

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO



CENTRO DE POSGRADOS PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO COHORTE 2021

TEMA: EL EJERCICIO DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA ENFOCADO AL DEBIDO PROCESO DENTRO DE LA POTESTAD DE COBRO DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL CANTÓN AMBATO.

Trabajo de Titulación, previo a la obtención del Título de Cuarto Nivel de Magister en Derecho mención Derecho Administrativo.

Modalidad del Trabajo de Titulación: Proyecto de Titulación con Componente de Investigación Aplicada y de Desarrollo.

Autora: Abogada Andrea Giovanna Hidalgo Miranda

Directora: Abogada Jenny Lorena Ojeda Chamba Magister

Ambato - Ecuador

2023

A la Unidad Académica de Titulación del Centro de Posgrados

El Tribunal receptor del Trabajo de Titulación, presidido por: el Ingeniero Héctor Fernando Gómez Alvarado. PhD, e integrado por los señores: Abogado Paúl Alejandro Centeno Maldonado Magister y Abogado Asdrúbal Homero Granizo Haro Magister, designados por la Unidad Académica de Titulación del Centro de Posgrados de la Universidad Técnica de Ambato, para receptor el Trabajo de Titulación con el tema: *“El ejercicio del procedimiento de ejecución coactiva enfocado al debido proceso dentro de la potestad de cobro del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Ambato”* elaborado y presentado por la Abogada Andrea Giovanna Hidalgo Miranda, para optar por el Título de cuarto nivel de Magíster en Derecho Mención Derecho Administrativo; una vez escuchada la defensa oral del Trabajo de Titulación, el Tribunal aprueba y remite el trabajo para uso y custodia en las bibliotecas de la UTA.

Ing. Héctor Fernando Gómez Alvarado. PhD.
Presidente y Miembro del Tribunal

Abg. Paúl Alejandro Centeno Maldonado. Mg.
Miembro del Tribunal

Abg. Asdrúbal Homero Granizo Haro. Mg.
Miembro del Tribunal

AUTORÍA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

La responsabilidad de las opiniones, comentarios y críticas emitidas en el Trabajo de Titulación presentado con el tema: “*El ejercicio del procedimiento de ejecución coactiva enfocado al debido proceso dentro de la potestad de cobro del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Ambato*”, le corresponde exclusivamente a la: Abogada Andrea Giovanna Hidalgo Miranda, Autora bajo la Dirección de la Abogada Jenny Lorena Ojeda Chamba Magister, Directora del Trabajo de Titulación, y el patrimonio intelectual a la Universidad Técnica de Ambato.

Abogada Andrea Giovanna Hidalgo Miranda
C.C.:1804034112
AUTORA

Abogada Jenny Lorena Ojeda Chamba Magister
C.C.:1103955785
DIRECTORA

DERECHOS DE AUTOR

Autorizo a la Universidad Técnica de Ambato, para que el Trabajo de Titulación, sirva como un documento disponible para su lectura, consulta y procesos de investigación, según las normas de la Institución.

Cedo los Derechos de mi trabajo, con fines de difusión pública, además apruebo la reproducción de este, dentro de las regulaciones de la Universidad.

Abogada Andrea Giovanna Hidalgo Miranda
C.C.:1804034112

INDICE GENERAL DE CONTENIDOS

PORTADA.....	i
A la Unidad Académica de Titulación del Centro de Posgrados.....	ii
AUTORÍA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN	iii
DERECHOS DE AUTOR	iv
INDICE GENERAL DE CONTENIDOS.....	v
ÍNDICE DE TABLAS	ix
ÍNDICE DE GRÁFICOS	x
AGRADECIMIENTO	xi
DEDICATORIA	xii
RESUMEN EJECUTIVO	xiii
CAPÍTULO I.....	1
EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	1
1.1. Introducción	1
1.2. Justificación.....	2
1.3. Objetivos	4
1.3.1. General	4
1.3.2. Específicos	4
CAPITULO II	5
MARCO TEÓRICO.....	5
2.1. El Debido Proceso.....	5
2.1.1. Origen.....	5
2.1.2. Concepto	8
2.1.3. El Debido Proceso como garantía constitucional.....	9
2.1.4. Garantías básicas del Debido Proceso.....	11
2.1.4.1. Toda autoridad debe garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes	13

2.1.4.2. La presunción de la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada	13
2.1.4.3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.....	14
2.1.4.4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.....	15
2.1.4.5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora	16
2.1.4.6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza	16
2.1.4.7. El derecho de las personas a la defensa	17
2.1.4.7.1. Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.	18
2.1.4.7.2. Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.	19
2.1.4.7.3. Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos	21
2.1.5. Garantías del Debido Proceso aplicables a los procedimientos administrativos	22

2.1.6. La motivación de los procedimientos administrativos.....	24
2.1.7. La proporcionalidad en los procedimientos administrativos	27
2.1.8. El derecho a recurrir en los procedimientos administrativos	29
2.2. Los procedimientos administrativos	30
2.2.1. Generalidades del Acto Administrativo.	30
2.2.2. El procedimiento administrativo	33
2.2.3. Clases de procedimientos administrativos	34
2.2.3.1. Procedimiento de fiscalización o de control gubernamental.....	34
2.2.3.2. Procedimiento sancionador	35
2.3. Procedimiento de Ejecución Coactiva	35
2.3.1. Potestad coactiva.....	35
2.3.2. El Procedimiento de Ejecución Coactiva según el Código Orgánico Administrativo	37
2.3.3. Fases del Procedimiento de Ejecución Coactiva.....	38
2.3.3.1. Fase preliminar y facilidades de Pago.....	39
2.2.4. Potestad coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.	41
2.2.4.1. El procedimiento de ejecución coactiva en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.....	43
CAPITULO III.....	45
MARCO METODOLÓGICO	45
3.1. Ubicación	45
3.2. Equipos y materiales	45
3.3. Dimensiones de la investigación.....	46
3.3.1. Tipo de investigación	46
3.3.2. Enfoque de la investigación	46
3.3.3. Alcance de la investigación.....	47
3.3.4. Idea para defender de la investigación	47

3.4. Prueba de Hipótesis - pregunta científica – idea a defender	47
3.5. Población o Muestra.....	47
3.6 Recolección de información:.....	48
3.7. Procesamiento de la información y análisis estadístico	48
3.7.1. Método histórico lógico	48
3.7.2. Método de análisis-síntesis	49
3.7.3. Método inductivo-deductivo	49
3.7.4. Método sistémico-estructural-funcional.....	49
3.8. Variables respuesta o resultados alcanzados.....	50
CAPITULO IV.....	51
RESULTADOS Y DISCUSIÓN	51
4.1. Resultado de las encuestas a los Abogados en Libre Ejercicio.....	51
4.2. Resultado de las entrevistas a los Abogados Externos a cargo de los procedimientos de ejecución coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Ambato.	56
4.2.1. Resumen de los resultados de las entrevistas a los Abogados Externos a cargo de los procedimientos de ejecución coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Ambato.	68
4.2.2. Análisis Crítico de resultados de las entrevistas a los Abogados Externos a cargo de los procedimientos de ejecución coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Ambato	70
CAPÍTULO V	74
CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES, BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS	74
5.1. Conclusiones	74
5.2. Recomendaciones.....	75
5.3. Bibliografía	76
5.4. Anexos	80

