orden de pago haya comenzado.

Reclamación de apoyo de terceros: disputa sobre el dinero de la subasta. Primero, en la reclamación de apoyo de terceros, el tercero no niega que el bien pertenezca al deudor. Más bien, están interesados en que el bien sea vendido para poder participar en la recaudación. Así que su intervención es participar en la ejecución y estar dentro del orden de pago.

- Fundamento: Además, esta figura se basa en un derecho de crédito. Es decir, el tercero afirma que la parte ejecutada también tiene una deuda pendiente con ellos.
- Efecto procesal: El apoyo del tercero no cancela el embargo ni la subasta. Por lo tanto, el proceso continúa normalmente. Pero se advierte al juez coercitivo que una vez vendido el bien, el dinero obtenido no puede ser entregado a la institución ejecutante sin considerar al reclamante tercero.
- Objetivo final: Así que el objetivo es estar involucrado en la distribución del dinero obtenido de la subasta. Si el reclamante tercero tiene un crédito preferente (una hipoteca previa o deuda laboral), pueden recibir incluso antes que la institución que inició el proceso coercitivo.
- Carga de la prueba: Finalmente, el reclamante tercero necesita proporcionar prueba de la deuda de

la parte ejecutada (es decir, letras de cambio, sentencias, pagarés u otros títulos ejecutivos). El ejecutor no debe realizar ningún embargo indebido. • Pero para la administración, el poder coercitivo es una de sus funciones más importantes y debe ejercerse con mucho cuidado. En este caso, si se puede probar que el ejecutor ha actuado con negligencia grave al tomar la propiedad de un tercero, el Estado será responsable de los daños. De manera similar, el ejecutor también podría ser responsable por negligencia si no lee una entrada de registro clara o no lee documentos de manera oportuna durante la fase de embargo. • Responsabilidad objetiva: Hutchinson (2019) dice que la pérdida de beneficios debido al mal manejo de maquinaria, vehículos u otros bienes de terceros puede ser compensada según la responsabilidad objetiva de la administración. • Daño emergente: El Estado también tiene que compensar por los daños directos del tercero. Los gastos de defensa legal y el daño físico del bien pueden haber ocurrido cuando fue retenido indebidamente. • Repetición contra el funcionario: Finalmente, si la entidad paga al tercero, puede luego repetir contra el funcionario ejecutante. Esto sucede si se ha encontrado que actuaron con intención o negligencia grave. Esto es para evitar que el poder coercitivo se ejerza arbitrariamente. • Subasta y adjudicación: La subasta es el proceso público por el cual la Administración vende ese bien al mejor postor. Como explica Dromi (2015), esta fase es la etapa final de la autoprotección ejecutiva porque el Estado es un vendedor obligado a vender un bien privado a otra persona y pagar una deuda pública. Así que esta etapa debe llevarse a cabo con requisitos técnicos y legales muy estrictos. De esta manera, el proceso no puede ser nulo o inválido, por lo que se busca el mejor precio posible para pagar la deuda. • Publicidad y competencia: De manera similar, una subasta debe anunciarse con anticipación en medios oficiales o portales. Esto permite que los postores participen y la hace más transparente. Por ejemplo, en un caso del IESS, la subasta de una propiedad embargada se puede hacer con anticipación en una plataforma de subastas en línea. Para que las partes interesadas puedan ver fotos, ubicación y estado del bien y no solo subastas cerradas o aquellas para un solo comprador. • Tasación experta: Además, nunca se debe realizar ninguna subasta o venta sin tener un informe sobre el valor real de mercado del bien. Esa tasación se utiliza para determinar la oferta mínima. Si, por ejemplo, se embarga un lote de 50 computadoras, el experto no debe solo tomar el valor de compra. En su lugar, deben observar su estado físico, antigüedad y utilidad actual para determinar su valor. En caso de que el ejecutor subaste el bien sin esta declaración técnica, el deudor podría reclamar que hubo una venta a un precio demasiado bajo y solicitar la nulidad del proceso. • Adjudicación: Ejemplo: Después de que se hizo una oferta por un terreno por \$80,000 y la

deuda era de \$70,000, el postor ganador entrega el Acta de Adjudicación al Procurador General. Este documento permite al Registrador de la Propiedad registrar el bien a nombre del nuevo propietario y luego se utiliza para emitir el certificado de cancelación de la deuda del sujeto pasivo y da al deudor original el excedente de \$10,000 (menos costos).

Presupuestos Previos al Remate Para que el remate sea válido y no existan vicios de nulidad que ahuyenten a los postores, deben cumplirse tres requisitos técnicos fundamentales:

1. **Avalúo o Peritaje:** El experto en peritaje debe determinar el valor comercial real del bien. Este avalúo sirve de base para las posturas. Ejemplo: Si se embarga una retroexcavadora de construcción, el perito acreditado no solo considerará el año de fabricación, sino también las horas de uso del motor, el estado de los neumáticos y el valor de mercado actual para maquinaria similar. Si este determina un valor de \$60,000, este monto se convierte en el "precio de salida" oficial, sobre el cual se calcularán los porcentajes mínimos ($2/3$ o $1/2$) para las ofertas de los interesados.
2. **Publicidad (Señalamiento):** La publicación de avisos de remate en portales web institucionales o diarios de amplia circulación los exige la ley, y este debe contener la descripción del bien, el avalúo y la fecha/hora del remate. Ejemplo: Un aviso de remate publicado en la página web del Servicio de Rentas Internas (SRI) o en un diario nacional debe especificar: *"Se remata inmueble ubicado en Av. Amazonas y República; código catastral XXXXX; Avalúo: \$120,000; Fecha: 25 de marzo de 2026 de 10:00 a 14:00"*. Si el aviso omite la hora o describe erróneamente el código catastral, cualquier interesado podría solicitar la nulidad del remate por falta de debida publicidad.
3. **Firmeza del Embargo:** Tienen que estar seguros de que no hay recursos pendientes o tercerías que impidan la venta, por ejemplo antes de abrir la subasta de un vehículo, el secretario de Coactiva debe certificar en el expediente que el deudor no ha interpuesto una acción de excepciones que haya suspendido el proceso, y que no existe ninguna Tercería Excluyente de Dominio activa.

El Acto del Remate y las Posturas El remate se rige por el principio de transparencia y concurrencia. Actualmente, muchas legislaciones han migrado al remate en línea para evitar colusiones entre postores.

- **Base del Remate:** Generalmente, en el primer señalamiento no se admiten posturas que no cubran las dos terceras partes ($2/3$) del avalúo. Si no hay postores (remate desierto), se convoca a un segundo señalamiento donde la base suele bajar a la mitad ($1/2$).

Primer Señalamiento: En el caso de que un vehículo embargado ha sido avaluado por el perito en \$15,000, la base mínima para aceptar una postura es de \$10,000 (equivalente a las 2/3 partes). Cualquier oferta por debajo de ese monto será rechazada de plano por el ejecutor.

Segundo Señalamiento: Con el remate del vehículo anterior se declara desierto por falta de interesados, se realiza una nueva convocatoria donde la base aceptable desciende al 50% del valor pericial. En este escenario, el ejecutor podrá calificar positivamente ofertas desde los \$7,500.

- **La Calificación de Posturas:** Aquí no solo se considera el monto más alto, sino también la forma de pago (contado vs. plazos) y la solvencia de la garantía consignada (usualmente el 10% de la oferta). Supongamos que para un inmueble con base de \$100,000 se reciben dos ofertas:

Postor A: Oferta en \$110,000 pagaderos a 5 años plazo.

Postor B: Oferta en \$105,000 pagaderos al contado (pago inmediato). El ejecutor suele preferir la oferta del Postor B, aunque sea menor en cuantía nominal, debido a que permite la recuperación inmediata de la liquidez para el Estado y evita el riesgo de incumplimiento futuro. Ejemplo de Solvencia de Garantía: Si un interesado desea postular por un bien ofreciendo \$50,000, deberá consignar previamente un depósito de \$5,000 (el 10% de su oferta). Si el postor no presenta el comprobante de este depósito o garantía, su postura no será calificada ni tomada en cuenta para la puja, garantizando así que solo participen postores serios y solventes.

La Adjudicación y el Acta de Remate La adjudicación es el acto administrativo por el cual el ejecutor declara a un postor como nuevo dueño del bien.

Tabla 11.

Efectos Jurídicos de la Adjudicación

Elemento	Efecto tras la Adjudicación
Transferencia de Dominio	El acta de remate protocolizada sirve como título de propiedad para el adjudicatario.
Purga de Gravámenes	El bien se transfiere libre de hipotecas o embargos anteriores (extinción de cargas).
Entrega Material	El ejecutor debe ordenar el desalojo (si es inmueble) o la entrega física (si es mueble) al nuevo dueño.
Cancelación de la Deuda	El producto del remate se aplica primero a costas, luego a intereses y finalmente al capital.

Nota. Elaboración propia (2026). Basado en la doctrina de la enajenación forzosa de Cassagne (2018).

Esta tabla resume las consecuencias jurídicas de la adjudicación, acto que cierra el ciclo de enajenación forzosa, y el proceso no solo convierte el acta de remate en un nuevo título de propiedad para el postor, sino que también produce la purga de gravámenes previos sobre el bien

y permite la liquidación final de la deuda; en esta instancia, los fondos obtenidos se distribuyen prioritariamente para cubrir costas e intereses antes de aplicarse al capital, devolviendo cualquier excedente al deudor original.

La Adjudicación al Estado Si tras varios intentos de remate no existen postores interesados, la ley faculta a la institución acreedora a solicitar la adjudicación en pago. En este caso, el Estado se convierte en dueño del bien por el valor de la base del último remate. Según Gordillo (2017), esta es una medida de última ratio para evitar que el proceso coactivo sea infinito y gravoso para el erario.

Liquidación Final y Excedentes

- Una vez adjudicado el bien y recibido el pago, el secretario de la coactiva debe realizar una liquidación final.
- Si el dinero del remate sobra después de cubrir deuda y costas, el excedente debe ser devuelto al deudor.
- Si el dinero falta, la coactiva continúa abierta sobre otros bienes hasta completar el pago total (Hutchinson, 2019).

Estudio de Caso: El Proceso Coactivo contra Cervecería Nacional (Caso No. 0438-10-EP)

Este caso constituye un hito en la jurisprudencia ecuatoriana, al enfrentar a una de las empresas más grandes del país contra la potestad coactiva del Estado (ejercida a través del Ministerio de Relaciones Laborales) por el reclamo de utilidades impagas de ex trabajadores correspondientes al periodo 1990-2005.

Antecedentes y Configuración del Título de Crédito El conflicto se originó tras una serie de resoluciones administrativas que determinaron que la empresa debía aproximadamente 90 millones de dólares por concepto de utilidades. La Administración, haciendo uso de su facultad de autotutela, emitió los títulos de crédito basándose en informes técnicos internos. Como señala Pérez (2020), el título de crédito en este caso fue cuestionado desde su origen, pues la empresa alegaba que la cuantía no era "líquida" ni "determinada", ya que existían recursos judiciales pendientes que impugnaban el cálculo mismo de la deuda.

2.9. La Fase de Apremio y el Uso de Medidas Cautelares "Agresivas" La fase de apremio en procesos de alta cuantía, como el analizado, pone de manifiesto la transición del Modelo Tradicional de soberanía hacia un escenario de Autotutela Judicializada. En este contexto, el ejecutor administrativo actúa con funciones jurisdiccionales delegadas, emitiendo providencias que tienen la fuerza de una sentencia de ejecución. A continuación, se amplía el análisis de las medidas cautelares aplicadas:

Análisis de las Medidas Cautelares en la Vía de Apremio El uso de estas medidas busca garantizar la eficacia recaudatoria bajo el principio de que la Administración ejecuta "de previo", dejando para una etapa posterior la posible anulación judicial del acto.

Retención de Cuentas: El Bloqueo de la Liquidez Esta medida representa el ejercicio más directo del poder de coacción estatal sobre el patrimonio del deudor.

- **Impacto Operativo:** Al bloquear los flujos de caja, el Estado sitúa al administrado en una posición de vulnerabilidad donde el deudor deja de ser un sujeto pasivo para verse obligado a intervenir procesalmente para proteger su operatividad.
- **Preferencia de Liquidez:** Desde la óptica administrativa, el dinero es el activo de mayor prelación por su facilidad de realización inmediata.

Embargo de Activos Intangibles (Propiedad Intelectual) La Pilsener que es una marca comercial, podemos identificarla como una evolución técnica de la capacidad de embargo del Estado moderno.

- **Naturaleza del Bien:** Aquí el valor de una compañía no reside solo en sus bienes físicos, sino en su patrimonio intangible, el cual es cuantificable económicamente para cubrir la deuda.
- **Efecto Paralizante:** Esto trasciende como el cobro monetario y afecta la capacidad de comercialización, forzando al deudor a buscar la suspensión del acto mediante cauciones o medidas cautelares judiciales ante la amenaza de daño irreparable.

Prohibición de Enajenar: Inmovilización del Patrimonio Inmueble Se afecta la infraestructura crítica de la empresa en sus principales sedes productivas (Guayaquil y Quito).

- **Control Registral:** Esta medida se inscribe en el Registro de la Propiedad, impidiendo cualquier traspaso de dominio que pudiera considerarse una transferencia ficticia para ocultar bienes.
- **Relación Estado-Ciudadano:** Mientras que en el modelo tradicional el Estado actuaba sin control, en la era moderna estas medidas deben respetar los derechos humanos y el principio de proporcionalidad.

Análisis de la Proporcionalidad y Debido Proceso El caso escaló hasta la Corte Constitucional del Ecuador, la cual tuvo que intervenir mediante una Acción Extraordinaria de Protección. El debate jurídico se centró en si el ejecutor coactivo había violado el principio de proporcionalidad (analizado en la sección 2.3.4 de este capítulo). La Corte determinó que, si bien el Estado tiene la potestad de cobrar deudas sociales, las medidas cautelares no pueden ser utilizadas como un mecanismo de "asfixia empresarial" que ponga en riesgo la fuente de trabajo y la existencia misma de la persona jurídica antes de que exista una sentencia firme (Corte Constitucional, 2011).

Tabla 12

Matriz de Conflictos Jurídicos en el Caso Cervecería Nacional

Fase del Conflicto	Acción de la Administración	Defensa del Administrado	Resolución Jurídica
Título de Crédito	Determinación de \$90M por utilidades.	Impugnación por falta de liquidez y exigibilidad.	Se ratificó la necesidad de títulos claros y no litigiosos.
Apremio	Embargo de marcas y retención total de cuentas.	Alegación de violación al principio de proporcionalidad.	La Corte ordenó el levantamiento de medidas excesivas.
Garantías	Ejecución inmediata sin esperar sentencia judicial.	Solicitud de medidas cautelares ante la Corte Constitucional.	Prevalencia del Debido Proceso sobre la ejecución inmediata.

Nota. Elaboración propia (2026). Basado en la Sentencia 001-11-SEP-CC.

Aquí se sintetiza la matriz de conflictos del caso Cervecería Nacional, evidenciando la tensión entre la determinación de una deuda millonaria y el derecho al debido proceso del administrado. De este modo, la defensa cuestionó la exigibilidad del título de crédito y la proporcionalidad de medidas extremas como el embargo de marcas comerciales, lo que resultó en una resolución de la

Conclusiones y Lecciones del Caso Según el caso de Cervecería Nacional dejó tres lecciones fundamentales para el Derecho Administrativo ecuatoriano:

1. **Límite a la Discrecionalidad:** El ejecutor tiene la facultad de elegir qué bienes embargar, pero esta elección está restringida por el principio de proporcionalidad y la prohibición de confiscatoriedad.
 - **Evitación del Exceso de Embargo:** Con una deuda de \$5,000, el ejecutor no puede legalmente embargar un edificio avaluado en \$500,000 si existen activos más pequeños (vehículos, cuentas bancarias o equipos de oficina) que cubran la obligación.
 - **Fundamento Técnico:** Cualquier medida que supere este margen de forma desmesurada vulnera el derecho a la propiedad y puede ser impugnada por ser de carácter confiscatorio.
 - **Selección Menos Gravosa:** El ejecutor debe preferir siempre la medida que, asegurando el cobro, cause el menor perjuicio posible a la actividad económica del deudor.
2. **Suspensión de la Coactiva:** El Control ante el Daño Irreparable Tradicionalmente, la coactiva solo se suspendía mediante el pago o la consignación (solve et repete). Sin embargo, la justicia constitucional ha introducido excepciones ante la amenaza de daños irreparables.
 - **La Duda Razonable:** Un insolvente que demuestra que el título de crédito es manifiestamente ilegal o que la deuda ya fue pagada, el juez (constitucional o contencioso) puede dictar medidas cautelares suspensivas.

- **Prevención de Perjuicios:** Pretende evitar que el remate de un bien (que es un acto irreversible) se ejecute sobre una deuda inexistente. Con una interrupción se protege la integridad del patrimonio mientras se discute la legalidad del cobro en el proceso principal.
 - **Equilibrio de Intereses:** Es necesario recaudar frente al riesgo de que el administrado pierda su vivienda o su medio de sustento por un error administrativo.
3. **Responsabilidad del funcionario:** La potestad coactiva conlleva una responsabilidad personal. El ejecutor (Juez de Coactiva) y el secretario no gozan de inmunidad si actúan al margen de la ley.
- **Sanciones Administrativas:** No cumplir con los plazos, la falta de notificación o el dictado de embargos sobre bienes inembargables pueden derivar en destituciones o multas impuestas por los organismos de control (Contraloría o Consejo de la Judicatura).
 - **Responsabilidad Civil (Repetición):** Si el Estado es condenado a pagar una indemnización al administrado debido a un embargo arbitrario o un remate ilegal, el Estado tiene la obligación de ejercer la acción de repetición contra el funcionario, obligándolo a devolver con su propio patrimonio el dinero pagado Oyarte (2019).
 - **Efecto Disuasivo:** Es un compromiso que busca que el ejecutor sea extremadamente diligente y se asegure de que cada providencia esté debidamente motivada y fundamentada en derecho.
4. **El Estándar de Convencionalidad: La Notificación como Presupuesto de Validez**
 Como enseñanza final del caso reside en la obligatoriedad de armonizar el procedimiento interno con los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). El cumplimiento de coactiva no puede ser un proceso "sorpresivo" o clandestino; el derecho a ser notificado no es una mera formalidad, sino un componente esencial del debido proceso.
- **Notificación Efectiva vs. Formalismo:** No basta con la simple constancia de entrega; la administración debe asegurar que el deudor haya tenido la oportunidad real de conocer la liquidación para ejercer su defensa. La omisión o el uso abusivo de citaciones por prensa (cuando el domicilio es conocido) vicia de nulidad absoluta todo el apremio posterior.