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Pregunta 1	51
Tabla 2 Pregunta 2	52
Tabla 3 Pregunta 3	53
Tabla 4 Pregunta 4	54
Tabla 5 Pregunta 5	55
Tabla 6 Resumen de los Resultados de las entrevistas los Abogados Externos	68

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Pregunta 1	51
Gráfico 2 Pregunta 2	52
Gráfico 3 Pregunta 3	53
Gráfico 4 Pregunta 4	54
Gráfico 5 Pregunta 5	55

AGRADECIMIENTO

Agradezco infinitamente a Dios por mantenerme de pie ante las dificultades y ser mi máxima fuerza; a la Universidad Técnica de Ambato por la oportunidad de formar parte de esta maestría que me ha permitido enriquecer conocimientos; a los distinguidos y estimados docentes que me han dejado valiosas enseñanzas, en especial a la Magister Jenny Ojeda, excelente ser humano y una profesional muy destacada por su guía y aporte en la realización de mi trabajo de titulación; mil gracias aquellos grandes amigos y compañeros que han mostrado su ayuda constante; mi gratitud a mi querida tía Cecy Hidalgo por su apoyo desinteresado y mi afecto incondicional a mi novio Pablo Silva por incentivar me cada día a superarme profesionalmente.

DEDICATORIA

A todas aquellas personas que hacen de la investigación un verdadero arte, son mi inspiración absoluta; a mi valiosa madre María Elena por su abnegación constante para conmigo, sé que estos triunfos son también tuyos mamá; a mis ángeles del cielo que siempre los siento cerca.

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO
CENTRO DE POSGRADOS
MAESTRÍA EN DERECHO
COHORTE 2021

TEMA:

EL EJERCICIO DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA ENFOCADO AL DEBIDO PROCESO DENTRO DE LA POTESTAD DE COBRO DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL CANTÓN AMBATO.

MODALIDAD DE TITULACIÓN: *Proyecto de Titulación con Componente de Investigación Aplicada y de Desarrollo*

AUTORA: *Abogada Andrea Giovanna Hidalgo Miranda*

DIRECTORA: *Abogada Jenny Lorena Ojeda Chamba Magister*

FECHA: *Veinte y ocho de febrero de dos mil veinte y tres*

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo de investigación analizó las diferentes garantías del Debido Proceso establecidas en la Constitución de la República del Ecuador, las cuales se deben aplicar dentro de cualquier procedimiento administrativo, lo que incluye a los procedimientos especiales de ejecución coactiva para el cobro de obligaciones pendientes. Es así que, en el capítulo segundo se desarrolló el estado del arte aportando temas desde el origen y conceptualización de este derecho constitucional, mismo que asegura a las partes condiciones mínimas de naturaleza procesal con el fin de proteger de forma adecuada los derechos de las personas; no hay que olvidar que la Carta Fundamental tiene un valor normativo y conforme lo manifiesta el artículo 426 de la misma su aplicación es directa. Por otro lado, se ha detallado en la presente investigación lo manifestado en el artículo 76 de la Carta Magna a fin de comprender cada una de las garantías del debido proceso. Además, se revisó y analizó los actos emitidos por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a fin de entender el procedimiento administrativo y coactivo que se lleva a cabo por esta Institución, tomando en cuenta que al ser una entidad pública ejerce algunos instrumentos o medios para efectivizar el cumplimiento de obligaciones

pecuniarias por parte de sus afiliados y jubilados, dentro de los cuales se puede encontrar la imposición de medidas cautelares de carácter real sobre los bienes de los obligados (deudor o administrado). Ahora bien, en las entrevistas realizadas a los Abogados externos que sustancian bajo su cargo los procedimientos de ejecución coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Ambato, han manifestado que se cumple con las garantías del debido proceso, sin embargo, en las encuestas realizadas a los Abogados en libre ejercicio indican que no son cumplidas estas garantías procesales, pudiendo existir indefensión por la falta de notificación y la falta de proporcionalidad en la aplicación de las medidas cautelares.

DESCRIPTORES: *DEBIDO PROCESO, GARANTÍAS, PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y COACTIVO, MEDIDAS CAUTELARES.*

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Introducción

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de la República en el año del 2008, que detalla al Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social, en el cual se menciona cada una de las funciones públicas las cuales deben estar supeditadas al texto constitucional, dentro del cual se consagra como las garantías básicas al Debido Proceso, postulado que abarca una serie de formalidades y solemnidades sustanciales que deben ser acatadas durante el desarrollo de todos los procedimientos en los que se establezcan derechos y obligaciones.

Bajo esta premisa, organismos, dependencias y entidades estatales deben cuidar que sus actuaciones tengan apego a lo dispuesto por la norma suprema, dentro de este mandato se incluyen los procedimientos administrativos especiales, como los de ejecución coactiva, es por esta razón que el presente trabajo se enfocó en analizar varias aristas del Derecho Constitucional relacionando con el Derecho Administrativo.

En un primer plano, se desarrolló un estudio conceptual sobre la garantía misma del Debido Proceso, sus antecedentes, la evolución que ha tenido que atravesar para alcanzar el rango de garantía constitucional, para finalmente desembocar en un examen analítico sobre el alcance que tienen las garantías del Debido Proceso dentro de los procedimientos administrativos especiales específicamente dentro del Procedimiento de Ejecución Coactiva, ya que se ha que varias de ellas se encuentran orientadas a garantizar un accionar jurisdiccional libre de abusos y arbitrariedades, sin que estas tengan relación directa con los actos administrativos que surgen de las instituciones como una medida de coerción para la cancelación de obligaciones monetarias pendientes.

Por otra parte, partiendo de la cercanía y la relación directa que posee el Procedimiento de Ejecución Coactiva para con los administrados se desarrolló un análisis con la legislación ecuatoriana ya que con la promulgación del Código Orgánico

Administrativo fue necesario abordar temas como la naturaleza jurídica y demás generalidades que gobiernan a este procedimiento administrativo especial.

Así pues, el presente trabajo de estudio ha examinado de manera pormenorizada los procedimientos administrativos de la ejecución coactiva desarrollados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con sede en el cantón Ambato, como parte de la discusión administrativa-constitucional que ha puesto sobre la mesa, un tema que en la actualidad se encuentra afectando a un segmento importante de la población económicamente activa del país, quienes al momento de enfrentar un Procedimiento de Ejecución Coactiva iniciado por la esta institución, deben estar amparados por un Debido Proceso en el cual se cumplan las garantías de motivación y proporcionalidad especialmente durante la fase de apremio del Procedimiento de Ejecución Coactiva.

Finalmente se desarrolló un análisis crítico jurídico de los procedimientos de ejecución coactiva dentro de la potestad de cobro en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Ambato con el fin observar la aplicación del derecho del administrado, el Debido Proceso que se debe garantizar en todos los procedimientos en los que se le determinen obligaciones.

1.2. Justificación

Desde sus inicios, la institución jurídica del Debido Proceso ha ido evolucionando al punto de convertirse en una garantía constitucional, y como tal, debe estar presente en todas y cada una de las actuaciones o procedimientos provenientes de los poderes estatales en los que se determinen obligaciones o derechos; de tal forma que ya sea en el plano jurisdiccional o en el ámbito administrativo, aquellos que intervengan como partes se encuentran sometidos a un conjunto de formalidades que deben observarse.

Gracias a su nuevo estatus de garantía constitucional, el Debido Proceso ha dejado de ser una institución jurídica aplicada netamente al derecho penal y ha pasado a ser parte preponderante de todas y cada una de las resoluciones que emanan del poder estatal; es así como, en el caso ecuatoriano, la Constitución vigente, define al Estado como

uno constitucional de derechos y justicia, social. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

Las sentencias emitidas por los más altos Tribunales, las resoluciones y ordenanzas de los gobiernos municipales, acuerdos y resoluciones ministeriales; así como todas y cada una de las actuaciones administrativas de las instituciones que conforman el sector público, cuando dentro de estas se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, deben ajustarse a la garantía del Debido Proceso; así lo señala el artículo 76 de la Constitución de la República y es bajo esta premisa que la presente investigación pretende discernir cuales son las garantías constitucionales y principios procesales aplicables dentro de los procedimientos administrativos y a su vez, cuáles son las garantías básicas del Debido Proceso que son aplicables en aquellos procedimientos administrativos especiales, en este caso los procedimientos administrativos de ejecución coactiva.

Por otra parte, se analizó la interrogante ¿Cuál es el alcance que tienen las garantías del Debido Proceso dentro de los procedimientos especiales de ejecución coactiva para el cobro de obligaciones pendientes desarrollados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? y finalmente con el desarrollo de la investigación, el estudio desembocó en un exhaustivo análisis respecto del accionar de los funcionarios de la institución a cargo de ejecutar el procedimiento coactivo, así se pudo examinar el interés que existe por aplicar el Debido Proceso al momento de observar las garantías básicas en favor del administrado, se indagó sobre la práctica de la garantía de motivación de sus resoluciones y la de la proporcionalidad al momento de ordenar medidas cautelares en contra de los administrados.

De lo anterior se colige la importancia del presente estudio, por cuanto el mismo aborda aspectos trascendentales de la legislación ecuatoriana como la garantía del Debido Proceso en todos los procedimientos administrativos, sin dejar de lado aspectos prácticos de la cotidianidad que ameritan ser revisados y de ser el caso corregidos, por cuanto se aborda temas como el Procedimiento de Ejecución Coactiva, el cual posee relación directa con los derechos del administrado lo que no solo realza la importancia de este estudio en lo teórico, sino que aporta elementos prácticos con la finalidad de

que la administración pública, en este caso el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social sede Ambato, cumpla de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, con las formalidades y solemnidades básicas que conforman el Debido Proceso dentro del quehacer administrativo nacional.

1.3. Objetivos

1.3.1. General

- Analizar el alcance que tienen las garantías del Debido Proceso dentro de los procedimientos especiales de ejecución coactiva para el cobro de obligaciones pendientes desarrollados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

1.3.2. Específicos

- Determinar cuáles son las garantías básicas del Debido Proceso aplicables a los procedimientos administrativos especiales de ejecución coactiva.
- Indicar el cumplimiento de las garantías de motivación y proporcionalidad durante la fase de apremio del Procedimiento de Ejecución Coactiva.
- Realizar un análisis crítico jurídico de los procedimientos de ejecución coactiva dentro de la potestad de cobro en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Ambato en sede administrativa con la Legislación Ecuatoriana.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. El Debido Proceso

2.1.1. Origen

El origen del conjunto de garantías que hoy conocemos como Debido Proceso se remonta a la Inglaterra del siglo XIII y a la carta magna de 1215, época en la cual el monarca inglés Juan sin Tierra es coaccionado a suscribir un instrumento legal que impedía que los barones ingleses fueran encarcelados, sometidos a tortura, despojados de sus bienes, rango o que fueran ejecutados sin que exista una sentencia judicial, producto de un procedimiento de acuerdo con las leyes del reino (Ciancia, 2006, págs. 139-140).

Dentro de este documento se aprecian disposiciones relativas al derecho de la iglesia a estar libre de la intervención del gobierno, los derechos de todos los ciudadanos libres a poseer y heredar propiedades y se les brindaba protección de impuestos reales excesivos. En el plano humanitario se instauró el derecho de las viudas que poseían propiedades para decidir no volver a casarse, en el plano ético administrativo incorporó disposiciones que prohibían el soborno y la mala conducta de los funcionarios y finalmente instituyó las primeras garantías procesales que brindaban igualdad ante la ley. (De la Rosa Rodríguez, 2010, pág. 63).

Y si bien es cierto la carta magna contenía una serie de concesiones orientadas únicamente a miembros de la nobleza, quienes en ese momento histórico se encontraban siendo avasallados por las decisiones arbitrarias de la monarquía, este instrumento marcó las pautas que dieron lugar al desarrollo de lo que hoy se conoce como Derechos Humanos y dio el primer paso en contra de la arbitrariedad y la injusticia, con normativas como la contenida en su apartado 39 donde se señalaba que no se podrá aprisionar a una persona, ni despojarle de sus pertenencias sin fórmula de juicio previo de conformidad con las leyes, surgiendo de esta manera un contrapeso al ejercicio coercitivo del poder (De la Rosa Rodríguez, 2010).

El término Debido Proceso, como tal, es acuñado aproximadamente cien años después de la emisión de esta Carta Magna cuando fue revisada por el rey Eduardo III quien trae a escena por primera vez el término “due process” en su apartado 28, en el cual se brindaba garantías ya no solo para las clases monárquicas o conciudadanos, sino que otorgaba protección a todo hombre sin importar su estado o condición e impedía al poder estatal de turno sustraer aprisionar o ejecutar a alguien sin ser escuchado y que se le dé respuesta a su situación por medio del debido proceso, suprimiendo procedimientos arcaicos usados desde la antigüedad e iniciando un proceso que tomaba en cuenta la voz de las partes y admitía evacuación de elementos probatorios (De la Rosa Rodríguez, 2010, pág. 63).