Capítulo 3

Excepciones a la
ejecución coactiva y
su trámite en sede
jurisdiccional

Excepciones y Defensa del Administrado

Introducción

Frente al imperium de la administración pública, el ordenamiento jurídico ecuatoriano establece un conjunto de mecanismos destinados a garantizar la tutela judicial efectiva del administrado dentro del procedimiento de ejecución coactiva. Entre estos mecanismos destacan las excepciones a la coactiva, instrumentos procesales mediante los cuales el deudor puede cuestionar la fuerza ejecutiva del título de crédito, alegar la extinción de la obligación o demostrar la inexistencia o inexigibilidad de la deuda.

El presente capítulo analiza de manera sistemática las excepciones legalmente previstas en el Código Orgánico Administrativo, su fundamento jurídico y su procedimiento de interposición ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Luego se incorpora un estudio de caso práctico relativo a la coactiva del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), con el propósito de ilustrar la aplicación concreta de las excepciones, nulidades y mecanismos de defensa dentro de un procedimiento real de ejecución administrativa.

Excepciones y Defensa del Administrado

El ordenamiento jurídico establece un sistema de "válvulas de escape" que garantizan la tutela judicial efectiva del deudor, también se analiza las excepciones legales como el mecanismo técnico-procesal mediante el cual el administrado puede cuestionar la fuerza ejecutiva del título, alegar la extinción de la deuda o invocar la prescripción de la acción de cobro. Se muestra el rigorismo de los términos perentorios como el plazo de 20 días establecido en el Código Orgánico Administrativo y la figura de la caución como requisito indispensable para suspender la ejecución y el remate de bienes. El estudio se centra en cómo el derecho a la defensa debe encasillarse en causales taxativas para evitar que la celeridad administrativa devenga en arbitrariedad.

El remate y las formas de extinción de la obligación: Una vez perfeccionado el embargo y realizado el avalúo pericial de los bienes, el procedimiento coactivo entra en su etapa de realización patrimonial a través del remate. Esta fase busca convertir los bienes en dinero líquido para satisfacer la acreencia estatal.

3.1. Posturas La postura es la oferta económica formal que presenta un interesado (postor) para adquirir los bienes subastados.

- **Requisitos de la postura:** Para que una postura sea calificada como válida, debe cubrir al menos el porcentaje del avalúo fijado en la convocatoria (generalmente las dos terceras partes en primer señalamiento).

- **Consignación previa:** El postor debe acompañar su oferta con un depósito (generalmente el 10% de la oferta) como garantía de seriedad.

- Calificación:** El funcionario ejecutor, tras el cierre del tiempo de subasta, analiza las posturas y adjudica el bien a la oferta más beneficiosa para los intereses de la recaudación y del deudor.

3.2. Formas de pago Dentro del proceso de remate y adjudicación, el pago puede materializarse de diversas formas según la normativa vigente:

- Pago en efectivo o transferencia:** Es la forma ordinaria. El postor beneficiado debe completar el saldo de su oferta en el término legal tras la notificación del auto de adjudicación.

- Dación en pago:** Aunque es excepcional en coactiva, ocurre cuando la administración acepta bienes del deudor para extinguir total o parcialmente la deuda.

- Compensación:** Si el postor es a su vez acreedor del Estado (con deuda líquida y exigible), puede solicitar la compensación de valores, según lo permitido por el Código Orgánico Administrativo (COA).

3.3. Nulidad del remate: El remate, al ser un acto procesal de gran impacto sobre el patrimonio, puede ser declarado nulo si se han omitido solemnidades sustanciales que dejen en indefensión a las partes.

- Causales comunes:** Falta de publicidad de la subasta, omisión de la notificación del avalúo al deudor, realización del remate en día o hora distintos a los señalados, o la falta de capacidad legal del adjudicatario.

- Efecto:** La declaratoria de nulidad retrotrae el proceso hasta el momento previo a la infracción, debiendo repetirse las diligencias viciadas.

3.4. Quiebra del remate en la coactiva La quiebra del remate ocurre cuando el postor cuya oferta fue aceptada y calificada como la mejor, no consigna el saldo del precio en el término legal establecido.

- Consecuencias para el postor remiso:** Pierde el valor de la consignación inicial (el 10% de garantía), el cual suele destinarse a cubrir los gastos del proceso y el remanente se abona a la deuda.

- Procedimiento subsiguiente:** Ante la quiebra, el ejecutor puede adjudicar el bien al postor que sigue en orden de preferencia (siempre que su oferta sea válida) o declarar desierto el remate y realizar una nueva convocatoria.

3.4.1. Las Causales Taxativas de Excepción En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el derecho a la defensa dentro de la ejecución coactiva no es genérico. Se rige por el principio de taxatividad, lo que implica que el juzgador solo puede admitir aquellas oposiciones que se encuadren estrictamente en los supuestos previstos por la ley. De acuerdo con el Art. 316 del Código Orgánico Administrativo (COA), el administrado puede suspender o extinguir el apremio mediante las siguientes causales:

3.1.1. Inexistencia de la Obligación o de la Deuda Esta excepción ataca la validez sustancial del título de crédito.

•**Detalle Técnico:** Al no existir actividad industrial, no hay generación de desechos, por lo tanto, el hecho imponible es inexistente y la deuda carece de causa.

3.1.2. Extinción de la Obligación por Pago o Prescripción Es la defensa técnica más sólida para detener el apremio, basándose en que el vínculo jurídico entre acreedor y deudor ha fenecido.

•**Pago:** Se demuestra mediante documentos que el valor ya ingresó a las arcas públicas. Ejemplo: El deudor presenta comprobantes de depósito realizados en la fase preliminar que Tesorería no procesó a tiempo, evitando así el embargo.

•**Prescripción:** Es la sanción a la inacción de la Administración por el paso del tiempo. Ejemplo: Una multa de hace 7 años que, según la ley, prescribe en 5. Al no haber interrupciones legales (como notificaciones previas), la obligación se vuelve una "obligación natural" no ejecutable.

3.1.3. Falta de Exigibilidad de la Obligación Ocurre cuando la deuda es real, pero no "cobrable" en ese momento debido a que no es plazo vencido o está sujeta a una condición suspensiva.

1. La Exigibilidad como Requisito Sustancial Para Si un título de crédito sea ejecutable, la obligación debe ser de plazo vencido, esto quiere decir que el periodo otorgado por la ley o por el acto administrativo para el cumplimiento voluntario ha expirado. Así la Administración intenta cobrar antes de que venza dicho plazo, el proceso es nulo desde su origen.

2. Obligaciones Bajo Condición Suspensiva Definiendo el derecho administrativo, esto ocurre frecuentemente cuando la eficacia de un acto está supeditada a la resolución de un recurso previo, y si la condición no se cumple (por ejemplo, la emisión de un dictamen técnico habilitante), la Administración tiene el deber de abstenerse de emitir el Auto de Pago.

3. El Efecto de la Impugnación Judicial

Se vio claro en el caso referenciado. La deuda no es exigible si el acto que la origina está siendo cuestionado ante los tribunales, ya sea en la vía contencioso-administrativa o constitucional.

• **Ausencia de Resolución Firme:** mientras el valor de la deuda o su misma existencia se encuentra en debate judicial, la potestad de ejecución queda congelada.

• **Suspensión por Ministerio de la Ley:** los recursos judiciales interpuestos suspenden de forma automática la exigibilidad. Esto impide que el ejecutor dicte medidas cautelares como embargos. Hacerlo vulneraría el derecho a la seguridad jurídica y a la propiedad.

3. Consecuencias de la Inobservancia: La Excepción de Inexigibilidad

Si el ejecutor ignora esa falta de exigibilidad e inicia la coactiva igual, el deudor puede interponer una excepción de inexigibilidad de la obligación.

Esta defensa técnica busca demostrar tres cosas principales:

- El plazo para el pago todavía no ha vencido.
- Existe un proceso judicial pendiente que impide considerar la deuda como definitiva.
- No se cumplió con la notificación previa necesaria para poner al deudor en mora.

Así se frena el procedimiento. La excepción actúa como barrera técnica. Directa y efectiva.

3.1.4. Hallarse en Trámite un Recurso Administrativo o Acción Judicial Este supuesto garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva, impidiendo que el Estado cobre mientras el ciudadano aún está ejerciendo su derecho a impugnar la validez de la deuda.

1. El Principio de Firmeza y la Suspensión del Apremio: Ser dueño de un crédito solo adquiere fuerza ejecutoria cuando el acto administrativo que lo sustenta está "firme", mostrando que el administrado ya no puede interponer más recursos en la vía administrativa o que los plazos para hacerlo han caducado.

2. El Recurso Administrativo como Freno a la Coactiva

Cuando un deudor interpone un recurso dentro de los plazos legales (apelación, reposición o revisión), se activa un efecto suspensivo automático sobre la ejecución forzosa.

• **Prohibición del Auto de Pago:** el encargado de juzgar no puede dictar el Auto de Pago mientras el superior jerárquico no resuelva el recurso.

Queda bloqueado. El procedimiento se detiene ahí. No avanza hasta que se decida el recurso.

La realidad es que este mecanismo sirve de freno real. Protege al deudor mientras se revisa su caso. Sin excepciones.

• **Garantía de Tutela:** Este supuesto evita que el Estado ejecute embargos sobre una deuda que, al final del trámite administrativo, podría ser declarada nula o inexistente.

3. La Acción Judicial y la Litispendencia: Si el conflicto se traslada a la sede judicial (por ejemplo, ante un Tribunal Contencioso Administrativo), surge la figura de la litispendencia.

• **Doble Vía Prohibida:** El Estado no puede ser "juez" en su propia coactiva y al mismo tiempo "parte" en un juicio donde se discute la legalidad de esa misma deuda.

• **Violación Procedimental:** Recibir de medidas de apremio durante un proceso judicial vigente se considera una violación grave al debido proceso, por un lado, el deudor puede interponer una excepción específica para anular la coactiva, fundamentada en que la causa está siendo ventilada ante un magistrado independiente.

4. Consecuencias de la Ejecución Prematura: Cuando el delegado de coactiva ignora el trámite de un recurso y procede al embargo, las consecuencias son severas tanto para el proceso como para el funcionario:

•**Nulidad de lo Actuado:** Si es actuado desde el Auto de Pago es nulo, obligando a la administración a levantar embargos y devolver bienes.

•**Responsabilidad por Daños:** El administrado puede demandar al Estado por los perjuicios ocasionados (lucro cesante, daño moral) al haber visto afectado su patrimonio sin una base legal firme.

•**Excepción de Trámite de Recurso:** Es la defensa procesal por excelencia que permite al deudor frenar el juicio de coactiva demostrando la existencia del recurso o acción judicial previa.

3.1.5. Error en la Persona (Falta de Legitimidad Pasiva) Esta excepción protege a terceros que son vinculados erróneamente al proceso. Ejemplo: Un nuevo propietario es perseguido por deudas de servicios básicos del dueño anterior. Al ser obligaciones de carácter personal del vendedor y no estar vinculadas al predio de forma real (dependiendo de la normativa local), el nuevo dueño alega que él no es el sujeto pasivo de la obligación.

Tabla 13.

Causales de excepción en el procedimiento de ejecución coactiva

Excepción	Fundamento legal	Medios de prueba	Efecto jurídico	Jurisprudencia
Inexistencia de la obligación	Arts. 226 y 76 Constitución; arts. 161, 200 y régimen de ejecución coactiva del COA	Demostrar que el hecho generador de la obligación administrativa nunca ocurrió o que el acto administrativo carece de validez jurídica	Nulidad del título de crédito o del acto administrativo que origina la deuda	Corte Nacional de Justicia, Sala Contencioso Administrativa, Sentencia No. 17721-2017
Pago o extinción de la obligación	Arts. 1561 y ss. Código Civil; régimen de ejecución coactiva del COA; arts. 142 y 151 COGEP	Comprobantes de pago, transferencias bancarias, certificaciones contables o registros institucionales	Terminación del proceso coactivo por cumplimiento de la obligación	Tribunal Contencioso Administrativo de Quito, Sentencia No. 17811-2019
Prescripción de la acción de cobro	Arts. 2415 y ss. Código Civil; normativa especial administrativa o tributaria aplicable	Demostración del transcurso del plazo legal sin interrupción de la acción de cobro por parte de la administración	Extinción de la facultad de cobro de la administración pública	Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-10-PJO-CC
Falta de exigibilidad de la obligación	Arts. 161 y 200 COA; arts. 142 y 151 COGEP	Demostrar que la obligación no es exigible por existir plazo pendiente, condición suspensiva o falta de firmeza del acto administrativo	Suspensión o nulidad del procedimiento coactivo hasta que la obligación sea exigible	Tribunal Contencioso Administrativo, Sentencia No. 098-2018

Recurso administrativo o proceso judicial pendiente (litispendencia)	Arts. 76 Constitución; arts. 217 y 219 COA; arts. 142 y 151 COGEP	Copia certificada de recursos administrativos o demandas contencioso-administrativas en trámite	Suspensión del procedimiento coactivo hasta que exista resolución firme	Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 050-15-SEP-CC
Error en la persona o falta de legitimación pasiva	Arts. 76 Constitución; arts. 142 y 151 COGEP; principios de legitimación procesal	Documentos de identidad, títulos de propiedad o registros que demuestren que el ejecutado no es el sujeto obligado	Exclusión del sujeto indebidamente vinculado al proceso coactivo	Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, Sentencia No. 112-2020

Nota. Elaboración propia (2026) con base en la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico Administrativo, el Código Orgánico General de Procesos y jurisprudencia contencioso-administrativa ecuatoriana.

La Tabla 13 constituye una matriz técnica que sintetiza la estructura de defensa del administrado frente a la potestad coactiva del Estado, organizando las excepciones legales bajo las dimensiones de fundamento normativo, objeto de la prueba y efecto jurídico. En este sentido, la tabla desglosa cómo defensas como la inexistencia de la obligación o el error en la persona buscan la nulidad del título o la exclusión del sujeto mediante pruebas de hecho, mientras que causales como el pago y la prescripción se orientan a la extinción definitiva del proceso por el cumplimiento de la obligación o el castigo a la inacción administrativa en el tiempo.

3.2. El Término y Procedimiento Judicial para la Interposición de Excepciones. El ejercicio del derecho a la defensa en la coactiva no es atemporal. La ley impone un rigorismo procesal estricto tanto en los plazos como en los requisitos de forma para que las excepciones sean admitidas a trámite.

3.2.1. El Término Perentorio para la Presentación En el derecho administrativo, la celeridad es un principio rector, pero cuando se trata de la fase de ejecución, el tiempo se convierte en una barrera rígida. El término para oponerse a la coactiva es perentorio e improrrogable, lo que significa que una vez vencido, el derecho a defenderse por esta vía se extingue definitivamente.

A. Cómputo del Plazo según el COA Si adeudado dispone de 20 días contados a partir del día siguiente a la citación con el Auto de Pago para presentar su demanda de excepciones ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

- **Días Hábiles:** Aquí no se cuentan fines de semana ni feriados.
- **Momento del Inicio:** Se inicia con la emisión del Auto de Pago, sino con la citación legal (física, por boletas o por prensa), que es el acto que garantiza que el deudor conoce la

existencia del proceso. “Cuando el insolvente es citado legalmente el viernes 6 de marzo de 2026, el término de 20 días empezará a correr el lunes 9 de marzo, al finalizar la fecha para presentar la demanda sería el viernes 3 de abril (asumiendo que no existen feriados intermedios).

B. La Caducidad del Derecho de Excepción Es consecuencia del incumplimiento de este plazo es la caducidad, a diferencia de la prescripción, la caducidad no se interrumpe y debe ser declarada de oficio por el juzgador si la demanda llega fuera de tiempo.

- **Pérdida de la vía administrativa-judicial:** en este punto ya no se puede discutir la validez de la deuda dentro del proceso coactivo. Se cierra esa puerta.
- **Habilitación de la Vía de Hecho:** al no recibir una notificación de "trámite de excepciones", la administración asume que la deuda está firme. Procede directo al embargo, avalúo y remate de bienes. Sin más frenos legales.

C. Excepciones al Plazo de 20 Días

Tratándose de competencia, el término puede cambiar. Eso genera confusión entre los administrados.

- **Materia Tributaria:** se pueden presentar excepciones hasta 20 días.
- **Materia Administrativa General (COA):** se ratifica el término de 20 días para la demanda de excepciones ante el Tribunal Contencioso.

D. Ejemplo: El Riesgo de la Notificación por Prensa Un ciudadano se entera de que tiene un proceso coactivo cuando ya le bloquearon las cuentas bancarias. Al revisar el expediente descubre que lo citaron por prensa hace dos meses. La administración alegó que "desconocía su domicilio".

- **El Problema:** si pasan más de 20 días desde la última publicación, el plazo para presentar excepciones ya caducó.

Se queda sin defensa. El procedimiento sigue adelante. Así de riesgoso resulta este mecanismo.

- **La Solución Jurídica:** En este caso, el administrado ya no puede presentar "excepciones", sino que debe interponer un Recurso de Revisión o una Acción de Nulidad de Sentencia/Auto por falta de citación legal, tratando de "retrotraer" el proceso al momento previo al vencimiento del plazo.

Tabla 14.
Escenarios de Presentación de Excepciones

Escenario	Acción del Deudor	Resultado Jurídico
Dentro de los 20 días	Presenta demanda ante el Tribunal Contencioso.	Se abre la etapa de prueba y el proceso coactivo puede suspenderse (con caución).
Día 21 en adelante	Intenta presentar excepciones.	El Tribunal rechaza la demanda por extemporánea (caducidad).
Sin Citación Legal	Presenta demanda alegando nulidad de citación.	Si se prueba la falta de citación, el término de 20 días vuelve a empezar.

Nota. Elaboración propia (2026). La tabla sintetiza los escenarios procesales relativos a la presentación de excepciones dentro del procedimiento de ejecución coactiva.

En lo que respecta a la gestión del tiempo, la tabla 14 ilustra la severidad de los plazos en materia administrativa. El párrafo resalta que el incumplimiento del término de 20 días hábiles para presentar la demanda de excepciones acarrea la caducidad fatal del derecho, inhabilitando cualquier defensa posterior dentro de esa vía.

3.2.3. La Consignación y la Caución: Garantías para la Suspensión El principio general en materia coactiva es que "la impugnación no suspende la ejecución".

A. La Consignación (El Pago Preventivo) Esto radica en el depósito físico de dinero en efectivo o cheque certificado en la cuenta del Tribunal.

- **Finalidad:** Si el deudor pierde el juicio, el Estado podrá cobrar de forma inmediata con ese dinero depositado.
- **Monto:** Aquí todo tiene que ver con la ley aplicada (COA o leyes especiales), se suele exigir el depósito del 10% del valor de la deuda para admitir la demanda, y en ocasiones el 100% para suspender medidas cautelares ya dictadas.

B. La Caución (Garantía Crediticia) Si no dispone de liquidez inmediata, puede optar por la caución, esto es una garantía que no implica entregar dinero en efectivo, sino un compromiso respaldado por una institución financiera.

- **Tipos de Caución:**
 1. **Garantía Bancaria:** Aquí la entidad bancaria se compromete a pagar si el deudor pierde.
 2. **Póliza de Seguro de Fianza:** Un garante respalda la obligación.
 3. **Hipoteca o Prenda:** Esto es poco común en esta fase por la demora en su constitución, pero legalmente válida. "Si la deuda es de \$50,000, el deudor puede presentar una póliza de fianza de una aseguradora por ese valor, teniendo ya la decisión, el Tribunal ordena al Juez de Coactiva que suspenda el embargo del camión de la empresa, ya que la deuda está "garantizada" con la póliza.

C. Efectos Jurídicos de la Garantía Si ya se ha calificado la consignación o caución como "suficiente y legal", se producen los siguientes efectos:

- **Suspensión del Apremio:** No puede dictar nuevas medidas ni ejecutar las existentes (detiene remates).
- **Levantamiento de Medidas:** Para algunos, se permite liberar cuentas bancarias retenidas para que la empresa pueda seguir operando mientras litiga.

Tabla 15

Comparativa entre Consignación y Caución

Característica	Consignación	Caución (Fianza/Garantía)
Naturaleza	Depósito de dinero líquido.	Documento de respaldo financiero.
Costo Operativo	Alto (inmoviliza capital propio).	Bajo (se paga una prima a la aseguradora).
Rapidez	Inmediata (depósito bancario).	Requiere aprobación previa de la entidad.
Riesgo para el Estado	Nulo (el dinero ya está en el Tribunal).	Bajo (depende de la solvencia del banco/aseguradora).

Nota. La consignación implica la inmovilización directa de recursos económicos del obligado, mientras que la caución o fianza constituye una garantía indirecta respaldada por una entidad financiera o aseguradora, lo que reduce el impacto inmediato en la liquidez del solicitante y traslada el riesgo a un tercero solvente.

Para equilibrar los riesgos económicos, la tabla 15 compara la consignación y la caución como mecanismos de garantía. Se explica cómo estas herramientas financieras permiten al administrado suspender el embargo de sus bienes a cambio de asegurar el pago de la obligación mediante depósitos líquidos o pólizas de seguro de fianza.

3.3. La Tercería Excluyente de Dominio En el ejercicio de la potestad coactiva, el ejecutor puede incurrir en la aprehensión de bienes que, aunque se encuentran bajo el control físico del deudor, pertenecen legalmente a un tercero ajeno a la relación obligatoria. La Tercería Excluyente de Dominio es la acción de defensa mediante la cual el verdadero propietario interviene en el proceso para reclamar su patrimonio y evitar un remate ilegal.

3.3.1. Fundamento Jurídico y Objeto El tercerista no cuestiona la legitimidad de la deuda ni el proceso coactivo en sí; su pretensión se limita exclusivamente a demostrar que el bien embargado no forma parte de la prenda común de los acreedores del deudor.

Finalidad: Obtener el levantamiento del embargo y la restitución del bien.

Efecto Suspensivo: Una vez presentada y calificada la tercería, se suspende el remate del bien específico en disputa, aunque el proceso coactivo continúa su curso normal sobre los demás bienes que sí pertenezcan al deudor.

3.3.2. Requisitos de Procedibilidad y Prueba La tercería excluyente de dominio es el mecanismo de defensa por excelencia para proteger el patrimonio de personas ajenas a la ejecución. No

obstante, para evitar que sea utilizada como una táctica de ocultamiento de bienes del deudor, la ley exige requisitos de procedibilidad sumamente estrictos que el ejecutor debe verificar con rigor técnico.

1. Título de Propiedad: La Solemnidad de la Fecha Cierta Con una fecha establecida es la barrera contra el fraude procesal, un tercerista debe demostrar que su derecho nació antes de que se dictara el Auto de Pago.

Bienes Raíces (Inmuebles): Nada es suficiente con la exhibición de un contrato de compraventa o una escritura pública notariada, en el sistema registral, la propiedad se acredita mediante la Escritura Pública debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad, aquí se otorga publicidad y hace que el derecho sea oponible frente al Estado, la inscripción es posterior al embargo, la tercería será rechazada.

Vehículos y Bienes Sujetos a Registro: Es necesario el título de propiedad o la matrícula emitida por la autoridad competente (Agencia Nacional de Tránsito o equivalente). Con un detalle de dominio debe mostrar que el traspaso fue real y legalmente perfeccionado antes de la traba de la ejecución forzosa.

Posesión y Facturación: La Prueba en Bienes Muebles No Registrables Los que son activos como la maquinaria industrial, equipos de oficina o mercaderías, donde no existe un registro público de propiedad, la carga de la prueba se vuelve más compleja y eminentemente documental.

- **Sustento Comercial:** hay que presentar las facturas originales de adquisición a través del tercerista. Estas facturas deben cumplir todos los requisitos tributarios que exige la ley: fecha exacta, descripción técnica del bien y número de serie.
- **Registros Contables:** este requisito instrumental se refuerza con la entrega de libros contables, actas de inventario y declaraciones de activos fijos. En ellos debe constar que el bien forma parte del patrimonio del tercero desde periodos anteriores al inicio del juicio de coactiva.

Así se demuestra la propiedad real. Documentos en regla y consistentes en el tiempo. No basta con decirlo. Hay que probarlo con papeles sólidos.

La Posesión como Presunción Aquí el Código Civil presume la propiedad de quien posee la cosa mueble, en coactiva el ejecutor exige la prueba documental para desvirtuar la presunción de que el bien pertenece al deudor por encontrarse en sus dependencias.

3. Oportunidad Procesal: La Ventana de Intervención Es necesario reclamar la propiedad de un bien embargado no es perpetuo dentro del juicio; está limitado por hitos procesales que garantizan la seguridad jurídica de la ejecución.

Hito Inicial: Es obligación cuando empieza en el momento en que se ejecuta la traba del embargo (secuestro, retención o inscripción de la prohibición de enajenar).

Hito Final (Límite Fatal): Una vez que el bien ha sido vendido en subasta pública y se ha dictado el auto de adjudicación a favor de un tercero de buena fe, el reclamante original ya no puede recuperar el bien, quedando únicamente a salvo su derecho de demandar daños y perjuicios al deudor en la justicia ordinaria.

3.3.3. Ejemplos de Aplicación Práctica Ejemplo 1: Embargo de Maquinaria en Arrendamiento (Leasing) Una institución pública embarga un generador eléctrico industrial ubicado en la fábrica de un deudor coactivo. Sin embargo, el generador no pertenece a la fábrica, sino a una empresa de leasing que lo entregó bajo contrato de arrendamiento mercantil.

- **Acción:** La empresa de leasing presenta el contrato inscrito y las facturas de importación del equipo. **Resultado:** el Juez de Coactiva debe declarar con lugar la tercería y devolver el equipo a la arrendadora. El deudor solo tenía la tenencia. El dominio nunca le perteneció.
- **Ejemplo 2: Vehículo con Contrato de Compraventa No Inscrito** Un operador secuestra un vehículo que físicamente está en manos de un ciudadano. Sin embargo, el título todavía aparece a nombre del deudor coactivo en el sistema de tránsito. El tercerista logra demostrar que compró el vehículo mediante escritura pública un mes antes del embargo. Aunque no había terminado el trámite de traspaso. Aquí el juez suele reconocer la propiedad real del tercerista. El embargo se levanta. El vehículo se devuelve. La tenencia y la documentación previa pesan más que la inscripción pendiente. Así funciona en la práctica.
- **Acción:** El interesado interpone la tercería adjuntando el acta de reconocimiento de firmas y el contrato de compraventa notariado. **Resultado:** Al existir un documento de fecha cierta anterior al embargo, el Tribunal protege el derecho del comprador y ordena el levantamiento de la medida.

Tabla 16

Diferencias entre Tipos de Tercerías

Característica	Tercería Excluyente (Dominio)	Tercería Coadyuvante (Preferencia)
Pretensión	Recuperar el bien por ser el dueño.	Cobrar con el producto del remate del bien.

Relación con el Bien	El bien NO es del deudor.	El bien SÍ es del deudor, pero hay otro acreedor.
Efecto en el Remate	Lo suspende definitivamente sobre ese bien.	No lo suspende; el remate sigue para pagar a los acreedores.
Ejemplo típico	El dueño de un local alquilado al deudor.	Un banco con hipoteca sobre la casa del deudor.

Nota. La tercería excluyente se fundamenta en el derecho de propiedad de un tercero ajeno a la obligación del deudor, lo que impide que el bien sea ejecutado; en cambio, la tercería coadyuvante reconoce que el bien pertenece al deudor, pero busca asegurar la preferencia de cobro de otro acreedor dentro del proceso de remate.

Al abordar la protección de derechos de terceros, la tabla 16 diferencia claramente las tercerías excluyentes de las coadyuvantes. La descripción aclara que la primera busca rescatar un bien que no pertenece al deudor, mientras que la segunda acepta la propiedad del deudor, pero reclama prioridad sobre el dinero resultante del remate.

3.4. La Nulidad del Procedimiento Coactivo La nulidad es la sanción legal que priva de efectos a un acto procesal o a todo el procedimiento por carecer de los requisitos esenciales para su validez. En la coactiva, el ejecutor debe ser extremadamente cuidadoso, ya que un error de forma puede invalidar meses de gestión administrativa.

3.4.1. Causales de Nulidad Absoluta Existen vicios que, por su gravedad, anulan el proceso de manera radical. Las principales causas son:

- **Falta de Citación Legal:** Si el deudor no fue citado conforme a derecho, se vulnera el derecho a la defensa y todo lo actuado posteriormente es nulo. Ejemplo: El ejecutor cita por la prensa alegando que no conoce el domicilio del deudor, pero en el expediente consta el contrato de arrendamiento con la dirección exacta del mismo. Esta omisión dolosa causa la nulidad de todo el proceso desde la citación.
- **Incompetencia del Ejecutor:** Cuando el funcionario que dicta el Auto de Pago no tiene la potestad legal para ejercer la coactiva en esa jurisdicción o materia. Ejemplo: Un director de Obras Públicas emite un Auto de Pago, cuando por ley esa facultad reside únicamente en el Tesorero o director Financiero de la institución.
- **Falta de Título de Crédito Válido:** Si el proceso se inicia sin un título que cumpla con los requisitos de ley (falta de firma, falta de determinación de la deuda). Ejemplo: El título de crédito no especifica el concepto de la deuda ni el periodo al que corresponde, dejando al deudor en un estado de incertidumbre sobre qué se le está cobrando.

3.4.2. El Rol del secretario en la Prevención de Nulidades Como se vio en el Capítulo 2, el secretario de Coactiva es el custodio de la legalidad. Su firma es una solemnidad sustancial.

Ejemplo: Si un acta de embargo no lleva la firma del secretario, el acto es nulo de nulidad absoluta, pues se ha quebrado la fe pública administrativa, invalidando el embargo y cualquier remate posterior.

3.4.3. Efectos de la Declaratoria de Nulidad Cuando un Tribunal Contencioso Administrativo declara la nulidad de un procedimiento coactivo, los efectos son:

- **Retroactividad:** El proceso regresa al estado anterior al vicio (ej. si la nulidad es por falta de citación, se debe citar nuevamente de forma correcta).
- **Levantamiento de Medidas:** Todas las retenciones de cuentas, embargos y prohibiciones de enajenar deben ser canceladas de inmediato.
- **Responsabilidad del funcionario:** El ejecutor que causó la nulidad por negligencia puede ser sancionado administrativa o civilmente por los daños causados al administrado.

Tabla 17.
Cuadro de Vicios y Remedios en la Coactiva

Vicio Detectado	Momento de Impugnación	Consecuencia
Falta de Citación	En cualquier momento del juicio.	Nulidad total desde la citación.
Error en el Título	Al presentar excepciones (20 días).	Nulidad del Auto de Pago.
Falta de Firma del Secretario	Durante el despacho de providencias.	Invalidez del acto específico.
Embargo de bienes inembargables	Tras la ejecución del embargo.	Nulidad parcial de la diligencia.

Nota. Los vicios procesales en el procedimiento coactivo pueden generar nulidades totales o parciales según la gravedad del defecto y el momento en que se aleguen; por ello, su correcta identificación y oportuna impugnación resulta determinante para garantizar el debido proceso y la validez de las actuaciones administrativas o judiciales.

Si se detectan irregularidades sustanciales, aquí se establece una matriz de remedios jurídicos frente a los vicios del proceso, se unen errores específicos, como la falta de citación o la incompetencia del funcionario, con su correspondiente sanción de nulidad, la cual busca retrotraer el proceso al estado anterior al error.

4. **Estudio de Caso: Impugnación y Defensa en la Coactiva del BIESS)** Esta una de las entidades con mayor volumen de procesos coactivos en el país, principalmente por mora en préstamos hipotecarios y quirografarios.

4.1. Antecedentes del Caso: "El Remate de la Vivienda de Interés Social"

En el año 2024, el BIESS inició un proceso coactivo contra el ciudadano "X" por una deuda hipotecaria de \$45,000. Tras emitir el Auto de Pago y no recibir el cumplimiento voluntario, el Juzgado de Coactiva procedió al embargo del inmueble y señaló fecha para el remate.

4.2. Estrategia de Defensa: Aplicación de Excepciones y Nulidades

El administrado, al ser citado, identificó que el BIESS no había contabilizado pagos realizados mediante convenios de purga de mora previos.

Excepción de Extinción Parcial por Pago (Art. 316.2 COA): si el adeudado presentó comprobantes de transferencias automáticas que el sistema del BIESS no había reflejado, consiguió obligar a recalcular toda la liquidación de la deuda.

Alegación de Nulidad por Falta de Citación Legal: el adeudado demostró que la citación inicial se hizo en una dirección antigua que seguía en el sistema. Esto pese a que el BIESS ya tenía registrado su nuevo domicilio laboral actualizado. En ambos casos la defensa técnica surtió efecto. El procedimiento coactivo se vio afectado. Ya sea por ajuste en el monto o por nulidad de actuaciones. Así funcionan estas excepciones. Cortan o corrigen el avance de la ejecución.

Suspensión mediante Caución: Para detener el remate programado, el deudor presentó una Póliza de Seguro de Fianza por el valor en disputa. Esto permitió que el Tribunal Contencioso Administrativo ordenara la suspensión del apremio mientras se resolvía la validez de los pagos no registrados.

4.3. Aplicación de Tercería Excluyente de Dominio

Durante el proceso, el BIESS también embargó un vehículo que se encontraba en el garaje de la propiedad, pero si el vehículo pertenecía al hijo del deudor, quien lo adquirió meses antes del inicio de la coactiva.

- **Acción del Tercero:** Si el primogénito interpuso una Tercería Excluyente de Dominio adjuntando el contrato de compraventa con fecha cierta y la matrícula emitida por la ANT.
- **Resultado:** El Juez de Coactiva debió levantar el embargo sobre el vehículo, ya que este no formaba parte del patrimonio del deudor principal.

4.4. Lecciones Aprendidas del Caso BIESS

Este caso ilustra el paso del Modelo Tradicional (donde el BIESS ejecutaba sin mayores trabas) al Modelo Moderno Garantista:

- **La Autotutela no es absoluta:** El BIESS puede iniciar la ejecución, pero el administrado tiene herramientas efectivas para detenerla si existen errores administrativos.
- **Importancia de la Trazabilidad:** Los errores en los sistemas informáticos de las entidades públicas (falta de acreditación de pagos) son la principal fuente de excepciones de inexistencia o extinción de la deuda.
- **El Rol de la Justicia Externa:** La intervención del Tribunal Contencioso Administrativo es vital para equilibrar la relación "Estado-Ciudadano" cuando la administración actúa como juez y parte.

Tabla 18.

Resumen de la Defensa en el Caso BIESS

Etapas del Conflicto	Mecanismo de Defensa Aplicado	Resultado Obtenido
Auto de Pago Erróneo	Excepción de Pago (Art. 316.2 COA).	Reliquidación a la baja de la deuda.
Vicio en el Procedimiento	Alegación de Nulidad de Citación.	Retrotramiento del proceso al inicio.
Amenaza de Remate	Caución (Póliza de Fianza).	Suspensión inmediata de la subasta.
Embargo de Bien Ajeno	Tercería Excluyente de Dominio.	Restitución del vehículo al verdadero dueño.

Nota. Elaboración propia (2026). Este estudio demuestra que el rigorismo procesal y el uso de garantías financieras (caución) son los únicos medios eficaces para frenar la asfixia económica del deudor en ejecuciones de instituciones públicas masivas como el BIESS.

En la tabla observa que la defensa inicia con la identificación de un auto de pago erróneo, frente al cual se aplica la excepción de pago, logrando como resultado la reliquidación a la baja de la deuda. Esto demuestra que una revisión inicial minuciosa del título de crédito puede generar un impacto directo en la disminución de la carga económica del deudor, evitando perjuicios mayores desde el inicio del proceso.

En una segunda etapa, ante la existencia de vicios en el procedimiento, se recurre a la alegación de nulidad de citación, lo que deriva en el retratamiento del proceso al inicio. Es importante ya que evidencia cómo el respeto al debido proceso constituye un pilar fundamental en la defensa, permitiendo invalidar actuaciones administrativas defectuosas y restablecer garantías procesales. Luego frente a la amenaza de remate, se implementa una caución (póliza de fianza), logrando la suspensión inmediata de la subasta. Con este método se refleja el uso estratégico de garantías financieras como herramienta eficaz para frenar medidas de ejecución inminentes, protegiendo temporalmente el patrimonio del deudor.

Posteriormente, en el caso de embargo de bien ajeno, se aplica la tercera excluyente de dominio, obteniendo como resultado la restitución del bien al verdadero propietario. Esta acción confirma la importancia de los mecanismos de defensa de terceros afectados, garantizando la protección del derecho de propiedad frente a actuaciones indebidas.

4.5. Estructura del Escrito de Demanda de Excepciones (Caso BIESS)

El escrito debe cumplir con los requisitos del “Art. 142 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), adaptado a las causales específicas del Art. 316 del COA”.

I. Designación de la Autoridad

Remitir al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de la jurisdicción donde se sigue la coactiva (ej. Quito o Guayaquil).

II. Identificación del Actor y Legitimación Pasiva Actor:

Adeudado (ciudadano "X").