Finalmente el término Debido Proceso Legal, due process of law, surge en Estados Unidos como una variación del concepto encontrado en la Carta Magna de Inglaterra, dentro de la Quinta Enmienda de la constitución estadounidense, donde se instituye los derechos de todo ciudadano a tener un proceso judicial y posteriormente en su enmienda décimo cuarta, se establece que no solamente la vida y la libertad, sino que también la propiedad de una personas no podrá ser restringida sin un debido proceso (Agudelo, 2005) .

En Latinoamérica un escenario totalmente diferente al common law de Norteamérica, la mayoría de los códigos políticos no contemplaban el calificativo “debido”, y señalaban que bastaba con un procedimiento racional y justo, el cual comprendía una serie de garantías tales como el derecho del inculpado a ser oído, la facultad de hacer valer sus medios de defensa y a que se pronuncie una decisión fundada y motivada, para que la decisión sea justa (Agudelo, 2005).

Las diferencias entre el debido proceso reconocido en Estados Unidos y en Latinoamérica son marcadas, en primera instancia en Estados Unidos se garantiza un juicio por jurado y en los países de habla hispana de la región no; por otra parte, en los países latinoamericanos es necesario fundamentar la sentencia en las disposiciones legales que sustentan el acto o actos materia del juicio, y en Estados Unidos los fallos no se fundan en la legislación. (De la Rosa Rodríguez, 2010).

Esto se debe en parte a que el primer antecedente del debido proceso en Latinoamérica se encuentra en el artículo 287 de la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en 1812, más conocida como Constitución de Cádiz, en la cual se dispone que el español no podrá ser privado de su libertad sin que preceda información sumaria del hecho, por el que merezca, según la ley, ser castigado con pena corporal. (Ciancia, 2006).

Se conoce que este ordenamiento llegó a Centroamérica específicamente a Veracruz, México, el 6 de septiembre de 1812 y a la ciudad de México cinco días después con permiso oficial para que se cumpliera, la Constitución de Cádiz representó el primer antecedente para la redacción de su texto constitucional. (De la Rosa Rodríguez, 2010, págs. 62-64).

Por su parte en Argentina, el debido proceso respondía a un criterio más procesalista y ligado al Derecho Penal ya que definía la forma en que debe sustanciarse un procedimiento en el que se ha de castigar la trasgresión de las normas. (Rodríguez, 2022).

En el caso de Chile sus autores coinciden en que las garantías del debido proceso han sido preceptos muy importantes en el desarrollo del sistema de protección de los derechos humanos y consideran al debido proceso, a la seguridad jurídica y a otras instituciones jurídicas como requisitos indispensables para un estado de derecho. (Medina, 2003, pág. 267).

Sin embargo, se ha de recordar que las constituciones al ser cuerpos normativos relativamente nuevos, que por lo general han sido instrumentos políticos, que se han centrado en aspectos básico y esenciales de la organización y funcionamiento del poder de un Estado y su estructura básica de gobierno, las declaraciones de derechos eran textos normativos separados y han estado tradicionalmente ligadas con el Derecho Penal, hasta que fueron incorporadas a los textos constitucionales y se extendieron a las otras ramas del Derecho. (Oyarte, 2016).

En el Ecuador fue en la constitución de 1829, en la que por primera vez se incorpora la garantía del habeas corpus a un texto constitucional y fue en la constitución de 1830 en la que por primera vez se incorporaban ciertos derechos de las personas al plano constitucional, desde allí hasta llegar a tiempos del constitucionalismo actual, los derechos y garantías han ido evolucionando, de tal forma que las garantías básicas del debido proceso han pasado de ser reglas procedimentales del Derecho Penal para convertirse en mandatos supremos que han de cumplirse en todo proceso ya sea este jurisdiccional o administrativo, toda vez que el fin último del constitucionalismo es garantizar los derechos fundamentales de la persona humana para lo cual se organiza al Estado jurídicamente de tal forma que estos postulados puedan cumplirse. (Anchundia, 2022).

2.1.2. Concepto

En la actualidad al momento de conceptualizar al debido proceso, es menester indicar que no existe una definición universalmente aceptada, no obstante, el catedrático Arturo Hoyos considera que:

La garantía constitucional del debido proceso es una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciar se respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por la contra parte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por la ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos. (Hoyos, 1998, pág. 54).

Por su parte la Corte Constitucional del Ecuador, desde su creación, ha analizado cada una de las garantías que componen el debido proceso y le ha brindado una conceptualización general señalando que:

El debido proceso conlleva un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada, que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces. (Corte Constitucional del Ecuador, 2013, pág. 7).

Por lo tanto, de conformidad con lo expresado por este órgano de justicia constitucional, en el Ecuador el debido proceso es más el conjunto de principios, derechos y garantías que deben ser observados en cualquier procedimiento, no solo como una mera orientación, sino como una obligación que pretende garantizar de manera eficaz los derechos constitucionales de las personas.

2.1.3. El Debido Proceso como garantía constitucional

La institución jurídica del debido proceso para alcanzar el sitio que ocupa en la actualidad ha debido transitar por las turbulentas aguas de la historia y pasar de ser una institución jurídica ligada únicamente al ámbito procedimental penal a ser reconocida en varios instrumentos internacionales, como una máxima del derecho que garantiza a las personas el sometimiento a procedimientos judiciales y administrativos, justos, legales y previamente definidos.

Tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas que recoge en varios de sus artículos, el reconocimiento al debido proceso, al señalar que nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso, ni desterrado sin formula de juicio desarrollada necesariamente por un juzgador independiente quien determinará derechos y obligaciones o realizará el examen de cualquier acusación contra ella, asegurando todas las garantías necesarias para su defensa. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948).

Y si bien esta Declaración es el primer documento común a todos los países del planeta en cuanto a derechos humanos y libertades fundamentales, no presenta una fuerza

vinculante sino para los Estados que han incluido estos principios en sus propias Constituciones.

En relación con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, este es más detallado respecto de las garantías que se les confiere a los procesados en materia penal, este cuerpo normativo también ha desarrollado disposiciones relacionadas con el debido proceso al establecer máximas de igualdad, publicidad y justicia al momento que las personas se encuentran enfrentando procedimientos que conllevan de una u otra forma restricciones a sus derechos personales o a su propiedad. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

En el caso de nuestro continente la Convención Americana sobre Derechos Humanos es un instrumento que ha colaborado en esta denominada evolución del debido proceso por cuanto en su artículo octavo se aprecian tanto las garantías judiciales comunes a todo proceso, como las que atañen al proceso penal; sin embargo, mediante interpretación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha señalado que las normas y principios consagrados en la Declaración Americana y la Convención Americana de Derechos Humanos, son relevantes no solo para los procesos penales, sino también para otros procedimientos a través de los cuales se determinen derechos y obligaciones de carácter civil, laboral, fiscal y de otra índole. (Organización de los Estados Americanos, 1969).