Demandado: El BIESS, representado por su Gerente General y el Juez de Coactiva que dictó el Auto de Pago.

III. Narración de los Hechos (Fundamentos Fácticos)

En este apartado se detalla la cronología del error del BIESS:

- La existencia del préstamo hipotecario.
- La suscripción del convenio de purga de mora.
- La omisión de los pagos automáticos por parte del sistema del BIESS.
- La falta de una citación válida en el domicilio real del deudor.

IV. Fundamentos de Derecho y Excepciones Aquí se invocan las causales taxativas analizadas en el capítulo:

- **Causal 2 (Extinción por Pago):** Con la obligación se ha extinguido parcialmente por los pagos no registrados, solicitando la nulidad del título por valor incorrecto.
- **Causal 4 (Falta de Exigibilidad):** Al existir un convenio de purga de mora vigente y cumplido, la deuda no era exigible en su totalidad bajo la figura de vencimiento anticipado.

V. Anuncio de Pruebas

- **Documental:** Recibos de pago, estados de cuenta bancarios, copia del convenio de purga de mora y certificado de dirección domiciliaria (para probar la nulidad de citación).
- **Pericial:** Formulario de un peritaje contable para determinar el saldo real de la deuda, contrastando los registros del BIESS con los pagos efectivos del deudor.

VI. Solicitud de Suspensión (La Caucción)

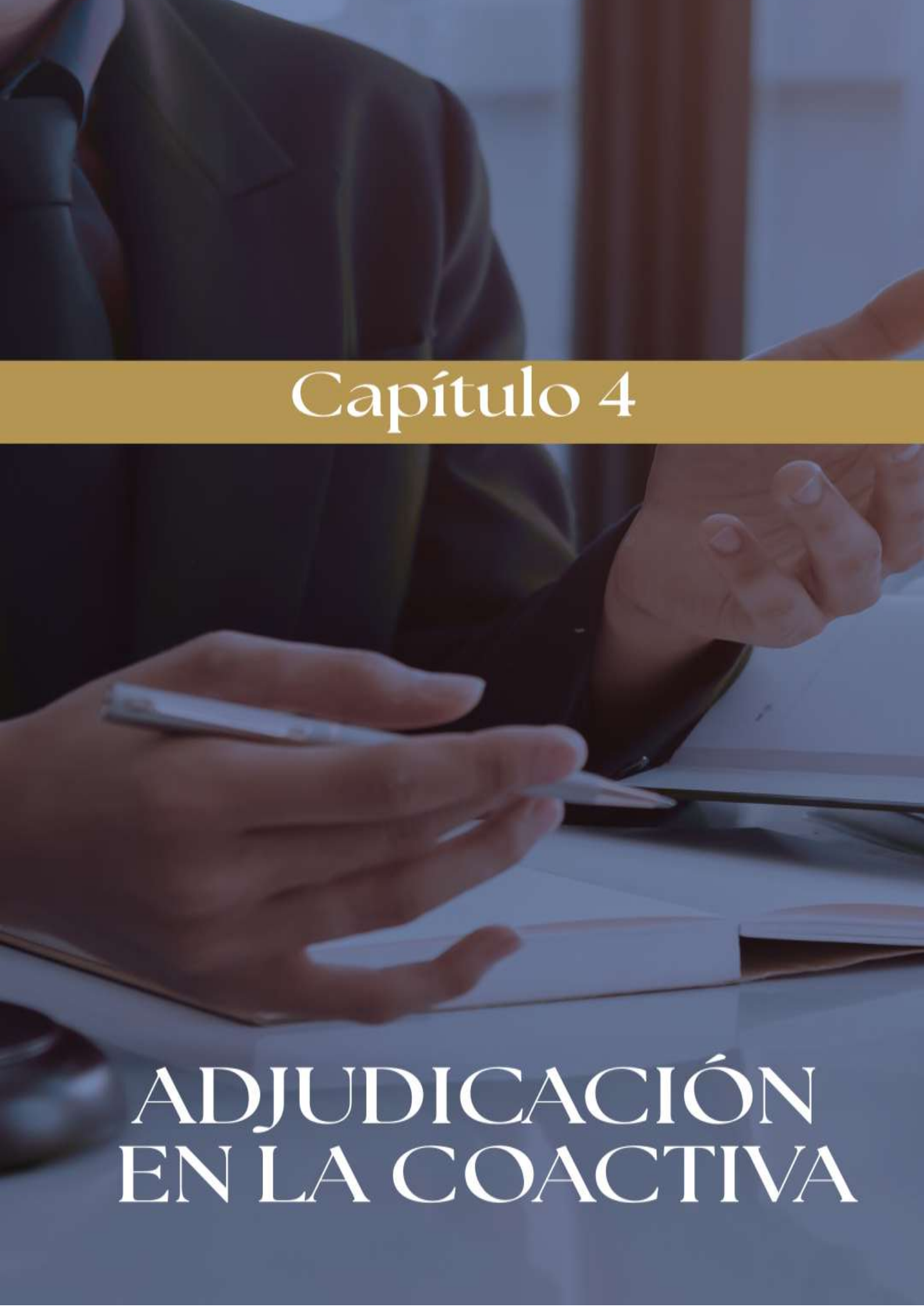
Para que la demanda detenga el remate, se debe incluir una cláusula de Ofrecimiento de Caucción:

La Taxatividad como Límite: la defensa en coactiva no permite alegar cualquier inconformidad. El deudor debe encajar su reclamo exactamente en las causales del Art. 316 del COA. Solo así su demanda se admite.

• **El Tiempo como Factor Crítico:** esos 20 días son fatales. La rapidez administrativa obliga al deudor a actuar de inmediato después de la citación. Si no lo hace, caduca el derecho y viene la ejecución forzosa sobre su patrimonio.

La realidad es dura. O respondes rápido y dentro del carril estrecho de las causales, o pierdes la oportunidad. No hay prórrogas ni segundas chances.

- **La Garantía Financiera (Caución):** La sola presentación de la demanda no frena al ejecutor, las pólizas de fianza o garantías bancarias es la única herramienta técnica para evitar que el Estado remate los bienes antes de que un juez independiente dicte sentencia.
- **Protección de Terceros:** Un terciario excluyente de dominio se establece como un escudo constitucional para evitar que la "agresividad" de la coactiva afecte a personas ajenas al conflicto, siempre que se cuente con documentos de fecha cierta.

A person in a dark suit and tie is seated at a desk. Their hands are visible, holding a pen and gesturing over several sheets of paper. The background is softly blurred, showing what appears to be a window with vertical blinds. The overall tone is professional and academic.

Capítulo 4

ADJUDICACIÓN EN LA COACTIVA

Excepciones y Defensa del Administrado

Introducción

Una ejecución forzosa no solo afecta al deudor principal, sino que a menudo involucra los derechos de terceros ajenos a la obligación original, aquí se detalla la operatividad de las tercerías, distinguiendo entre la tercería excluyente, que actúa como un escudo para proteger el dominio de bienes embargados por error, y la tercería coadyuvante, que permite a otros acreedores participar en la distribución del producto del remate. Luego se analizan las formas de conclusión del procedimiento, desde el pago total y la dación en pago hasta la adjudicación de bienes, asegurando que el cierre del expediente coactivo respete la jerarquía de créditos y la devolución de remanentes, consolidando así un procedimiento que es, a la vez, eficaz para el Estado y justo para los ciudadanos.

Mecanismos de defensa y extinción de la acción coactiva Los procesos coactivos a pesar de su naturaleza ejecutiva y expedita, contempla garantías para evitar la afectación de derechos de terceras personas y para permitir que el deudor cuestione la legitimidad del cobro.

Si bien se caracteriza por su eficiencia, plantea una serie de desafíos relacionados con la legitimidad del ejercicio del poder estatal, por este motivo la proporcionalidad de las medidas coercitivas es fundamental para evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder *Hutter* (2015), la regulación debe encontrar un equilibrio entre la eficiencia administrativa y el respeto a los derechos fundamentales de los administrados, garantizando que las sanciones sean justas y razonables. De este modo *Gunningham y Sinclair* (2012) subrayan que un sistema de enforcement pluralista debe considerar no solo la recaudación eficiente de recursos, sino también las repercusiones sociales y económicas de las medidas adoptadas por la administración.

Con la transparencia y el control judicial que se presentan como mecanismos clave para asegurar que el poder coercitivo no se ejecute de forma desmedida. *Majone* (1997) destaca que la legitimidad democrática de las acciones coactivas radica en la existencia de controles efectivos que eviten el abuso del poder, como la intervención de tribunales especializados que revisen la legalidad de los actos administrativos. Esto es reforzado por *Strom, Müller y Bergman* (2008), quienes argumentan que la supervisión judicial garantiza que las decisiones administrativas se ajusten a los principios de legalidad y debido proceso.

Responsive regulation propuesto por *Braithwaite* (2019) y *Ayres y Braithwaite* (1992) resalta la importancia de aplicar sanciones de manera adaptativa, considerando tanto la gravedad de la infracción como el comportamiento del infractor, lo cual permite que las medidas coercitivas sean más flexibles y adaptativas, promoviendo un sistema de regulación más inclusivo y menos punitivo, pero igualmente efectivo en el cumplimiento de las normas. Además, *Edelman, Uggen y Erlanger* (1999)

defienden que, al incorporar una justicia restaurativa, los procedimientos coactivos pueden ser diseñados no solo para sancionar, sino también para educar y corregir comportamientos, mejorando la relación entre el Estado y los ciudadanos.

Por último, el concepto de accountability o responsabilidad pública es esencial para la aceptación social del procedimiento coactivo. Como señala *Bockenforde* (2017), la eficiencia del sistema de enforcement debe estar acompañada de un sistema de rendición de cuentas que permita a los administrados impugnar las decisiones coactivas si consideran que han sido tratadas de manera injusta o irregular. Esta práctica contribuye a fortalecer la confianza pública en el sistema administrativo y asegura que el uso de la fuerza pública en la recaudación de recursos se realice dentro de los márgenes de la ley, respetando siempre los derechos del individuo.

4.1. Tercerías coadyuvantes La tercería coadyuvante ocurre cuando un tercero tiene también un crédito contra el mismo deudor y decide intervenir en el proceso coactivo no para evitar el remate, sino para participar en la distribución del dinero obtenido.

- **Finalidad:** El tercerista busca que se le pague su deuda con el remanente que quede después de que la administración pública haya cobrado su crédito principal, intereses y costas.
- **Preferencia:** Se rigen por las reglas de prelación de créditos establecidas en el Código Civil.

4.2. Tercerías excluyentes A diferencia de la anterior, la tercería excluyente de dominio es la acción que interpone una persona que afirma ser la verdadera dueña del bien que ha sido embargado dentro del juicio coactivo seguido contra otra persona.

- **Oportunidad:** Debe presentarse antes de que se verifique el remate o la adjudicación.
- **Prueba:** El tercerista debe acreditar su propiedad con títulos inscritos (en caso de bienes sujetos a registro) de fecha anterior al embargo. Si se acepta, el ejecutor debe levantar el embargo de forma inmediata.

4.3. Excepciones Las excepciones son los medios de defensa que el deudor opone al auto de pago para suspender o extinguir el proceso, los cuales son:

1. **Extinción de la deuda:** Pagar el valor total, condonación o compensación.
2. **Inexistencia de la obligación:** Si el título de crédito no corresponde a una deuda real o el deudor no es la persona obligada.
3. **Estar pendiente de resolución un recurso:** Cuando hay una impugnación administrativa previa que aún no ha sido resuelta.
4. **Falta de solemnidades:** Faltas graves en la citación o en la formación del título de crédito.

4.4. Caducidad y prescripción de la coactiva El tiempo es un factor determinante que limita el poder de cobro del Estado, garantizando la seguridad jurídica.

Caducidad: esto significa la pérdida de la facultad de la administración para determinar la obligación o iniciar el proceso. Si la administración no emite el título de crédito dentro de los plazos legales, pierde la competencia para hacerlo. Se acabó.

- **Prescripción:** aquí se extingue la facultad de cobro de una obligación que ya estaba determinada. Una vez emitido el título y notificado el auto de pago, si la administración deja de impulsar el proceso durante un tiempo prolongado –generalmente cinco años desde que la obligación se hizo exigible–, el deudor puede alegar prescripción. Con eso la deuda desaparece. Ambas figuras actúan como límites temporales fuertes. La administración no puede dormirse. El deudor, en cambio, gana herramientas para defenderse cuando pasa el tiempo. Así se equilibra el poder. Tiempo y acción obligatoria.

4.1. El Avalúo de los Bienes Antes de convocar al remate, es imperativo determinar el valor real de los bienes para establecer el "precio base" de las ofertas.

- **Peritaje Técnico:** El ejecutor designa a un perito acreditado (por el Consejo de la Judicatura o la institución respectiva), quien emite un informe detallado sobre el estado y valor comercial del bien.
- **Impugnación al Avalúo:** Un adeudado tiene un plazo breve para observar el informe si considera que el precio es perjudicial. “Si el perito valúa un local comercial en \$80,000 pero el deudor tiene un avalúo comercial reciente de \$120,000, este puede impugnar el informe para evitar que su patrimonio se remate por un valor ínfimo”.

4.1. El Avalúo de los Bienes: Determinación de la Base del Remate El avalúo es la etapa técnica-procesal donde se cuantifica económicamente el bien embargado. Su importancia radica en que constituye el piso financiero sobre el cual se admitirán las posturas, garantizando que el patrimonio del deudor no sea liquidado por valores irrisorios y que el Estado recupere el monto adeudado.

- **Imparcialidad:** el tercero ajeno funciona como perito de la institución acreedora. Su rol es garantizar que la valoración no quede sesgada. Ni hacia un valor demasiado bajo, que facilite el remate rápido, ni hacia uno excesivamente alto, que lo haga inalcanzable para posibles compradores. El punto es claro. Se busca un precio justo y realista. Así se protege el interés público sin perjudicar de más al deudor ni complicar la venta. Neutralidad técnica. Eso es lo que se persigue con este perito externo.

- **Inspección de Campo:** El valor determinado no puede ser arbitrario ni basado únicamente en documentos; requiere una inspección física del bien para constatar su estado de conservación, ubicación, obsolescencia y potencial comercial.

2. **Metodologías de Valoración según la Naturaleza del Bien** El " piso financiero " se calcula utilizando diferentes métodos técnicos dependiendo de qué se esté rematando:

Método Comparativo de Mercado (Market Approach) Es la metodología más común y directa. Se basa en el principio de sustitución, el cual establece que un comprador informado no pagará por un bien más de lo que costaría adquirir otro bien de características similares en un mercado abierto.

- **Fundamento Técnico:** Un perito selecciona al menos tres "muestras" o bienes comparables vendidos recientemente o en oferta en la misma zona, después aplica factores de homologación para ajustar las diferencias de superficie, acabados, edad del inmueble o estado del motor (en vehículos).

2. Método de Costo de Reposición (Cost Approach)

Este método resulta ideal para bienes que no se venden con frecuencia en el mercado de segunda mano. Piensa en maquinaria pesada o instalaciones industriales especializadas. Se calcula cuánto costaría fabricar o comprar un bien idéntico en las condiciones actuales. Así se llega a un valor que refleja el costo real de reposición. Útil cuando no hay comparables directos en el mercado. La administración lo usa precisamente en estos casos. Donde la escasez de transacciones hace difícil aplicar otros métodos.

- **Fundamento Técnico:** Se parte del Valor de Reposición a Nuevo (VRN). A este valor se le resta la depreciación acumulada, calculada mediante la fórmula de *Ross-Heidecke*, que considera tanto la edad cronológica como el estado de mantenimiento (malo, regular, bueno, excelente).

3. Valoración de Acciones o Participaciones (Income/Equity Approach) A Por el contrario de los bienes físicos, las acciones representan un derecho sobre una entidad económica viva, el valor no depende solo de los escritorios o edificios de la empresa, sino de su capacidad de generar dinero.

- **Fundamento Técnico:** Se utilizan principalmente dos enfoques:

1. **Valor Contable (Patrimonial):** División el patrimonio neto (Activos - Pasivos) para el número de acciones.
 2. **Flujo de Caja Descontado:** Las utilidades futuras de la empresa se muestran y se traen al valor presente. “Un deudor posee el 20% de las acciones de una empresa de transporte. El patrimonio neto de la empresa es de \$500,000. Si se usa el valor contable, el 20% del deudor se avalúa en \$100,000”. Sin embargo, si la empresa tiene deudas ocultas o pérdidas constantes, el perito debe ajustar ese valor a la baja para que existan interesados en el remate.
3. **La Base del Remate y la Protección del Patrimonio** Una vez fijado el avalúo, este se convierte en el referente para las posturas (ofertas).
- **Cálculo de la Base:** Generalmente, en el primer señalamiento de remate, la ley establece que no se admitirán posturas inferiores a las dos terceras partes (2/3) del valor total del avalúo.
 - **Interés Público y Privado:** se protege al deudor de una liquidación irrisoria. Al mismo tiempo se asegura que el rematista, es decir el comprador, adquiera el bien por un valor justo. De esta forma, con el dinero obtenido se cubre la deuda, los intereses y las costas.
4. **Impugnación y Control del Avalúo** Dado su impacto crítico, el avalúo debe notificarse a ambas partes. Tanto el ejecutor como el deudor tienen derecho a:
- **Observación Técnica:** presentar objeciones si consideran que el perito omitió factores de depreciación importantes o no tomó en cuenta plusvalías evidentes. Este control permite corregir errores antes de que el remate se concrete. No es un formalismo vacío. Sirve para que el proceso sea más equitativo. La administración no puede ignorar estas observaciones. Deben ser analizadas.
 - **Pedido de Aclaración o Ampliación:** El perito está obligado a sustentar matemáticamente su informe antes de que el Juez de Coactiva proceda al señalamiento del día y hora para el remate.

4.1.1. Designación y Requisitos del Perito Para asegurar la imparcialidad y precisión, el Juez de Coactiva debe designar a un perito especializado en la materia (inmuebles, vehículos, maquinaria industrial, obras de arte, etc.).

- **Acreditación:** El perito debe estar calificado por el Consejo de la Judicatura o constar en el registro de peritos de la institución ejecutora.
- **Obligaciones:** El experto debe realizar una inspección física del bien, verificar su estado de conservación, ubicación, gravámenes y compararlo con los precios de mercado vigentes.

4.1.2. El Informe Pericial de Avalúo El documento final entregado por el perito debe ser motivado y contener:

- **Descripción Detallada:** La Individualización del Activo Este apartado busca que no exista duda sobre la identidad del bien objeto de remate. Es la "cédula de identidad" del activo dentro del expediente.
 - **En Inmuebles:** se incluye la Ficha Catastral, la superficie total (tanto de terreno como de construcción), los linderos completos (norte, sur, este y oeste), coordenadas GPS y una descripción detallada de los acabados: tipo de piso, mampostería, instalaciones eléctricas y similares. Ejemplo: "Inmueble ubicado en Av. Central 123. Lindero Norte: Propiedad de Juan Pérez (20m); Lindero Sur: Calle Pública (20m). Construcción de 2 plantas, estructura de hormigón armado, acabados de primera, edad aproximada 5 años." Todo esto debe quedar claro y preciso en el informe. La idea es que cualquier interesado pueda formarse una imagen exacta del bien sin necesidad de verlo físicamente. La descripción técnica no puede ser vaga. Debe permitir una valoración sólida.
 - **En Vehículos:** Es obligatorio detallar la placa, número de motor y chasis (VIN), kilometraje actual, color, marca, modelo y el estado mecánico funcional (si el motor enciende, estado de neumáticos, transmisión y carrocería). Ejemplo: "Camioneta Toyota Hilux 2022, Placa ABC-1234, Chasis: 8AJ72... Motor: 2GD1... Estado: Operativo, carrocería con abolladuras leves en guardafango derecho, kilometraje: 45,000 km."
2. **Metodología:** El Sustento Científico del Valor El perito no "adivina" el precio; debe explicar el camino lógico y matemático utilizado para llegar a él.
- **Método Comparativo de Mercado:** hay que buscar ofertas similares que estén vigentes en el mercado. Luego se aplican tablas de homologación para ajustar las diferencias. Por ejemplo: "Se comparan 3 terrenos en la misma zona. El terreno A vale \$100/m², pero el embargado tiene mejor frente a la calle, por lo que se le aplica un factor positivo de 1.10 (\$110/m²)".

- **Método de Costo de Reposición:** este método es clave para bienes que se desgastan con el tiempo. Se parte del valor de uno nuevo y se resta la depreciación correspondiente. Ejemplo: “Una prensa industrial nueva cuesta \$50,000. Tiene 10 años de uso y una vida útil estimada de 20 años. El perito aplica una depreciación lineal del 50%, fijando el valor en \$25,000”. Ambos métodos buscan llegar a un precio realista. Uno mira el mercado. El otro calcula el costo actual menos el desgaste. Depende del tipo de bien cuál pesa más.
- **Método de Capitalización de Rentas:** Se requieren inmuebles productivos (locales comerciales u hoteles), donde el valor se calcula en función de cuánto dinero genera mensualmente. “Un local genera \$2,000 mensuales de renta. Aplicando una tasa de capitalización anual del 8%, el valor del inmueble se estima en \$300,000”.

3. Valoración Final Los valores comerciales y los remates representan la conclusión numérica del informe. Aquí el perito sugiere el Valor Comercial Real. Ese es el precio al que el bien se vendería en condiciones normales de mercado.

- **Diferencia entre Avalúo y Base:** el encargado de Coactiva toma la valoración final del perito (por ejemplo, \$100,000) y, según la ley, establece la Base del Remate.
- **Criterio de Realización** Cuando una propiedad tiene gravámenes, como una servidumbre de paso, o presenta problemas de acceso, el perito debe aplicar un "castigo" al precio comercial. El objetivo es hacer el bien atractivo para la subasta. Así se ajusta la realidad. Un bien con limitaciones no vale lo mismo que uno libre de cargas. El perito tiene que reflejar eso en su cálculo. De lo contrario, el remate puede fracasar. Ejemplo de Conclusión: "Tras el análisis comparativo y técnico, se establece que el valor comercial del inmueble es de \$150,000.00. Se recomienda esta cifra como base para que el juzgado determine los porcentajes de ley para el primer señalamiento."

4.1.3. El Derecho a la Impugnación y Contradicción La fase de notificación del avalúo es uno de los momentos más críticos para el ejercicio del derecho a la defensa del deudor. Dado que el avalúo determinará el precio mínimo de venta de su patrimonio, la ley otorga mecanismos para cuestionar la idoneidad técnica del informe pericial antes de que se fije la fecha del remate.

1. **Observar el Avalúo:** La observación es una impugnación de carácter formal y técnico que el deudor presenta ante el Juez de Coactiva tras ser notificado con el informe del perito oficial. Por lo que, no se trata de una simple queja, sino de la identificación de errores u omisiones sustanciales.

- **Aspectos Sujetos a Observación:** Debilidades matemáticas en las fórmulas de depreciación o en la sumatoria de áreas (m² de construcción vs. m² de terreno).
- **Omisión de Plusvalía:** El no tomar en cuenta factores que elevan el valor, como una reciente pavimentación, acceso a nuevos servicios públicos o un cambio en el uso de suelo que permita mayor densidad de construcción.
- **Falta de Homologación:** El perito encargado utiliza comparables que no son similares (por ejemplo, comparar una oficina de lujo con un local comercial antiguo en la misma zona).
- **Inobservancia de la Realidad Física:** Faltas en la descripción de acabados, número de habitaciones o estado de conservación mecánica en el caso de vehículos.

Presentar un Peritaje de Parte Esto pasa cuando la discrepancia no es solo por un error de forma, sino por una diferencia profunda en la valoración económica, el deudor recurre al Peritaje de Parte. Con un informe técnico elaborado por un experto independiente contratado por el administrado.

- **Fundamentos de la Prueba de Parte:** La Ponderación Judicial define que el Juez de Coactiva no puede ignorar este informe, ante dos avalúos contradictorios (el oficial y el de parte), el Juez puede ordenar una aclaración a ambos peritos o incluso designar un Perito Dirimente para resolver la controversia.
- **Blindaje contra el Perjuicio:** Su objetivo es evitar que el bien salga a remate por un valor "irrisorio" que no alcance a cubrir la deuda o que deje al deudor sin el remanente (exceso de dinero) al que tendría derecho si el bien se vendiera a precio justo.
- **Requisitos de Validez:** El peritaje de parte debe cumplir con las mismas formalidades que el oficial: fotos, metodología clara y estar firmado por un perito acreditado.

Tabla 18
Factores Determinantes en la Valoración de Bienes

Tipo de Bien	Criterio de Avalúo Principal	Documento de Respaldo
Inmuebles (Casas/Lotes)	Ubicación, plusvalía, servicios básicos y área de construcción.	Certificado del Registro de la Propiedad y Catastro.
Vehículos / Maquinaria	Año de fabricación, kilometraje/horas de uso y estado mecánico.	Matrícula y registros de mantenimiento.
Bienes Muebles / Enseres	Valor de reposición, obsolescencia tecnológica y estado estético.	Facturas originales o catálogos de precios.
Acciones o Participaciones	Valor patrimonial proporcional y rentabilidad histórica.	Balances auditados de la Superintendencia de Compañías.

Nota. La valoración de bienes debe realizarse considerando criterios técnicos y objetivos propios de cada tipo de bien, apoyándose en documentación oficial y verificable, con el fin de garantizar una tasación justa, transparente y acorde a la realidad económica al momento del avalúo.

4.1.4. Ejemplos de Conflictos en el Avalúo

- **Caso A (Subvaloración):** Un terreno rústico embargado que recientemente fue declarado como "zona urbana", lo valúa un perito como terreno agrícola (\$10,000). Aquí se impugna el valor demostrando el cambio de uso de suelo y logra que el avalúo suba a \$50,000, evitando perder su patrimonio por una fracción de su valor.
- **Caso B (Depreciación):** Las computadoras de una oficina deudora son embargadas, y el perito oficial no considera la obsolescencia tecnológica y las valúa a precio de compra original, por lo que el adeudado tiene que aceptar este avalúo alto, pues esto obliga a que el remate empiece con una base mayor, reduciendo más rápidamente el saldo de su deuda.

4.2. El Señalamiento y Publicidad del Remate Una vez que el avalúo se encuentra en firme y no existen recursos pendientes, el Juez de Coactiva debe dictar la providencia de Señalamiento de Remate. Este documento es la hoja de ruta que define cuándo, dónde y cómo se venderán los bienes.

4.2.1. El Auto de Señalamiento El Auto de Señalamiento es la providencia que pone fin a la etapa de preparación del remate y da inicio a la fase de publicidad y subasta. Es un acto administrativo reglado; esto significa que cualquier omisión en los datos de esta resolución puede ser causal de nulidad del remate, ya que afectaría la transparencia del proceso y la concurrencia de postores. A continuación, se amplían detalladamente sus componentes fundamentales:

1. **Día y Hora: La Ventana de Oportunidad y Publicidad:** La fijación del momento exacto del remate no es una decisión arbitraria del ejecutor. Debe cumplir con los plazos legales que aseguren que el público tenga tiempo suficiente para enterarse y preparar sus posturas.
 - **Términos Legales:** Una publicación del último cartel de remate y el día de la subasta debe mediar un tiempo (generalmente 20 días), con ello se certifica que no se realice un remate "sorpresa" que favorezca a un solo postor.
 - **La Jornada de Remate:** Se debe especificar si las ofertas se recibirán durante todo el día (ej. de 08:00 a 16:00) o en una hora específica, hoy en día se suele fijar un "cierre de ofertas" exacto para evitar reclamos por posturas tardías. Ejemplo: "Se señala el día 15

de marzo de 2026, desde las 09:00 hasta las 17:00, para que tenga lugar el remate del bien inmueble objeto de esta causa".

Identificación del Bien: Aquí se debe transcribir o resumir la descripción técnica del bien que consta en el avalúo aprobado, lo que se espera es que el potencial comprador sepa exactamente qué está adquiriendo.

- **Precisión Técnica:** Es obligatorio citar los linderos, la clave catastral, el número de matrícula inmobiliaria o el VIN/chasis en caso de vehículos.
- **Referencia al Avalúo:** Es necesario mencionar el valor del avalúo pericial y, acto seguido, establecer la Base del Remate. Ejemplo: "El inmueble ha sido avaluado en \$100,000. Por tratarse del primer señalamiento, no se admitirán posturas que no cubran, por lo menos, las dos terceras partes (2/3) de dicho valor, esto es, \$66,666.66".
- **Advertencia de Cargas:** Hay que indicar si el bien se entrega libre de gravámenes o si existen hipotecas que el comprador deba considerar (aunque usualmente el remate cancela los gravámenes anteriores).

Plataforma de Remate: Aquí se debe definir claramente dónde y cómo se depositarán las ofertas y el dinero de consignación.

- **Remate Físico (Tradicional):** Esto lo elabora la secretaría del juzgado de coactiva o en el salón de remates de la institución, las ofertas se presentan en sobre cerrado y se abren frente a un martillero o secretario.
- **Remate Electrónico (Moderno):** Esto se hace a través de un portal web oficial (ej. en Ecuador, el portal de remates del Consejo de la Judicatura o de la institución acreedora).
- **Especificaciones en el Auto:** Debe incluir el enlace (URL) de la plataforma, los requisitos para el registro de usuarios y el método de pago para la consignación del 10% de la oferta (transferencia bancaria o depósito). Ejemplo: "El remate se llevará a cabo de manera virtual a través de la plataforma [URL], debiendo los interesados consignar previamente el 10% de su postura en la cuenta corriente No. XXXXX del Banco Central".

4.2.2. La Obligación de Publicidad (El Cartel de Remate) Para que el público general pueda participar, el remate debe ser anunciado masivamente. El incumplimiento de este paso es causal de nulidad absoluta del remate.

- **Publicaciones en la Web:** La convocatoria debe constar en el portal oficial de la institución ejecutora y, de ser el caso, en el sistema del Consejo de la Judicatura.
- **Publicación en Prensa:** Tradicionalmente se exige la publicación de un extracto del remate en un diario de amplia circulación del lugar donde se encuentran los bienes.
- **Fijación de Carteles:** En zonas rurales o cuando se trata de bienes raíces, se suelen fijar carteles en los ingresos del predio y en los parajes públicos más concurridos del cantón.

4.2.3. Transparencia y Plataformas Electrónicas La digitalización de los remates judiciales y administrativos representa el avance más significativo en la lucha contra la corrupción y los "anillos de rematistas" que históricamente manipulaban las subastas físicas. La implementación de plataformas electrónicas no solo moderniza el proceso, sino que democratiza el acceso a los bienes del Estado. A continuación, se amplían detalladamente estos pilares tecnológicos:

1. Pujas en Tiempo Real: El Dinamismo del Mercado Digital A diferencia del sistema de "sobre cerrado" donde el postor solo tenía una oportunidad de ofertar, las plataformas actuales funcionan bajo un modelo de subasta ascendente o inglesa.

- **Competencia Abierta:** Los postores pueden visualizar la oferta más alta actual (sin ver la identidad del competidor) y decidir mejorarla mediante incrementos mínimos preestablecidos.
- **Extensión de Tiempo (Anti-Sniper):** Algunas plataformas incluyen una regla de "extensión automática", cuando se recibe una oferta en los últimos 2 a 5 minutos del cierre, el sistema extiende el plazo por unos minutos más para permitir que otros reaccionen, maximizando así la recaudación para el Estado y asegurando un precio justo para el deudor.
- **Accesibilidad Geográfica:** Retira la barrera de traslado físico, un interesado en Guayaquil puede participar por un inmueble en Quito con la misma facilidad que un residente local.

Registro de Postores: Blindaje contra la Dilatación Procesal Los mayores problemas del remate físico era la aparición de "postores de paja" o falsos interesados que ganaban la subasta para luego no pagar, obligando a declarar desierto el remate y retrasar el cobro meses o años.

- **Validación de Identidad:** Puede estar vinculado a bases de datos nacionales (Registro Civil o firmas electrónicas). Solo personas con identidad verificada pueden acceder al sistema.
- **Consignación Previa Obligatoria:** Para ser parte, el postor debe depositar (generalmente el 10% de su oferta o del avalúo) en una cuenta de la institución, si el postor gana y se retracta, pierde este depósito como sanción, lo que desincentiva las ofertas irresponsables o maliciosas.
- **Perfil de Solvencia:** Se registra antecedentes de participación, y aquellos que han incumplido en remates previos son bloqueados automáticamente por la plataforma.

Auditabilidad y Trazabilidad: El Fin de la Discrecionalidad La tecnología elimina el factor humano en la recepción y calificación de las ofertas, reduciendo drásticamente el riesgo de colusión entre funcionarios y postores.

- **Sello de Tiempo (Timestamp):** Paso a paso y desde el registro hasta la última puja queda marcada con un sello de tiempo inalterable, lo que sirve como prueba jurídica irrefutable en caso de impugnaciones por supuestas ofertas fuera de tiempo.
- **Log de Actividades:** La Contraloría o Inspectoría Judicial, pueden auditar el historial de la subasta y detectar patrones sospechosos, como ofertas que siempre provienen de la misma dirección IP o usuarios relacionados.
- **Generación de Actas Automáticas:** Terminando el horario de la subasta, el sistema genera automáticamente el "Acta de Cierre de Remate" identificando al ganador y las posturas de reserva, eliminando la posibilidad de que el secretario altere los resultados manualmente.

Tabla 19.
Medios de Difusión y Requisitos de Publicidad

Medio de Difusión	Requisito Legal	Objetivo
Portal Web Institucional	Permanencia hasta el día del remate.	Acceso universal gratuito a la información del bien.
Diario de Circulación	Al menos tres publicaciones en días distintos.	Dar fe pública de la fecha y condiciones del remate.
Redes Sociales / Gaceta	Difusión informativa complementaria.	Atraer a un mayor número de posibles compradores.
Carteles (Físicos)	Ubicación en el sitio del bien y juzgado.	Informar a la comunidad local y colindantes.

Nota. La difusión adecuada del remate constituye un requisito esencial de publicidad, ya que garantiza la transparencia del procedimiento, el acceso equitativo a la información y la posibilidad de obtener mejores ofertas, protegiendo tanto los intereses del acreedor como los derechos del deudor y de terceros.

4.2.4. Ejemplo de Aplicación de Publicidad Un banco estatal va a rematar una flota de camiones de una empresa constructora en la ciudad de Babahoyo.

- **El Error:** Un establecimiento solo publica el remate en su cuenta de una red social y en su página web, olvidando publicar en el diario de mayor circulación de la provincia de Los Ríos.
- **La Consecuencia:** Un adeudado, al percatarse de que solo hubo un postor que ofreció el mínimo legal, solicita la nulidad del remate alegando falta de publicidad adecuada. Por lo que el Tribunal Contencioso Administrativo declara nulo el remate y ordena que se repita el proceso cumpliendo con todas las publicaciones legales.

4.3. Reglas de las Posturas y Porcentajes de Ley Estas son las ofertas económicas que los interesados (postores) presentan para adquirir los bienes, por lo que no son libres; deben ajustarse a porcentajes mínimos calculados sobre el avalúo aprobado en la sección 4.1.

4.3.1. Requisitos Formales para la Validez de la Postura La validez de una postura en el procedimiento coactivo no depende únicamente de la intención de compra o del monto ofrecido; requiere el cumplimiento estricto de formalidades legales que aseguran la seriedad del proceso y protegen el interés del Estado y del deudor, a continuación, se amplían estos requisitos fundamentales:

1. **Identificación y Presentación (Escrita o Digital)** Esto es una declaración de voluntad con efectos jurídicos vinculantes, y el documento (físico o el formulario digital) debe individualizar plenamente al interesado.
- **Identificación del Postor:** Datos personales, domicilio legal y correo electrónico para notificaciones, en el caso de personas jurídicas, debe adjuntarse el nombramiento vigente del representante legal.
 - **Precisión del Objeto:** Citar específicamente el número de proceso coactivo y la descripción del bien (ej. "Lote No. 5 de la Lotización X"), si hay una oferta que no especifique el bien de forma clara puede ser rechazada por ambigüedad.
 - **Firma Electrónica/Manuscrita:** El uso de la firma electrónica es obligatorio para garantizar el principio de no repudio (que el postor no pueda negar su oferta después).

2. **Garantía de Seriedad (El 10%): El Depósito de Afianzamiento** Es la obligación más crítica, tiene una función es doble: demostrar la solvencia del postor y servir como una cláusula penal en caso de incumplimiento.

- **Cálculo de la Garantía:** Esto se deduce sobre el avalúo del bien, sino sobre el monto total de la oferta que realiza el postor, si un bien tiene una base de \$10,000 pero el postor ofrece \$15,000, el depósito debe ser de \$1,500.
- **Instrumentos de Pago:** Los pagos en efectivo, una transferencia bancaria verificada o cheque certificado a nombre de la institución ejecutora.
- **La Sanción por Incumplimiento (Postor Remiso):** Cuando el encargado califica la postura como la mejor y dicta el Auto de Adjudicación, el postor tiene un plazo (generalmente 10 días) para consignar el saldo. Pero, si no lo hace, se le declara "postor remiso" y pierde el 10% a favor de la institución acreedora como indemnización por el retraso y el costo de repetir el remate.