En el caso del Ecuador su historia constitucional no ha sido ajena al debido proceso y cada uno de estos instrumentos internacionales han contribuido con la formación y el reconocimiento de este, hasta convertirlo en el conjunto de garantías constitucionales que se conoce, a raíz de la promulgación de la Constitución de Montecristi.

Estos presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, buscan una correcta tramitación de los procesos desde el ingreso, durante el transcurso de toda la instancia y pretenden ser el camino idóneo para alcanzar una decisión adecuadamente motivada y que pueda ser ejecutada de conformidad con lo dispuesto por la autoridad de la cual emana.

Sin embargo, no es en la constitución del 2008 en donde se puede encontrar este término por primera vez, ya que en la constitución de 1998 se puede apreciar de manera taxativa la utilización del término debido proceso en calidad de derecho o garantía constitucional, otorgando un fin esencialmente garantista, al precautelar a la persona de arbitrarias e injustas decisiones del poder público y particularmente de quienes administraban justicia. (Zambrano, 2005, págs. 45-47).

Actualmente en el país gracias al garantismo vigente, que pretende ser la alternativa pragmática para alcanzar el equilibrio entre el ciudadano y Estado, el debido proceso se convierte en un cúmulo de garantías para el primero y se torna en una obligación de carácter constitucional para el otro; ante lo cual es preciso resaltar que este nuevo estatus del debido proceso se aleja de la idea que indica que este es únicamente parte de los procesos jurisdiccionales o de los procedimientos penales y se le reconoce en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, así lo dispone el primer inciso del artículo 76 de la Constitución vigente (Asamblea Nacional Constituyente, 2008) .

2.1.4. Garantías básicas del Debido Proceso

En un Estado Constitucional de derechos, como ha definido la Constitución de la República vigente al Estado ecuatoriano, el debido proceso concebido como una garantía constitucional inherente a todos los procedimientos, pretende restaurar los derechos que hayan sido conculcados, alejándolo definitivamente de su naturaleza meramente procesalista; ahora el debido proceso es una institución que garantiza la protección de los derechos humanos, por medio de obligaciones jurisdiccionales y administrativas que buscan alcanzar un orden más justo. El debido proceso como garantía constitucional permite el desarrollo de procedimientos equitativos e imparciales que poseen como premisa básica el respeto a los derechos de toda persona que afronta un proceso y para el órgano jurisdiccional o administrativo que los sustancia se convierte en la obligación de utilizar la ley para una correcta tramitación y la obtención de un juicio justo; y, adicionalmente obliga a la autoridad a velar por los intereses individuales de las partes, observando las características propias de cada procedimiento y respetando el trámite propio que más se ajusten a estas, dentro del

cual se deberán agotar todas las etapas previamente determinadas en el ordenamiento jurídico, previo a la emisión de cualquier tipo de resolución.

En el Ecuador el artículo 76 de la Constitución de la República impone taxativamente un conjunto de principios y garantías básicas que deben ser observadas por los servidores judiciales y administrativos en las causas o procedimientos sometidos a su conocimiento y decisión, situación que amerita un análisis pormenorizado de cada una de estas garantías y que mejor manera de iniciar que con un pronunciamiento del máximo órgano de justicia constitucional, la Corte Constitucional del Ecuador, que en sentencia No. 546-12-EP/20 realiza un análisis respecto del derecho al Debido Proceso, señalando que este principio constitucional posee amplia relación con temas de carácter procesal, al estar conformado por varias reglas, pretende garantizar una tramitación adecuada y justa de procedimientos en los que se determinen derechos y obligaciones, de tal manera que la legislación procesal debe acoplarse y hacer posible su ejercicio, en el marco de los distintos tipos de procedimientos, a través de un trámite reglado. (Corte Constitucional del Ecuador, 2020) .

Bajo esta misma línea es necesario considerar que dentro de estas reglas constitucionales que conforman el artículo 76 de la Constitución, existen garantías propias e impropias la trasgresión de las primeras vulnera directamente el Debido Proceso entendido este como un principio constitucional y la segunda, las impropias, no configuran por sí solas supuestos de violación a este derecho, sino que inobservan reglas de trámite previstas en la legislación procesal. (Corte Constitucional del Ecuador, 2020, págs. 6-7).

El Debido Proceso en las sociedades democráticas contemporáneas, actúa como eje articulador de la validez procesal y debe ser protegido de cualquier tipo de vulneración, ya que la infracción de sus garantías constituye un atentado grave, no solo a los derechos de las personas, sino incluso al Estado y la seguridad jurídica, ya que estos son lineamientos que aseguran que una causa se ventile en apego a las máximas garantistas, como el acceso a los órganos jurisdiccionales, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica. (Agudelo, 2005).

A continuación, se analiza cada una de las garantías que conforman el denominado Debido Proceso.

2.1.4.1. Toda autoridad debe garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes

La Corte Constitucional del Ecuador respecto de esta garantía ha señalado que su naturaleza es establecer límites a las actuaciones discrecionales de los poderes públicos en busca de que su accionar vaya acorde a la normativa preestablecida en el ordenamiento jurídico, anteponiendo siempre el cumplimiento efectivo de los derechos que las partes poseen dentro de un proceso administrativo o judicial en el que se ventile una controversia. (Corte Constitucional del Ecuador, 2018, págs. 19-20).

Esta garantía exige a las autoridades no solo observar, sino aplicar correctamente estas normas generando un vínculo entre esta garantía y la seguridad jurídica, tanto más que en el Ecuador se encuentra plasmado en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República.

2.1.4.2. La presunción de la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada

El numeral segundo del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, contiene una de las garantías propias que regula el correcto desenvolvimiento de los procedimientos, nace como un precepto relacionado directamente con el Derecho Penal.

Sin embargo, la presunción de inocencia como una garantía constitucional de las personas, hace la diferencia entre un sistema inquisitivo y uno acusatorio (en el primero se presume la culpabilidad de las personas y en el segundo la inocencia). (Corte Constitucional del Ecuador, 2019, págs. 4-6).

La Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado su propio análisis señalando que el derecho que tienen las personas de ser consideradas inocentes, ha sufrido una gran evolución a lo largo de la historia de los tratados internacionales, lo que ha derivado en establecer que: la promulgación de un tipo penal que presuma la culpabilidad es una violación directa de esta garantía.