3. **Forma de Pago: Contado vs. Plazos** Un oferente debe ser explícito sobre cómo liquidará el saldo restante una vez deducido el 10% inicial.

- **Pago de Contado:** Esta es la preferida por el ejecutor administrativo, ya que permite la cancelación inmediata de la deuda pública, las ofertas de contado suelen tener prioridad sobre las de plazo, incluso si el monto es ligeramente inferior.
- **Pago a Plazos:** Es una opción excepcional y requiere la aceptación expresa del ejecutor. Usualmente, se exigen garantías adicionales (como una hipoteca sobre el mismo bien rematado) y el plazo no suele exceder los 5 años.
- **Condicionamiento:** Una postura que diga "sujeto a la aprobación de un préstamo bancario" es generalmente rechazada, ya que la oferta debe ser pura y simple, no condicionada a la voluntad de terceros (el banco).

4.3.2. Los Porcentajes Mínimos según el Señalamiento El precio base del remate varía dependiendo de si es la primera vez que se intenta vender el bien o si se trata de convocatorias posteriores por falta de interesados.

1. **Primer Señalamiento:** Están prohibidas posturas que cubran menos de las dos terceras partes ($2/3$) del valor del avalúo.

2. **Segundo Señalamiento:** Cuando el remate fracasa a la primera por falta de postores, se convoca a uno nuevo donde se aceptan ofertas que cubran al menos la mitad (1/2) del avalúo.
3. **Tercer Señalamiento:** Aquí el remate suele ser "al mejor postor", lo que significa que se acepta la oferta más alta, siempre que cubra al menos los gastos del proceso y los intereses, aunque la ley permite en ciertos casos la adjudicación directa al Estado.

4.3.3. Prelación y Selección de la Mejor Postura

1. **El Criterio del Mayor Valor (Eficiencia Recaudatoria)** Es el principio rector de cualquier subasta pública. El Estado tiene la obligación de aceptar la oferta que maximice el ingreso para cubrir no solo el capital de la deuda, sino también los intereses de mora y los gastos administrativos del proceso (costas).

Puja y Competencia: En los sistemas de remate electrónico, la plataforma identifica automáticamente la oferta más alta. Si la oferta ganadora supera el valor de la deuda, el excedente (remanente) debe ser devuelto al deudor.

Límite de la Base: Es fundamental recordar que ninguna postura es válida si no alcanza el piso financiero establecido en el señalamiento (ej. las dos terceras partes del avalúo en el primer señalamiento).

2. **Pago de Contado vs. Plazos: La Liquidez como Prioridad** A igualdad de condiciones económicas, el derecho administrativo otorga preferencia a la inmediatez del pago.
 - **La Ventaja del Contado:** Cuando un interesado ofrece \$50,000 pagaderos en 2 años y el Postor B ofrece \$50,000 de contado, se adjudicará automáticamente al postor B.
 - **Criterio de Desempate:** Si hay una oferta de contado y es ligeramente menor a una oferta a plazos, el Juez de Coactiva suele tener la potestad de preferir el contado, ya que elimina el riesgo de incumplimiento futuro y la necesidad de constituir hipotecas o garantías adicionales sobre el bien rematado.

La "Liberación" de Bienes por el Deudor: El Derecho de Rescate Esto se usa como una forma de protección excepcional que permite al deudor detener el traspaso de su propiedad a un tercero en el último minuto del proceso.

Oportunidad Procesal: Aquí el moroso puede ejercer este derecho desde que se inicia la coactiva hasta antes de que se dicte el Auto de Adjudicación, y si ya es confirmado dicho auto, el derecho de propiedad se transfiere legalmente al rematista y el deudor pierde toda facultad sobre el bien.

Requisito de Pago Integral: Si se quiere sacar un bien retenido, el deudor no puede simplemente pagar una cuota, este consignar el 100% de la deuda, lo que incluye:

- Capital de la obligación.
- Intereses acumulados a la fecha.

Honorarios de peritos, publicaciones en prensa, gastos de secuestro/embargo.

Efecto de la Liberación: Cuando ya se ha pagado el remate queda sin efecto y el Juez debe ordenar el levantamiento inmediato de todas las medidas cautelares y la devolución de los depósitos del 10% a los demás postores.

4.3.4. Ejemplo Práctico de Cálculo de Posturas Imaginemos el remate de una oficina avaluada en \$90,000.

- **En el Primer Señalamiento:**
 - El valor mínimo aceptable es de \$60,000 (las 2/3 partes).
 - Un postor ofrece \$65,000. Para que su oferta valga, debe adjuntar un cheque de \$6,500 (el 10% de su oferta).
- **Si nadie oferta en el primero, se va al Segundo Señalamiento:**
 - El valor mínimo baja a \$45,000 (la mitad del avalúo).

Tabla 20.
Matriz de Posturas y Garantías

Escenario	Base del Remate (Sobre el Avalúo)	Ejemplo (Bien de \$100k)	Depósito de Garantía (10%)
1er Señalamiento	Mínimo 2/3 partes	\$66,666.67	\$6,666.67
2do Señalamiento	Mínimo 1/2 parte	\$50,000.00	\$5,000.00
3er Señalamiento	Al mejor postor (Variable)	Libre (según bases)	10% de lo ofrecido

Nota. Elaboración propia (2026) con base en la normativa de ejecución coactiva. La fijación de una base mínima de las dos terceras partes (2/3) en el primer señalamiento actúa como un control de legalidad para evitar que el patrimonio del deudor sea liquidado por valores irrisorios, reflejando el Modelo Moderno (Garantismo) donde prevalece el respeto a los derechos humanos y el interés general. En contraste con el modelo tradicional de soberanía absoluta, la actual Autotutela Judicializada permite que, si bien la Administración ejecuta el remate "de previo", el proceso esté sujeto a una intervención judicial obligatoria para garantizar la transparencia y la correcta valoración de los activos.

4.4. El Auto de Adjudicación y Transferencia de Dominio Una vez que se ha seleccionado la mejor postura y el rematista ha consignado la totalidad del precio ofrecido (dentro del plazo legal, que suele ser de 10 días), el ejecutor dicta el Auto de Adjudicación. Este documento es la prueba legal del traspaso de propiedad.

4.4.1. Contenido Sustancial del Auto de Adjudicación Para que este documento tenga validez legal y pueda ser inscrito en los registros públicos, debe contener:

- **Individualización del Bien:** Descripción exacta (linderos, número de serie, matrícula) que coincida con el embargo y el avalúo.
- **Identificación del Adjudicatario:** Datos completos de la persona natural o jurídica que ganó el remate.
- **Declaración de Cancelación de Gravámenes:** Una orden expresa del Juez de Coactiva para que los registradores eliminen cualquier hipoteca, embargo o prohibición de enajenar que pesara sobre el bien antes del remate.
- **Protocolización:** La orden de que el auto se eleve a escritura pública ante un notario (en caso de bienes inmuebles).

4.4.2. El Efecto de "Purga" de la Propiedad Uno de los efectos más importantes de la adjudicación coactiva es que el nuevo dueño recibe el bien libre de toda carga. Ejemplo: Si una casa tenía una hipoteca con un banco privado y un embargo por un juicio laboral, al ser rematada por el Estado (coactiva), el Juez ordena la cancelación de todas esas deudas en el Registro de la Propiedad. El comprador recibe una propiedad "limpia", y los antiguos acreedores deben pelear por el dinero recaudado en el remate, no por la casa.

4.4.3. Entrega Material del Bien El Auto de Adjudicación no solo transfiere el título, sino que faculta al ejecutor para entregar la posesión física.

Desahucio y Lanzamiento: Cuando un moroso o terceros se niegan a entregar el bien, el Juez de Coactiva puede solicitar el auxilio de la Fuerza Pública para realizar el lanzamiento de los ocupantes y entregar las llaves al nuevo propietario.

Tabla 21.

Proceso de Transferencia de Dominio

Actor	Responsabilidad en la Adjudicación
Juez de Coactiva	Emite el Auto de Adjudicación y ordena la cancelación de gravámenes.
Rematista (Comprador)	Paga el saldo del precio y los impuestos de transferencia (alcabalas).
Registrador (Propiedad/Mercantil)	Inscribe el Auto y emite el nuevo certificado de propiedad.
Fuerza Pública	Ejecuta la entrega material si hay resistencia del deudor.

Nota. El proceso de transferencia de dominio posterior a la adjudicación en el procedimiento coactivo requiere la actuación coordinada de diversas autoridades, garantizando la legalidad del acto, la correcta inscripción registral y la efectiva entrega del bien al adjudicatario.

4.4.4. Ejemplo de Adjudicación Directa al Estado Si después del tercer señalamiento no hay postores interesados, la ley permite que la institución pública se adjudique el bien por el valor de la deuda.

- **Escenario:** Un municipio remata un terreno por una deuda de \$20,000. Nadie compra el terreno. El municipio dicta un Auto de Adjudicación a favor de la Municipalidad, integrando el terreno a su patrimonio institucional para construir, por ejemplo, un parque o una oficina.

4.5. La Extinción de la Obligación y el Destino de los Remanentes La extinción de la obligación es el fin último del procedimiento coactivo. Jurídicamente, esto ocurre cuando el producto del remate ingresa a las arcas del Estado y se imputa al pago de la deuda conforme al orden de prelación legal.

4.5.1. Orden de Imputación del Pago El dinero obtenido en la subasta no se aplica directamente al capital. Existe un orden jerárquico que el ejecutor debe seguir estrictamente:

- **Costas Procesales:** Honorarios de peritos, publicaciones en prensa, gastos de depósito y honorarios del secretario (si aplica).
- **Intereses de Mora:** Los intereses generados desde que la obligación se volvió exigible hasta la fecha del remate.
- **Capital de la Deuda:** El monto principal que originó el título de crédito.

4.5.2. El Concepto de Remanente El remanente es el saldo positivo que queda después de haber cancelado la totalidad de la deuda y los gastos del proceso.

- **Principio de No Confiscación:** El Estado no puede quedarse con más dinero del que se le debe, si ya el bien se vendió por un valor mayor a la deuda total, el excedente pertenece legítimamente al deudor.
- **Procedimiento de Entrega:** Un encargado delegado debe dictar una providencia notificando al deudor sobre la existencia del remanente y ordenando su devolución mediante transferencia bancaria o cheque. “Un inmueble se remata en \$120,000. La liquidación arroja una deuda de \$80,000 (capital), \$15,000 (intereses) y \$5,000 (costas). Total: \$100,000”. El ejecutor está obligado a devolver los \$20,000 restantes al deudor original.

4.5.3. El Insuficiente de Pago Si el producto del remate no alcanza para cubrir la totalidad de la deuda, la obligación no se extingue totalmente.

- **Acción:** El Juez de Coactiva emitirá una certificación por el saldo pendiente y podrá continuar la búsqueda y embargo de otros bienes del deudor hasta completar el pago.

Tabla 22.

Destino del Producto del Remate

Rubro	Descripción	Destinatario
-------	-------------	--------------

Gastos del Proceso	Honorarios de peritos y publicaciones.	Profesionales y medios de comunicación.
Crédito Estatal	Capital e intereses de mora.	Tesorería de la Institución Pública.
Remanente	Saldo sobrante tras el pago total.	El deudor (ejecutado).
Terceros	Si existen tercerías coadyuvantes.	Otros acreedores con preferencia legal.

Nota. El producto obtenido del remate se distribuye conforme a un orden de prelación legal, priorizando la cobertura de los gastos del proceso y el pago del crédito estatal; únicamente el saldo remanente corresponde al deudor, sin perjuicio de los derechos de terceros con preferencia legal debidamente reconocida.

4.5.4. Archivo del Expediente Una vez que la deuda ha sido satisfecha íntegramente (ya sea por remate o por pago directo), el Juez de Coactiva debe dictar el Auto de Archivo.

Efectos del Archivo: Se declara la extinción definitiva de la obligación.

- Se ordena el levantamiento de todas las medidas cautelares sobre el resto de bienes que no fueron rematados.
- Se notifica a los registros (Propiedad, Mercantil, Bancos) que el ciudadano ya no tiene cuentas ni prohibiciones pendientes por este proceso.

4.6. Criterios de Desempate en el Tercer Señalamiento En el tercer señalamiento, al aceptarse posturas "al mejor postor", es común que se presenten ofertas con valores idénticos. El Juez de Coactiva debe aplicar los siguientes filtros técnicos para determinar la adjudicación:

1. **La Forma de Pago (Prioridad de Liquidez)** Ante dos ofertas por el mismo monto, el primer criterio de desempate es la disponibilidad inmediata de los fondos.

Preferencia del Contado: Esto se concederá siempre a quien ofrezca pagar el saldo de forma inmediata sobre quien proponga un pago a plazos, incluso si los plazos están garantizados.

Fundamento: Aquí la eficiencia recaudatoria busca extinguir la obligación lo antes posible para liberar al deudor de la acumulación de intereses.

El Factor Temporal (Sello de Tiempo) Cuando los dos son por el mismo valor y ambas ofrecen pago de contado, entra en juego la cronología de la oferta.

- **Prioridad en el Registro:** En los remates electrónicos, el sistema otorga la victoria a la postura que fue ingresada y validada primero (por milisegundos).
 - **Auditabilidad:** Esto elimina la discrecionalidad del funcionario, apoyándose en la trazabilidad digital del proceso.
3. **Mejora de la Postura (Puja Final)** Si el reglamento de la plataforma o la institución lo permite, el Juez puede otorgar un tiempo adicional (puja) para que los empatados mejoren sus ofertas.

Dinámica: Hay que romper la igualdad cuando uno de los postores incrementa el valor, aunque sea por el margen mínimo permitido.

4.7. Redacción del "Auto de Adjudicación Definitiva" Una vez seleccionada la mejor postura, el Juez de Coactiva dicta el Auto de Adjudicación. Este es el acto administrativo-jurisdiccional que perfecciona la transferencia de dominio.

- **Estructura Técnica del Auto:** Individualización: Identificación del postor ganador y del bien (citando matrícula inmobiliaria o chasis).
- **Declaratoria de Venta:** El Juez declara que el bien queda "vendido" al adjudicatario por el valor de su postura.
- **Orden de Cancelación de Gravámenes:** Es primordial que el auto ordene al Registrador de la Propiedad o Mercantil que cancele todas las hipotecas, embargos y prohibiciones que pesaban sobre el bien, para que el nuevo dueño lo reciba libre de cargas.
- **Protocolización:** Es imperativo que el auto, junto con el acta de remate, se protocolice ante un notario para que sirva como título de propiedad (Escritura Pública).

Tabla

Efectos del Auto de Adjudicación según el Modelo

Efecto Jurídico	Modelo Tradicional (Soberanía)	Modelo Moderno (Garantismo)
Transferencia de Propiedad	Irrevocable e inmediata tras la firma.	Sujeta a la verificación de que no existió nulidad en la citación.
Destino del Dinero	Ingreso total a las arcas fiscales.	Pago de la deuda y devolución obligatoria del excedente (remanente) al deudor.
Garantía del Comprador	El Estado no responde por vicios.	El Estado garantiza la entrega física y el saneamiento legal del bien.

Nota. Elaboración propia (2026). Mientras que en el pasado la adjudicación era un acto de poder unilateral, hoy se entiende como un proceso de Autotutela Judicializada, donde el Juez de Coactiva debe asegurar que el remate no solo cobre la deuda, sino que respete el valor real del patrimonio del ciudadano.

Checklist de Cierre y Archivo del Proceso Coactivo Debe haber una verificación de la Adjudicación y Pago- Consignación del Saldo: “Verificar que el adjudicatario haya depositado el 100% del valor de su postura dentro del término legal”.

Ejecución de la Garantía (si aplica): Si los interesados son remisos, se debe certificar el ingreso del 10% de la postura fallida a las arcas institucionales como sanción.

Emisión del Auto de Adjudicación: Revisar y certificar que el auto contenga la descripción técnica exacta del bien y la orden de cancelación de gravámenes.

Liquidación Financiera y Remanentes

- **Liquidación de Costas:** Se debe deducir y desglosar los honorarios de peritos, gastos de publicaciones, honorarios de depositarios y secretarios externos.

- **Imputación al Pago:** Aquí se recomienda usar el dinero recaudado en el siguiente orden: 1) Costas procesales, 2) Intereses de mora, 3) Capital de la deuda.
- **Devolución de Remanentes:** Cuando hay un valor del remate superó la deuda total, emitir la providencia para devolver el excedente al deudor, cumpliendo con el principio de Equilibrio Patrimonial.

Saneamiento Legal y Entrega

- **Protocolización Notarial:** Se debe conceder al adjudicatario copias certificadas del expediente para la respectiva escritura pública ante Notario.
- **Oficios de Cancelación:** Hay que notificar a los Registradores (Propiedad/Mercantil) el levantamiento de embargos y prohibiciones de enajenar.
- **Entrega Material:** Es necesario coordinar con el Depositario Judicial la entrega física del bien (llaves de inmuebles o entrega de vehículos) al nuevo propietario.

Formalidades de Archivo

- **Razón de Extinción:** Sentar la razón de que la obligación ha quedado extinguida por remate.
- **Baja en el Sistema:** Actualizar la base de datos institucional para que el deudor ya no aparezca con obligaciones pendientes por este concepto.
- **Archivo Definitivo:** Foliado y archivo del expediente físico y digital para futuras auditorías de la Contraloría.

Tabla 22.

Diferencias en el Cierre según el Modelo

Actividad de Cierre	Modelo Tradicional (Soberanía)	Modelo Moderno (Garantismo)
Trane de Remanentes	A menudo retenidos o de difícil recuperación para el deudor.	Devolución obligatoria e inmediata del exceso.
Cancelación de Gravámenes	El comprador asumía el riesgo de cargas ocultas.	El Juez garantiza la limpieza registral absoluta del bien.
Notificación al Deudor	El proceso terminaba con el remate sin aviso final.	Se notifica la liquidación final para que el deudor pueda impugnar valores de costas.

Nota. Elaboración propia (2026). El cierre del expediente bajo la Autotutela Judicializada asegura que la relación Estado-Ciudadano termine con transparencia, evitando que la ejecución se convierta en una confiscación encubierta.

Es un acto procesal el pago de costas con lo que mediante el cual se cuantifican todos los gastos en los que incurrió la Administración para ejecutar el cobro, esta liquidación debe ser estrictamente técnica y motivada para evitar que se convierta en una carga económica arbitraria para el deudor.

Componentes de la Liquidación de Costas Estos no son impuestos, sino reembolsos de gastos operativos generados por la contumacia (falta de pago) del deudor, se dividen en:

- **Honorarios de Peritos:** Valores dados por el Juez de Coactiva para retribuir el avalúo técnico del bien.
- **Gastos de Publicidad:** Precio de los carteles de remate publicados en diarios de amplia circulación o plataformas digitales.
- **Honorarios de Depositarios y Alguaciles:** Remuneración por la custodia de bienes muebles (vehículos o maquinaria) y las diligencias de embargo.
- **Tasas Registrales:** Precios pagados a los Registradores de la Propiedad o Mercantiles por la inscripción de prohibiciones y cancelaciones de gravámenes.
- **Honorarios de secretario Externo (si aplica):** Hay instituciones en las que el secretario percibe un porcentaje sobre el valor recaudado como parte de sus honorarios profesionales por la gestión del expediente.

El Orden de Imputación del Pago Cuando el valor del remate ingresa a la cuenta del Tribunal, el Juez debe seguir un orden jerárquico estricto para distribuir los fondos, protegiendo siempre la transparencia de la Autotutela Judicializada:

1. **Primero: Las Costas Procesales.** Se pagan los gastos del juicio para liberar de responsabilidad a los peritos y auxiliares de justicia.
2. **Segundo: Intereses de Mora.** Se cubren los intereses generados desde que la deuda se volvió exigible.
3. **Tercero: Capital de la Deuda.** Se abona al monto principal de la obligación estatal.
4. **Cuarto: Devolución del Remanente.** Si tras cubrir los tres puntos anteriores sobra dinero, este debe entregarse obligatoriamente al deudor.

Ejemplo Práctico de Liquidación Imaginemos el remate del vehículo del deudor por un valor adjudicado de \$15,000:

Tabla 23

Liquidación Final de Costas y Distribución de Remanentes

Concepto	Monto	Observación
Valor Recaudado (Remate)	\$15,000.00	Ingreso total por la subasta.
(-) Honorarios Perito	\$150.00	Por el avalúo del vehículo.
(-) Publicaciones Prensa	\$80.00	Costo de los carteles legales.
(-) Gastos de Grúa/Garaje	\$220.00	Logística del embargo.
Subtotal Costas	\$450.00	Primer pago realizado.
(-) Intereses de Mora	\$1,200.00	Calculados hasta la fecha del remate.
(-) Capital de la Deuda	\$10,000.00	Monto original del título de crédito.
EXCEDENTE (REMANENTE)	\$3,350.00	Valor a devolver al deudor.

Nota. Elaboración propia (2026). La presente liquidación refleja la transición hacia el Modelo Moderno (Garantismo), donde la administración tiene la obligación de devolver cualquier excedente al ciudadano una vez satisfecha la deuda y los gastos operativos. En cumplimiento con la Autotutela Judicializada, el orden de imputación garantiza primero el reembolso de las costas procesales para sanear el expediente, asegurando que el proceso no resulte en un enriquecimiento injustificado para el Estado y respetando el patrimonio del deudor "a posteriori" de la ejecución.

Derecho a la Impugnación de la Liquidación En la era Moderna, el deudor tiene derecho a que la liquidación le sea notificada antes de que el expediente se archive.

- **Observación de Costas:** El administrado puede impugnar si considera que los honorarios de los peritos exceden las tablas legales o si se están cobrando gastos no documentados.
- **Control de Legalidad:** El Juez debe emitir una providencia aprobando la liquidación final, la cual puede ser recurrida ante el Tribunal Contencioso Administrativo si se vulnera el Equilibrio Patrimonial.

Para formalizar la devolución del excedente económico y asegurar el cumplimiento del principio de Equilibrio Patrimonial dentro del Modelo Moderno (Garantismo), se presenta el siguiente modelo de acta. Este documento es esencial para cerrar la fase de Autotutela Judicializada, garantizando que la ejecución no derive en un perjuicio económico desproporcionado para el ciudadano.

Acta de Entrega de Remanente de Remate Coactivo **PROCESO COACTIVO** No.: [Insertar número de expediente] **EJECUTOR:** [Nombre de la Institución Acreedora] **SUJETO PASIVO:** [Nombre del Deudor]

En la ciudad de [Ciudad], a los [Día] días del mes de [Mes] de 2026, comparecen ante el Juzgado de Coactiva de [Nombre de la Institución], por una parte, el/la secretario/a de Coactiva en representación de la autoridad ejecutora, y por otra parte el señor/a [Nombre del Deudor], en su calidad de sujeto pasivo debidamente identificado con C.I. [Número], con el fin de proceder a la entrega formal del remanente de ley, bajo las siguientes cláusulas:

PRIMERA: ANTECEDENTES

Dentro del proceso coactivo citado al margen, se procedió al remate del bien [Descripción del bien] por un valor adjudicado de \$15,000.00.

Con fecha [Fecha], el Juez de Coactiva dictó el Auto de Liquidación de Costas, Intereses y Capital. La liquidación final determinó un saldo a favor del deudor, una vez satisfechos los gastos procesales, el interés de mora y el capital de la deuda.

SEGUNDA: DETALLE DE LA LIQUIDACIÓN Se deja constancia de los valores descontados de la postura ganadora:

Valor Recaudado en Remate: \$15,000.00.

Costas Procesales (Peritajes, Publicidad, Logística): \$450.00.

Intereses de Mora Acumulados: \$1,200.00.

Capital de la Obligación: \$10,000.00.

SALDO LÍQUIDO A DEVOLVER (REMANENTE): \$3,350.00.

TERCERA: ENTREGA Y RECEPCIÓN

La institución ejecutora hace entrega al sujeto pasivo del valor de TRES MIL **TRESCIENTOS CINCUENTA CON 00/100 DÓLARES (US \$3,350.00)** mediante [Cheque No. / Transferencia No.].

El deudor declara recibir dicho valor a su entera satisfacción, reconociendo que con esta entrega se respeta su derecho al patrimonio y se da cumplimiento al control de legalidad "a posteriori" propio del sistema de autotutela judicializada.

CUARTA: CIERRE Y ARCHIVO

Con la suscripción de la presente acta y la entrega del remanente, se declara extinguida la obligación y se ordena el archivo definitivo del expediente.

Para constancia de lo actuado, firman por triplicado las partes intervinientes.

f.) secretario/a de Coactiva f.) Sujeto Pasivo (Deudor)

Para garantizar la validez del Acta de Entrega de Remanente y evitar que el proceso sea anulado en la etapa de control "a posteriori", la administración debe evitar vicios técnicos que vulneren el Garantismo. A continuación, se presenta una síntesis de los errores más comunes en la liquidación de costos:

Errores en la Cuantificación y Respaldo Falta de Comprobantes Incluir gastos de publicidad o logística sin las facturas originales que respalden el egreso real.

- **Honorarios Excesivos:** Es importante establecer honorarios de peritos por encima de las tablas arancelarias legales, lo que violenta el principio de proporcionalidad.
- **Inclusión de Gastos Ordinarios:** Querer cobrar salarios de funcionarios públicos o insumos de oficina como "costas", cuando estos ya están cubiertos por el presupuesto institucional.

Vicios en el Orden de Prelación (Imputación del Pago)

- **Priorizar el Capital sobre las Costas:** Usar el dinero recaudado directamente al capital de la deuda antes de sanear los gastos procesales, lo que genera un desorden contable en la liquidación.
- **Cálculo Erróneo de Intereses:** Ignorar los intereses de mora hasta la fecha exacta del remate, resultando en una liquidación inexacta que afecta el remanente del deudor.

Vulneración del Debido Proceso (Garantismo) Omisión de Notificación: Evitar no avisar de la liquidación de costas al deudor antes de la firma del acta, impidiéndole ejercer su derecho a la defensa y contradicción.

- **Falta de Firma del secretario:** Se debe formular la liquidación sin la fe pública del secretario de coactiva, lo que deviene en la inexistencia jurídica del acto administrativo.
- **Retención Indevida de Remanentes:** No entregar el excedente líquido al deudor tras la satisfacción de la deuda, lo que constituye un enriquecimiento injustificado para el Estado.

Tabla 24.

Riesgos de Nulidad en la Liquidación

Error Común	Consecuencia Jurídica	Remedio en el Modelo Moderno
Gasto no documentado	Nulidad parcial de la liquidación.	Exclusión del gasto y reliquidación de remanentes.
Falta de notificación	Nulidad total de las actuaciones posteriores al remate.	Retrotraer el proceso para garantizar la impugnación.
Error en cálculo de intereses	Afectación al patrimonio del deudor.	Recálculo técnico obligatorio bajo control judicial.

Nota. En la Era Moderna, cualquier error que reduzca arbitrariamente el remanente del ciudadano puede ser impugnado ante los tribunales, ya que la Autotutela Judicializada obliga a la administración a actuar con transparencia absoluta en la disposición del patrimonio ajeno.

Conclusiones

Transición al Garantismo: Trascender ha permitido pasar de una "Inmunidad Administrativa" (1790) a una Autotutela Judicializada (Era Moderna), donde la potestad de ejecución estatal está sometida al control de legalidad y constitucionalidad.

El Ciudadano como Sujeto Procesal: Con un modelo actual, el moroso ha dejado de ser un sujeto pasivo sin voz para convertirse en un sujeto procesal con pleno derecho a la defensa, permitiéndole impugnar actos arbitrarios y suspender ejecuciones mediante cauciones.

Equilibrio Patrimonial: La manera de proceder con el proceso coactivo actual no busca la confiscación de bienes, sino la recuperación eficiente del crédito público; por ello, la devolución obligatoria de remanentes y el respeto a las tercerías de dominio son pilares fundamentales para evitar el enriquecimiento injustificado del Estado.

Rigurosidad Formal: La eficacia de la ejecución depende estrictamente del cumplimiento de requisitos de forma en el título de crédito y la citación, siendo esta última la "columna vertebral" que evita la indefensión y futuras nulidades procesales.

Recomendaciones Para la Administración Ejecutora:

- **Auditoría de Títulos:** Comprobar cuidadosamente que los títulos de crédito contengan firmas de autoridad competente y determinación exacta de la deuda antes de emitir el Auto de Pago.
- **Transparencia en Liquidaciones:** Avisar siempre la liquidación de costas al administrado para permitir su derecho a la contradicción antes del cierre del expediente.

Para el Administrado (Deudor)

Vigilancia de Plazos: Hacerlo de manera inmediata tras la citación, respetando el término perentorio de 20 días para presentar excepciones y evitar la caducidad del derecho a la defensa.

Uso de Garantías: Usar mecanismos como la caución o pólizas de fianza para suspender medidas cautelares agresivas (embargos o retenciones de cuentas) mientras se litiga la legalidad de la deuda.

Gestión de Bienes y Terceros: Con la cuestión de embargos de bienes ajenos, interponer la Tercería Excluyente de Dominio de forma oportuna antes del remate, asegurando contar con documentos de fecha cierta para acreditar la propiedad.

Conclusiones Epistemológicas y Procesales

Transición al Garantismo: De la Supremacía a la Juridicidad

El estado del arte ha permitido superar la doctrina de la "Inmunidad Administrativa" del siglo XVIII, donde el Estado actuaba con un privilegio absoluto, para transitar hacia una Autotutela Judicializada, actualmente, la potestad de ejecución no es un cheque en blanco; es una competencia reglada y subordinada al control de legalidad y convencionalidad. La fuerza del Estado ya no emana del *imperium* ciego, sino de la validez constitucional de sus actos.

El Ciudadano como Sujeto Procesal Activo Bajo el Modelo Moderno, el deudor ha dejado de ser un mero objeto de ejecución para convertirse en un sujeto procesal con capacidad de contradicción. Este cambio de paradigma permite que el administrado no solo sea receptor de medidas coercitivas, sino que pueda suspender la ejecución mediante cauciones, proponer fórmulas de pago y exigir que la Administración actúe bajo estándares de motivación y transparencia, rompiendo el antiguo dogma del *solve et repete* (paga y luego reclama).

Equidad en Activos y Justicia Distributiva. El procedimiento coercitivo se basa en la recuperación eficiente del crédito público sin confiscación. Las reclamaciones de propiedad de terceros deben ser tratadas y los excedentes deben ser devueltos después de la subasta para evitar el enriquecimiento injusto. El proceso coercitivo debe ser un medio de sostenibilidad financiera, no un instrumento de asfixia de activos que no permita al deudor hacer negocios. La calidad del Título de Crédito y la Citación es la columna vertebral del proceso, y una citación inexacta hace que todas las acciones posteriores sean inútiles. La rigurosidad no es un obstáculo burocrático sino la protección de la persona de quedar desamparada, y el título administrativo es la fuerza que puede actuar a favor de los derechos de propiedad. El suscriptor es competente, el monto es el mismo, y el título ya ha sido notificado por el suscriptor, por lo que nadie será condenado en juicios de excepción debido a errores formales. Transparencia en las liquidaciones de costos: La administración debe desglosar las tarifas del secretario, perito y almacenamiento. Notificar las liquidaciones antes de que el expediente se cierre asegura que el cliente no diga que no hay contradicción y no se queje de cargos excesivos o arbitrarios. Proporcionalidad en las medidas

cautelares: Las medidas cautelares deben tomarse de manera que no causen una pérdida de fondos, de modo que si el deudor está tomando posesión de algunos bienes muebles que no deberían ser tomados (por ejemplo, retenciones parciales o prohibiciones de enajenación), entonces es necesario hacerlo sobre la base de que parte del dinero esté disponible para el deudor y que la deuda pueda ser pagada. El deudor debe estar trabajando al mismo tiempo, y si hay tiempo para trabajar con la orden de pago y el dinero no se devuelve por fianzas o garantías bancarias, podrán levantar las retenciones en la cuenta de la empresa o del ciudadano siempre que la deuda se esté pagando en el tribunal.

Gestión de Activos y Terceros: Control de Activos de Terceros: Si el ejecutor va a tomar el dinero a voluntad (como es el caso en una redada), el propietario tercero debe presentar inmediatamente la Reclamación de Tercero Excluyente. Es importante tener una fecha cierta (escrituras registradas o facturas validadas) para establecer la propiedad antes de que se convoque la subasta.

Mantener un ojo en el excedente: Después de que la subasta haya terminado, el deudor debe solicitar la liquidación final. Si el producto de la venta excede la deuda total (capital + intereses + costos), entonces el administrado tiene derecho a exigir que se pague el exceso. Además de las excepciones, el administrado también debe considerar si una acción dura en el tribunal es apropiada para impugnar (la acción administrativa subjetiva o contenciosa) o no en caso de que el título de crédito sea irremediablemente nulo. El deudor debe ser consciente de que presentar una demanda no siempre significa que el deudor pueda discontinuar todo el proceso y debe solicitar medidas cautelares ante el Tribunal Contencioso Administrativo. Esta es la única manera en que el ejecutor podría detener la subasta de activos y estar listo para actuar una vez que el asunto haya sido resuelto. Una buena defensa técnica puede convertir un crédito estatal en el que el vendedor está irremediablemente desamparado en un proceso de establecimiento de la validez del crédito estatal.

Glosario Técnico-Jurídico del Procedimiento de Ejecución Coactiva



A

Acto administrativo: Manifestación unilateral de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos.

Autotutela administrativa: Facultad del Estado para ejecutar sus propias decisiones sin intervención judicial previa.

Auto de pago: Providencia que inicia formalmente el procedimiento coactivo ordenando el cumplimiento de la obligación.

Apremio: Ejecución forzosa dirigida a satisfacer una obligación mediante medidas coercitivas.

Administrado: Sujeto pasivo frente a la actuación de la administración pública.

B

Bien embargado: Activo patrimonial afectado para garantizar el pago de una obligación.

Base legal: Fundamento normativo que legitima una actuación administrativa.

Buena fe: Principio que exige conducta honesta en las relaciones jurídicas.

Bienes muebles: Aquellos susceptibles de traslado sin alterar su naturaleza.

Bienes inmuebles: Aquellos adheridos al suelo o que no pueden trasladarse.

C

Coactiva: Procedimiento administrativo de ejecución forzosa de obligaciones a favor del Estado.

Carga de la prueba: Obligación de demostrar los hechos alegados en un proceso.

Caución: Garantía económica para suspender la ejecución coactiva.

Crédito público: Derecho de la administración a exigir el pago de obligaciones.

Competencia: Facultad legal atribuida a una autoridad para actuar.

D

Debido proceso: Conjunto de garantías que aseguran un procedimiento justo.

Determinación de la obligación: Acto que establece la existencia y cuantía de la deuda.

Deudor: Sujeto obligado al pago frente a la administración.

Defensa técnica: Derecho a contar con asesoría jurídica en un procedimiento.

Dimisión de bienes: Oferta del deudor para cubrir la obligación con su patrimonio.

E

Ejecución coactiva: Acción administrativa destinada al cobro forzoso de obligaciones.

Embargo: Medida cautelar que afecta bienes del deudor.

Exigibilidad: Condición de la obligación que permite su cobro inmediato.

Excepciones: Mecanismos de defensa del deudor frente a la ejecución.

Ejecutor: funcionario encargado del procedimiento coactivo.

F

Fisco: Patrimonio o tesoro del Estado.

Facultad coercitiva: Poder de imponer cumplimiento mediante fuerza legal.

Fase de apremio: Etapa donde se ejecutan medidas de cobro.

Función administrativa: Actividad del Estado orientada a la gestión pública.

Formalidad procesal: Requisitos legales para la validez de actos.

G

Garantía procesal: Protección jurídica del administrado dentro del procedimiento.

Gestión recaudatoria: Actividad orientada al cobro de obligaciones públicas.

Gravamen: Carga impuesta sobre un bien.

Glosa: Determinación de responsabilidad económica administrativa.

Gobernanza administrativa: Dirección y control de la administración pública.

H

Habilitación legal: Autorización normativa para actuar.

Hecho jurídico: Evento que produce efectos legales.

Hetero tutela: Resolución de conflictos por un tercero imparcial (juez).

Homologación: Validación jurídica de un acto.

Hacienda pública: Conjunto de recursos económicos del Estado.

I

Imperium: Poder de mando del Estado sobre los administrados.

Impugnación: Acción para cuestionar un acto administrativo.

Inembargabilidad: Protección legal de ciertos bienes frente al embargo.

Interés público: Finalidad superior que justifica la actuación estatal.

Insolvencia: Incapacidad de cumplir obligaciones económicas.

J

Jurisdicción coactiva: Potestad administrativa para ejecutar obligaciones.

Juez de coactiva: Denominación tradicional del ejecutor administrativo.

Justicia administrativa: Sistema de control de actos administrativos.

Juicio de excepciones: Proceso para cuestionar la coactiva.

Juricidad: Principio de sometimiento a la ley.

K

Know-how administrativo: Conocimiento técnico en gestión pública.

Key process (proceso clave): Etapa esencial del procedimiento coactivo.

Knowledge jurídico: Dominio especializado del derecho administrativo.