Se exige además que un Estado no condene sin fórmula de juicio a persona alguna, evitando que su poder coercitivo atente en contra de cualquier persona incluso en la formación de una opinión pública, mientras no se acredite conforme a la ley la responsabilidad del acusado. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

2.1.4.3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento

En un Estado Constitucional de Derechos y Justicia en donde ya priman las garantías y preceptos constitucionales resultaría contrario a toda lógica desmerecer el valor que la legalidad posee en una sociedad democrática que necesita reglas de juego claras y predeterminadas, en especial durante los procesos que sancionan una infracción, situación por la cual el constituyente ha reconocido al principio de legalidad como parte del derecho al debido proceso, haciendo de este un límite transversal del poder punitivo del Estado y la arbitrariedad, sin importar el tipo de controversia, ni la materia sea esta penal, administrativa o de cualquier otra índole, el objetivo que persigue es respetar y hacer respetar lo expresado por la Ley.

El principio que se desarrolla en el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución, se encuentra orientado a satisfacer un plano formal y otro material. El primer plano sustentado por el artículo 132 numeral 2 de la misma norma magna en donde se expresa que únicamente la Ley podrá tipificar infracciones y determinar las sanciones; y, el plano material relacionado con el mandato de tipicidad que garantiza a las personas

predeterminación normativa de las conductas que sean consideradas ilícitas y sus sanciones correspondientes, es decir garantiza que las reglas de juego no sean modificadas al andar o a conveniencia.

En resumen, el principio de tipicidad dota de previsibilidad y certeza mediante normas jurídicas previas (lex previa) que permitan predecir con suficiente nivel de certeza las infracciones y su respectiva sanción (lex certa), por lo que este principio también guarda relación con el derecho a la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, págs. 7-9).

2.1.4.4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria

Como se ha mencionado, dentro del conjunto de garantías que conforman el debido proceso existen garantías propias e impropias y este es el mejor ejemplo de garantía impropia ya que para configurarse una transgresión a esta garantía es necesaria la existencia de una violación a una regla de trámite.

Al hablar de la prueba, es necesario comprenderla como una actividad humana que busca comprobar o verificar la autenticidad de un hecho u objeto, esta noción de prueba ha sido empleada en el campo judicial; sin embargo, gracias a la evolución propia de la legislación es aplicable en materias penales, civiles y administrativas, este precepto constitucional tiene íntima relación con la fuente de los elementos de verificación y la licitud en su obtención la misma que ha de llevarse a cabo sin infracción de derechos constitucionales o normas procedimentales.

Consecuentemente, siguiendo aquella línea de pensamiento, se colige que la valoración de la prueba, al constituir una cuestión de legalidad no conlleva una controversia en la órbita constitucional. Caso contrario ocurre con lo relacionado a la obtención y actuación probatoria, pues al tenor de lo señalado en la norma supra, sí constituye un asunto de índole constitucional.

2.1.4.5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora

Este principio nace en el Derecho Penal y en la actualidad dentro de un marco garantista como el ecuatoriano, busca la aplicación más favorable a los derechos del imputado, en el caso de existir varias normas o interpretaciones aplicables a un caso concreto, decantándose siempre a la que más proteja los derechos, aun cuando esta norma hubiera sido publicada posteriormente al hecho que ameritó la sanción.

El principio de favorabilidad, como se le conoce, posee al Estado como garante de los derechos de los ciudadanos, mediante una correcta tutela judicial y un irrestricto respeto al principio de la seguridad jurídica, de donde nace la obligación, de aplicar la norma que sea más favorable para el infractor.

2.1.4.6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza

El principio de proporcionalidad de las sanciones hace referencia al accionar de las autoridades que a causa de sus competencias son las encargadas de la tipificación de las conductas ilícitas y la medición razonable de sus consecuencias, a través de una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia emitida en el caso *Usón Ramírez vs. Venezuela*, señaló como elementos importantes que el Estado debe considerar al momento de desempeñar su poder punitivo: a la racionalidad y a la proporcionalidad, elementos que actúan como limitantes entre la impunidad y el abuso en la determinación de las penas.

Dentro del quehacer administrativo este principio tiene amplia relación con procedimientos sancionadores y con aquellos denominados especiales, situación por la cual fue desarrollado en líneas posteriores.

2.1.4.7. El derecho de las personas a la defensa

Para hablar del derecho a la defensa, es preciso iniciar brindándole una definición, es así como de conformidad a lo señalado por juristas nacionales de amplia representatividad se anota que el derecho de las personas a la defensa, es aquel que asiste a todo demandado, imputado o acusado, y que involucra al defensor de estos permitiéndoles comparecer en todas las etapas e instancias de un proceso, para desarrollar de forma libre las pruebas, los alegatos y las impugnaciones que sean necesarias para obtener una resolución justa y apegada a Derecho, gracias al desarrollo de un juicio contradictorio en igualdad de condiciones. (Cueva, 2014, pág. 186).

Por lo tanto, el derecho a la defensa permite a las personas que se encuentran inmersas en un proceso legal no solo a acceder a los medios de defensa, sino que busca hacer respetar los derechos constitucionales de las partes, obligando a los operadores de justicia a aplicar las garantías básicas del debido proceso y tutelar su cumplimiento.

Dentro del marco del debido proceso, deben existir condiciones que aseguren una adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones estén sometidos a una controversia judicial, y el derecho a la defensa no solamente actúa de manera conjunta con las demás garantías, sino que las convierte en operativas ya que es la única que permite que las demás garantías tengan vigencia concreta dentro de cualquier tipo de proceso; y, su inobservancia acarrea nulidades procesales.

Es así como el derecho a la defensa se erige como uno de los pilares del debido proceso y se convierte en el principio jurídico de orden procesal mediante el cual se garantiza que toda persona acceda a garantías mínimas para asegurar el respeto de sus derechos de entre los cuales resalta la oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente a la autoridad dirimente.

En el Ecuador tal y como ha sido incorporado en la Carta Magna vigente, se puede apreciar que el derecho a la defensa se encuentra conformado por varias disposiciones taxativas de orden procedimental, situación que conlleva a un estricto cumplimiento de estas y que no requiere mayor análisis dentro de la presente investigación. Bajo esta perspectiva se ha considerado oportuno analizar puntualmente los postulados contenidos en los literales k); l); y, m); del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, con el objeto de llegar a un mejor entendimiento de sus alcances. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

2.1.4.7.1. Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.

El derecho a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente tiene en primera instancia relación con la competencia, precepto que impone que los jueces ejerzan la potestad estatal de administrar justicia en el respectivo territorio, materia y grado de las personas, conocido este derecho en la doctrina como la garantía a ser juzgado por juez natural, exige que el juzgador, así como su competencia se haya establecido por ley con anterioridad a la controversia. (Corte Constitucional del Ecuador, 2022).

De lo anterior, se debe resaltar que uno de los méritos de este derecho radica en el destierro de la esfera judicial y administrativa de los juzgamientos llevados a cabo por tribunales de excepción o por comisiones especiales designadas con ese único objeto, suprimiendo de esta forma la injusticia y la parcialización.

Respecto de la independencia e imparcialidad, se debe recordar un presupuesto del Estado de Derecho, que garantiza que la administración de justicia no será jamás subordinada a poderes políticos y que someterá sus actuaciones únicamente a normas predeterminadas, evitando que los poderes políticos ejerzan actuaciones que no estén normadas o extralimiten sus atribuciones.

El derecho a un juez imparcial es una de las garantías básicas del debido proceso, por medio de la cual el Estado garantiza a los ciudadanos que en todo proceso en el que se determinen sus derechos y obligaciones, este tercero va a dirimir, no presente compromisos o prejuicios indebidos de índole personal, con las partes o con el resultado del proceso; asegurando de esta manera la mayor objetividad posible de cara a la tramitación de un caso en concreto.

De esta manera se hace necesario que en la práctica no exista una relación indebida entre el juzgador y las partes, ya sea por perjuicio, preferencia, familiaridad o afinidad; y de igual manera, para hablar de imparcialidad, en su dimensión objetiva es necesario la inexistencia de relaciones indebidas entre el juzgador y el objeto de la controversia. (Andrade Ubidia, 2005).

En el ámbito constitucional, la imparcialidad del juzgador posee como finalidad asegurar la confianza que estos deben generar en una sociedad democrática; no obstante, al ser este un derecho humano, ligado al debido proceso, se brinda al justiciable mecanismos procesales para evitar que se vea afectado: como la inhibición y la recusación, a través de los cuales se pueden considerar como válidas determinadas justificaciones objetivas que asegurarían que determinado juzgador sea apartado del conocimiento de la causa (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

2.1.4.7.2. Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

Al hablar de la motivación como una garantía constitucional, se puede señalar que esta permite a los ciudadanos que forman parte de un proceso judicial o administrativo conocer de manera clara los fundamentos que llevaron a una autoridad a tomar tal o cual decisión, motivar por lo tanto es justificar la decisión adoptada, proporcionando argumentos que no solo resulten convincentes, sino que se debe cimentar las opciones

que la autoridad adopta, demostrando que la decisión se encuentre apegada a la Ley y que está justificada, entre otras, por la racionalidad. (Espinoza, 2010, págs. 12-14).

La motivación como una obligación de los poderes estatales desde sus inicios en la Constitución francesa de 1795, y pretendía fungir como un medio de control democrático del ejercicio del poder jurisdiccional, actualmente, dentro de los estados democráticos la motivación se configura como criterio que marca los límites entre racionalidad y arbitrariedad; por lo tanto, la motivación no es otra cosa que el uso de la racionalidad para dirimir los conflictos que surgen en una sociedad ordenada y moderna que busca apartarse de la arbitrariedad.

En el Ecuador, el mayor órgano de administración de justicia constitucional, desde su creación con la Constitución de 2008 ha emitido varios criterios y parámetros que han de ser tomados en cuenta para obtener una correcta motivación de las decisiones estatales, sin embargo la actual conformación de la Corte Constitucional se ha apartado de los criterios de sus antecesores y ha señalado que una resolución o sentencia se encuentra lo suficientemente motivada cuando integra dos elementos: una fundamentación normativa suficiente, y una fundamentación fáctica suficiente. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, pág. 18).

Que la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso, es decir la mera enunciación de las normas que se creen aplicables al caso en concreto resulta insuficiente ya que debe existir un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso.

Al igual que en la fundamentación normativa, una fundamentación fáctica suficiente debe contener una justificación de los hechos dados por probados en el caso, no solo por la mera enunciación de los antecedentes; sino que, por el contrario, las autoridades deben realizar un análisis de las pruebas, exponiendo el acervo probatorio aportado a los autos.

Sin embargo, la misma Corte Constitucional ha señalado que existen casos donde la fundamentación fáctica puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse de causas donde se deciden cuestiones de puro derecho, en las que existe acuerdo sobre los hechos o estos a su vez fueren notorios o públicamente evidentes; y, termina indicando que para su evaluar las fundamentaciones normativa o fáctica de una argumentación jurídica son suficientes, se debe tener en cuenta, no solamente el contenido explícito del texto de la resolución, sino también su contenido implícito, procurando que este último sea mínimo. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, pág. 23).

2.1.4.7.3. Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos

La Constitución vigente reconoce el derecho de las personas a recurrir a un fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos, esta garantía pretende asegurar que toda persona que sea parte en un procedimiento tenga el Derecho Constitucional a impugnar la decisión, cuando una de las partes se sienta lesionada o inconforme con una resolución o sentencia, para que la misma sea revisada por otro órgano, generalmente uno de mayor jerarquía. (Pleno de la Corte Nacional de Justicia, 2017).

Este derecho constitucional, al igual que los anteriores, nace como una institución jurídica del Derecho Penal que posee amplia relación con la naturaleza humana la cual tiende a rechazar toda acción o decisión que se muestre adversa a sus intereses, es así como este principio proporciona la opción de que un superior revise las actuaciones y decisión adoptada por un inferior, verificando si se adolece de algún vicio, error o se encuentre alejado de los presupuestos de la legalidad; garantizando la paz y la convivencia social por medio de normas que son aptas para canalizar ese rechazo u oposición a lo resuelto. (Rojas, 2002, págs. 190-195).

Por esta razón los estados democráticos modernos y sobre todo los occidentales reconocen el derecho subjetivo de las personas a buscar se corrijan los perjuicios causados por errores en las actuaciones públicas mediante una serie de herramientas

jurídicas que tienen por objetivo cuestionar las resoluciones de la administración, expresar inconformidad respecto del contenido de un acto o decisión pública, con el propósito de provocar su modificación o revocatoria, por considerarlo contrario al orden jurídico y lesivo para el interés público o propio. (Echandía, 1997, págs. 500-505).

2.1.5. Garantías del Debido Proceso aplicables a los procedimientos administrativos

La Constitución de la República garantiza que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se sigan las reglas del debido proceso y si bien es cierto la redacción que el constituyente le ha otorgado en ocasiones incluye reglas procesales demasiado específicas para constar en una norma de esa jerarquía, no se debe desmerecer el espíritu que el constituyente le ha brindado al debido proceso y sus instituciones jurídicas al incluirlas en los procedimientos administrativos, aspecto concordante con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismo que en más de una ocasión ha señalado que los procesos sujetos a estas garantías pueden ser de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otra índole. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012).

La aplicabilidad del conjunto de garantías que conforman el debido proceso en sede administrativa es innegable, sin embargo hay que tener en consideración que varias de estas garantías y derechos están dirigidas a la correcta actuación en procedimientos judiciales, a la par no se debe olvidar que el resto de garantías deben ser acatadas por todos y cada uno de los servidores y autoridades, al respecto se conocen los pronunciamientos de varios de los organismos internacionales; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por su parte ha señalado que el artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales, sino a todos los órganos estatales que adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008).