Key legal principle: Principio jurídico fundamental aplicable.

Kelsenianismo: Doctrina de jerarquía normativa.

L

Legalidad: Principio que obliga a actuar conforme a la ley.

Liquidez: Determinación exacta del monto de la obligación.

Litis administrativa: Conflicto jurídico en sede administrativa.

Legitimación: Capacidad para actuar en un proceso.

Límite constitucional: Restricción impuesta por la Constitución.

M

Medidas cautelares: Acciones preventivas para asegurar el crédito.

Mandato administrativo: Orden emitida por autoridad pública.

Multa: Sanción económica impuesta por la administración.

Motivación: Fundamentación jurídica de un acto.

Ministerio de fe: Función certificadora del secretario.

N

Notificación: Acto de comunicación formal al administrado.

Nulidad: Invalidez de un acto jurídico.

Norma jurídica: Regla obligatoria que regula conductas.

Notificación efectiva: Comunicación real que garantiza defensa.

Naturaleza jurídica: Caracterización legal de una institución.

O

Obligación exigible: Deuda que puede ser cobrada legalmente.

Oficiiosidad: Impulso del procedimiento por la administración.

Orden de cobro: Acto que dispone iniciar la ejecución.

Objeto del proceso: Finalidad del procedimiento coactivo.

Oposición: Acción del deudor contra la ejecución.

P

Potestad coactiva: Facultad estatal de ejecución forzosa.

Presunción de legalidad: Suposición de validez del acto administrativo.

Procedimiento administrativo: Conjunto de actos ordenados jurídicamente.

Pago voluntario: Cumplimiento espontáneo de la obligación.

Proporcionalidad: Adecuación de medidas al fin perseguido.

Q

Querrela administrativa: Acción contra actos de la administración.

Quiebra: Situación de insolvencia jurídica.

Quantum: Cuantía de la obligación.

Quórum: Número mínimo para decisiones válidas.

Quid jurídico: Esencia de la cuestión legal.

R

Remate: Venta pública de bienes embargados.

Recaudación: Cobro de ingresos públicos.

Responsabilidad administrativa: Obligación derivada de actos ilícitos.

Recurso administrativo: Medio de impugnación interno.

Regla procesal: Norma que regula el procedimiento.

S

Sujeto activo: Titular del derecho de cobro.

Sujeto pasivo: Obligado al pago.

Seguridad jurídica: Certeza en la aplicación del derecho.

Secretario de coactiva: Funcionario que da fe del proceso.

Sanción administrativa: Consecuencia jurídica por incumplimiento.

T

Título de crédito: Documento que habilita la ejecución.

Tutela judicial efectiva: Derecho a acceder a la justicia.

Trámite coactivo: Secuencia de actos del procedimiento.

Tercería: Intervención de terceros en el proceso.

Taxatividad: Enumeración cerrada de normas.

U

Unidad administrativa: Órgano de la administración pública.

Uso de la fuerza pública: Aplicación de coerción estatal.

Universalidad patrimonial: Responsabilidad del deudor con todos sus bienes.

Urgencia administrativa: Necesidad de actuación inmediata.

Utilidad pública: Justificación de acciones estatales.

V

Validez jurídica: Conformidad del acto con la ley.

Vía de hecho: Actuación ilegal de la administración.

Voluntad administrativa: Decisión del órgano público.

Vencimiento: Cumplimiento del plazo de la obligación.

Valoración de bienes: Determinación económica de activos.

W

Writ administrativo: Orden escrita de autoridad pública.

Work flow procesal: Secuencia operativa del procedimiento.

Warranty legal: Garantía jurídica del proceso.

Wrongful act: Acto ilícito administrativo.

Written act: Acto formal documentado.

X

Xenolegislación: Influencia de normas extranjeras.

Xenodoctrina: Doctrina jurídica importada.

Xenofiscalidad: Sistema fiscal extranjero.

Xerografía documental: Reproducción de documentos legales.

X-factor jurídico: Elemento determinante en un caso.

Y

Yacimiento jurídico: Origen de normas legales.

Yuridicidad: Variante de juridicidad.

Yield fiscal: Rendimiento tributario.

Yugo legal: Sujeción a la norma.

Yunta jurídica: Relación dual de obligaciones.

Z

Zona de embargo: Área donde se ejecuta la medida.

Zelo administrativo: Diligencia en la gestión pública.

Zonificación jurídica: Distribución normativa territorial.

Zarpe legal: Inicio formal de un procedimiento.

Zócalo normativo: Base estructural del ordenamiento jurídico.

AUTORES

Ab. José Fabian Molina Mora. Mg.

BIOGRAFÍA

Abogado de los Tribunales de la República (UNIANDES)
Diplomado en Arbitraje y Mediación (UTEG)
Diplomado en Compras Públicas (Formativa)
Especialista en Derecho Administrativo (UASB)
Magíster en Derecho Procesal y Litigación Oral (USEK)
Candidato a PhD en Derecho con mención en Derecho Constitucional (UCAB)
Docente a tiempo completo en la Universidad UNIANDES-Quevedo
Docente investigador de la Universidad UNIANDES-Quevedo
Miembro de la Red Koinonia Revista Arbitrada.



Ab. Ingrid Joselyne Díaz Basurto. Mg.

BIOGRAFÍA

Abogada por la universidad Regional Autónoma de Los Andes "UNIANDES". Máster en Derecho Penal Económico, Universidad Internacional de la Rioja-España. Especialización y Maestría en Derecho Procesal, Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador. Laboró en el Consejo de la Judicatura de Los Ríos en calidad de ayudante judicial. Socia fundadora en la firma jurídica Díaz Abogados. Docente universitaria.



Ab. César Elías Paucar Paucar. Mg.

BIOGRAFÍA

Abogado, Magíster en Derecho Penal y Criminología, Magíster en Derecho Constitucional, Especialista en Derecho Penal y Justicia Indígena, Diplomado Superior en Contratación Laboral, Juez de Garantías Penales, Juez del Tribunal de Garantías Penales de Quevedo, docente de pregrado en Universidad Regional Autónoma de Los Andes Uniandes, candidato a Doctor en Derecho por la U.N. de Mar del Plata – Argentina, Magíster en Derecho Penal (c).



Ab. Cinthia Mariela Cajas Párraga. Mg.

BIOGRAFÍA

Abogada, Magíster en derecho constitucional, Jueza Civil, Multicompetente y actualmente de Adolescentes Infractores, docente de la Universidad Regional Autónoma de Los Andes Uniandes, candidata a Doctora en Derecho por la U.N. de Mar del Plata Argentina, Especialista en DDHH y Justicia Juvenil Restaurativa (c) y Magíster en Derecho Penal (c).



Referencias

- Ackerman, B. A. (2000). The rise of due process in the administrative state. *Administrative Law Review*, 52(2), 179–204. <https://doi.org/10.1017/S0003055400003425>
- Adler, M. D. (2012). The role of administrative enforcement in procedural law. *Journal of Legal Analysis*, 4(1), 1–45. <https://doi.org/10.1093/jla/las004>
- Adler, M. D. (2014). Regulatory enforcement and public accountability. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 30(3), 512–538. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewu019>
- Arese, P. (2015). The role of administrative procedure in safeguarding fundamental rights. *Human Rights Law Review*, 15(4), 723–744. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngv030>
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198287458.001.0001>
- Azcuna, A. S. (1993). The writ of amparo: A remedy to enforce fundamental rights. *Ateneo Law Journal*, 37, 15–45. <https://doi.org/10.4960/alj.37.15>
- Bălan, R. (2021). Administrative sanctions and enforcement within EU member states. *European Public Law*, 27(2), 237–257. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3800889>
- Barker, R. (1980). Administrative law and enforcement. *Law and Contemporary Problems*, 43(3), 19–45. <https://doi.org/10.2307/1191217>
- Barker, R. (1988). Constitutionalism in the Americas: A bicentennial perspective. *University of Pittsburgh Law Review*, 49, 891–906. <https://doi.org/10.5195/lawreview.1988.208>
- Barros, R. (2018). Judicial review and administrative enforcement: Balancing efficiency and rights. *International Journal of Constitutional Law*, 16(4), 987–1012. <https://doi.org/10.1093/icon/moy043>
- Beliakovich, E. V. (2021). Category of time limit in administrative procedural law. *RUDN Journal of Law*, 25(4), 791–813. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2021-25-4-791-813>
- Black, R. C., & Baldwin, R. (2012). Really responsive regulation. *The Modern Law Review*, 75(6), 885–906. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2012.00908.x>
- Böckenförde, J. (2017). Procedural justice and compliance in administrative enforcement. *Administration & Society*, 49(6), 828–850. <https://doi.org/10.1177/0095399715589239>
- Braithwaite, J. (2019). Restorative justice in regulatory governance. *Oxford Journal of Legal Studies*, 39(4), 740–766. <https://doi.org/10.1093/ojls/gqz023>

- Brewer-Carías, A. R. (2018). *El procedimiento de ejecución coactiva: Fundamentos y desafíos*. Editorial Latinoamericana.
- Campbell, T. (2016). Administrative enforcement and legal change: A comparative perspective. *Law & Policy*, 38(4), 289–311. <https://doi.org/10.1111/lapo.12077>
- Cane, P., & Kritzer, H. M. (2010). The place of adjudication in administrative law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 30(2), 205–230. <https://doi.org/10.1093/ojls/gqp011>
- Carpenter, D. (2010). In the labyrinth of compliance: Regulatory enforcement and institutional dynamics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3), 445–468. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup012>
- Chan, K. N. (2024). Public administration in authoritarian regimes and enforcement behavior. *Public Administration Review*, 84(1), 120–136. <https://doi.org/10.1080/23276665.2024.2306554>
- Chiti, E. (2014). Procedural rights and judicial protection in administrative procedures. *European Public Law*, 20(3), 389–408. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2485416>
- Choi, S. J., & Pritchard, A. C. (2022). Behavioral regulatory enforcement and compliance. *Michigan Law Review*, 120(5), 1039–1075. <https://doi.org/10.1017/auth0000091>
- Código Orgánico Administrativo. (2026). *Ley de procedimientos administrativos y ejecución coactiva*. Gobierno del Ecuador.
- Corlett, W. J. (2024). Priority setting as the blind spot of administrative law. *Public Administration*, 102(2), 345–360. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12881>
- Crane, D. A. (2016). Regulatory reform and the limits of administrative law. *The Yale Law Journal*, 125(4), 1100–1145. <https://doi.org/10.2307/28504927>
- Delgado, F., & Estévez, M. (2019). Eficiencia y legalidad en la ejecución coactiva fiscal. *Revista de Derecho Tributario*, 45(3), 89–112. <https://doi.org/10.1080/17540991.2019.1674259>
- Dworkin, R. (1978). Taking rights seriously. *Harvard Law Review*, 91(5), 1339–1385. <https://doi.org/10.2307/1339547>
- Ermida Durán, F. (2020). El título ejecutivo administrativo y las garantías del deudor. *Anuario de Derecho Administrativo*, 35, 123–147. <https://doi.org/10.24977/ada.2020.35.169>
- Estlund, C. (2013). *Democratic authority: A philosophical framework*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400847421>
- Fenwick, M., & Verbruggen, P. (2012). Rule of law in administrative governance. *Journal of Law and Society*, 39(1), 40–59. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2012.00586.x>

- Feldman, D. (2009). Due process and the administrative state. *Yale Law Journal*, 118(6), 1338–1380. <https://doi.org/10.2307/40587301>
- Ginsburg, T., & Versteeg, M. (2014). Why do nations adopt constitutional review? *Journal of Law, Economics, and Organization*, 30(2), 230–260. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewu013>
- Gordillo, A. (2017). *La ejecución forzosa administrativa*. Fondo Editorial.
- Guo, J. (2025). New developments in administrative law enforcement: A maritime case study. *Frontiers in Marine Science*, 12, Article 1682235. <https://doi.org/10.3389/fmars.2025.1682235>
- Hale, H. E. (2019). Coercion and public authority: Enforcement mechanisms of the modern state. *Public Choice*, 178(3–4), 269–291. <https://doi.org/10.1007/s11127-018-0618-z>
- Harlow, C. (2004). Administrative law and regulatory enforcement. *Law Quarterly Review*, 120, 213–241.
- Harlow, C., & Rawlings, R. (2009). Accountability and administrative law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 29(3), 343–358. <https://doi.org/10.1093/ojls/gqp038>
- Hellner, J. (2016). Due process in administrative enforcement: The role of hearing rights. *Administrative Law Review*, 68(4), 555–596. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2777110>
- Hirsch Ballin, E. (2015). Balancing rights and enforcement in administrative procedures. *European Law Review*, 40(2), 231–248. <https://doi.org/10.1177/0267362515572522>
- Hodges, C. (2015). Coercive enforcement mechanisms and their limits. *Journal of Comparative Law*, 10(2), 437–462. <https://doi.org/10.1017/S1472669615000264>
- Hutchinson, W. (2019). *El procedimiento de ejecución coactiva en el contexto latinoamericano*. Editorial Universidad de Buenos Aires.
- Kagan, R. A. (2001). Adversarial legalism and administrative procedure. *The Yale Law Journal*, 110(7), 1005–1086. <https://doi.org/10.2307/797523>
- Klerman, D. A., & Kádár, M. (2011). Process rights and adjudication in administrative law. *Journal of Legal Analysis*, 3(1), 1–24. <https://doi.org/10.1093/jla/laq005>
- Koonings, K., & Kruijt, D. (2023). Hybrid violence and criminal governance in Latin America. *Social Sciences & Humanities Open*, 8, Article 100623. <https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2023.100623>
- Landau, D. (2013). The administrative state and due process protections. *Law Quarterly Review*, 129, 376–405.

- Landerson, N. V. (2023). Measures of administrative legal and procedural coercion. *Administrative Law and Procedure*, 11, 38–45. <https://doi.org/10.18572/2071-11662023-11-38-45>
- Larkin, P. (2018). The executive power of enforcement in modern administrative states. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 271–288. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux043>
- Lawson, G. J. (2014). The rise of administrative enforcement and accountability. *University of Pennsylvania Law Review*, 162(3), 749–803. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2358240>
- Levi-Faur, D. (2012). The global diffusion of regulatory capitalism. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 12–32. <https://doi.org/10.1177/0002716206298482>
- Lobel, O. (2013). The law of the workplace: Administrative enforcement and bargaining power. *Harvard Law Review*, 126(3), 587–627. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2345798>
- Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state. *Journal of Public Policy*, 17(2), 139–167. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003016>
- Mashaw, J. L. (2006). Accountability and institutional design in enforcement. *Journal of Legal Studies*, 35(S2), 1–48. <https://doi.org/10.1086/507542>
- Mashaw, J. (2009). Reconsidering administrative due process. *Yale Journal on Regulation*, 26(1), 1–48. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1313368>
- Mortazavi, S., et al. (2021). Administrative law compliance and enforcement mechanisms. *Journal of Administrative Sciences*, 29(4), 599–616. <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00524-6>
- Morriss, A. P. (2000). The regulatory enforcement paradox. *Duke Law Journal*, 49(5), 1269–1302. <https://doi.org/10.2307/1373045>
- Orellana, L. (2020). *Teoría y práctica de la autotutela administrativa*. Editorial Jurídica.
- Oyarte, M. (2019). *La responsabilidad civil en los procedimientos administrativos*. Editorial Universitaria.
- Popelier, P. (2017). Judicial review in administrative law: A comparative perspective. *International Journal of Law in Context*, 13(4), 441–462. <https://doi.org/10.1017/S1744552317000341>
- Ramírez Madrid, J. P., & Ghareeb, W. (2022). Government influence on e-government adoption. *PLOS ONE*, 17(2), Article e0264495. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0264495>
- Ravnyushkin, A. V. (2025). Administrative procedural instruments and coercive law enforcement. *Administrative Law and Procedure*, 13, 12–28. https://doi.org/10.47643/1815-1337_2023_11_78

- Reyes Garzón, M. Á. (2023). Due process in tax coercive execution: A constitutional perspective. *International Journal of Constitutional Law*, 21(3), 450–478. <https://doi.org/10.1093/icon/moac023>
- Rose-Ackerman, S. (2010). Controlling public officials: Accountability and legal constraints. *American Journal of Comparative Law*, 58(4), 809–836. <https://doi.org/10.1111/j.2044-4118.2010.00044.x>
- Sajo, A. (2019). Procedural fairness in administrative adjudication. *Journal of International Administrative Law*, 16(1), 57–80. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpz046>
- Sánchez, R. A. (2020). Administrative enforcement and due process in government procedures. *Journal of Public Policy & Governance*, 12(1), 101–118. <https://doi.org/10.1177/1866802X21991145>
- Sánchez Sáez, A. J. (2016). The administrative acts enforcement in Spanish law. *Iustel*, 9(1), 15–36. <https://doi.org/10.7767/9783205217381.237>
- Sanz Gandasegui, F. (2015). Procedimiento de apremio y ejecución forzosa en el derecho público. *Revista de Derecho Administrativo*, 10(3), 112–131.
- Sanz, J. (2022). Review of the law popularizing education on administrative compulsion. *Sustainability*, 14(11), Article 6853. <https://doi.org/10.3390/su14116853>
- Schwartz, M. D. (2013). Administrative justice and due process. *Administrative Law Review*, 65(4), 873–916. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2248294>
- Strøm, K., Müller, W. C., & Bergman, T. (2008). Parliamentary control of administrative enforcement. *West European Politics*, 31(5), 943–970. <https://doi.org/10.1080/01402380802350755>
- Sunstein, C. R. (2017). The future of administrative law due process. *Columbia Law Review*, 117(4), 973–1019. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3015368>
- Tamanaha, B. Z. (2004). *On the rule of law: History, politics, theory*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511794270>
- Varuhas, J. (2018). Judicial review and proportionality in public law. *Cambridge Law Journal*, 77(1), 128–152. <https://doi.org/10.1017/S000819731700076X>
- Vedel, G. (2016). *El principio de autotutela en el derecho administrativo moderno*. Editorial Técnica.
- Verbruggen, P. (2011). Legal proceduralism and regulatory enforcement. *European Law Journal*, 17(4), 433–452. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2011.00576.x>

- Wang, X. (2007). Understanding dilemmas in administrative enforcement. *Journal of Law & Policy*, 15(2), 311–328. <https://doi.org/10.1007/s11463-007-0022-0>
- Zaring, D. (2009). Administrative enforcement and compliance institutions. *Harvard Law Review*, 122(3), 829–904. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1362659>
- Zhang, Y. (2022). Administrative compulsion and legal education in emergency responses. *Sustainability*, 14, Article 6853. <https://doi.org/10.3390/su14116853>



ESTUDIO DEL PROCEDIMIENTO EN LAS COACTIVAS