De igual forma a nivel de Derecho comparado, la Corte Constitucional de Colombia, ha establecido que toda resolución administrativa debe ser el resultado de un proceso en el que el administrado ha sido escuchado y ha podido presentar las pruebas que le asistan para demostrar su derecho, con la observancia a las disposiciones infra constitucionales que lo regulen.

Por otra parte, es preciso mencionar que, pese a que el debido proceso no puede estar limitado al plano jurisdiccional y que debe ser garantizado en todo trámite o actuación del Estado, es necesario diferenciar aquellos que pueden ser plasmados en la realidad procesal de la administración pública, por lo que se debe actuar en primer plano conforme a la legalidad y a los principios generales de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999).

Como se ha expresado los instrumentos internacionales los que por excelencia definen los derechos y garantías de las personas, dejando a los constituyentes de las diferentes naciones únicamente la tarea de reconocerlas, plasmándolas en las diferentes constituciones, lo que genera que las disposiciones del debido proceso en el plano administrativo en un país no sea el mismo en otro, es por esto que se presenta una recopilación de los análisis realizados dentro de las diferentes resoluciones que ha emitido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de las garantías del debido proceso, esenciales para la emisión de una resolución justa y acorde a la legislación propia de cada Estado.

El primer aspecto relacionado con el debido proceso es la garantía de la notificación previa sobre la existencia de un proceso, entendida esta como una comunicación detallada del asunto sujeto al conocimiento de la autoridad, con información de los cargos correspondientes, garantiza el derecho a las personas a ser escuchadas, otro de los aspectos fundamentales del debido proceso que consiste en permitir al administrado dar a conocer su punto de vista y alegaciones, lo cual desencadena el derecho a tener representación legal dentro de los procedimientos administrativos en que se determinen derechos y obligaciones; adicionalmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que esta garantía debe incluir, entre otras, el derecho a ejercer su defensa disponiendo del tiempo indispensable para

conocer las imputaciones que se les formulan, y en consecuencia defenderse de ellas, lo que incluye el derecho a disponer de un plazo razonable para preparar sus alegatos y formalizarlos, y para promover y evacuar las correspondientes pruebas. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999).

Otro de los elementos que ha sido resaltado como elemento fundamental del debido proceso en los procedimientos administrativos, es el derecho a contar con una decisión fundada, la obligación que posee la Administración para desarrollar los fundamentos de sus decisiones y los ponga a disposición de los administrados es esencial para erradicar la arbitrariedad de las autoridades estatales administrativas, por cuanto permite conocer los motivos y normas en las cuales se basó para adoptar tal o cual resolución. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008).

Finalmente, es importante señalar dos elementos que necesariamente deben ser parte del debido proceso en procedimientos administrativos, el primero la publicidad de la actuación administrativa, que va de la mano con el derecho al acceso a la información y el segundo el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas.

Debe destacarse que la ausencia de mecanismos judiciales adecuados para efectuar una revisión amplia de las decisiones administrativas también tiene efectos directos sobre la vigencia de los derechos sociales, desde que muchos de estos derechos dependen de la adopción de decisiones administrativas razonables y proporcionales. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

2.1.6. La motivación de los procedimientos administrativos

Como se ha señalado, la motivación ha de entenderse como la fundamentación razonable que las autoridades están obligadas a proporcionar, respecto del contenido de las resoluciones que emiten y los actos administrativos están incluidos dentro de este precepto; de tal forma que todos los órganos del poder público, al momento de emitir una resolución o decisión aunque no forme parte del quehacer jurisdiccional ha de tomar en cuenta los presupuestos fácticos, las normas de Derecho aplicables y la finalidad que se persigue con la decisión.

Una motivación adecuada de un acto administrativo debe considerar en primer lugar la normativa o disposiciones que facultan a la autoridad que tal decisión sea adoptada y los hechos que fueron considerados para ser examinados por el correspondiente órgano, la simbiosis entre estos elementos debe ser tan racionalizada e incluso admitir revisión judicial de la exactitud de los motivos y su correspondencia con los textos legales, haciendo posible su fiscalización. (García & Ramón, 2008, pág. 539).

La motivación obliga a los órganos del poder estatal a desarrollar la mejor argumentación fáctica y jurídica posible como apoyo de sus decisiones, valoraciones de tratadistas coinciden en señalar que es erróneo hablar de una motivación correcta o adecuada, ya que este estándar de perfección se constituye únicamente en un ideal que el Estado Constitucional persigue como parte de su deber máximo de respetar y hacer que se respeten los derechos y garantías de las personas y señalan que basta con una motivación suficiente. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, pág. 22).

En la praxis la garantía de la motivación no puede asegurar a las personas que las decisiones de las autoridades sean infaliblemente justificadas, ante lo cual lo que se pretende es asegurar que las actuaciones administrativas tengan motivación suficiente, dependiendo las características únicas del caso en concreto, para que el derecho al debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa puedan ejercerse efectivamente con miras a reducir las equivocaciones de las que adolecen los actos del poder público, por cuanto la motivación constituye un requisito esencial para la validez del acto y por ende para su legalidad ya que justifica el cumplimiento de los elementos normativos aplicables al hecho en particular y la razonabilidad con la cual han sido aplicados, su omisión genera nulidad insubsanable. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, pág. 31).

La motivación dentro del plano administrativo, a causa de la variedad de actos que el quehacer administrativo requiere para su normal desenvolvimiento, ha dado lugar a un elemento de flexibilidad que pretende discernir entre los casos en que efectivamente se produce una nulidad insubsanable y aquellos que a causa de sus características

podrían aceptar como válida y suficiente una motivación sucinta, escueta, e incluso inexistente en el propio acto, cuando esta deriva exclusivamente de sus antecedentes; este elemento de la administración admite la utilización de fórmulas genéricas de motivación y la mera remisión a una norma de Derecho si ésta es suficientemente explicativa. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

En el Ecuador, el poder público se encuentra limitado por los mandatos constitucionales que obligan a garantizar los derechos plasmados por el constituyente en el texto de la norma supra por medio de las instituciones que conforman el aparato estatal, las cuales son las encargadas de materializar estos derechos, es decir corresponde al Estado garantizar el bien común, por medio del correcto funcionamiento de sus organismos.

En este punto, resalta la importancia del servidor público obligado a actuar conforme faculta la Constitución y la Ley, garantizando en la casuística, que sus decisiones sean legítimas y no arbitrarias y que de ninguna manera puedan afectar los derechos y garantías fundamentales de los administrados.

El servidor público investido de legitimidad realiza diferentes actividades dentro de sus competencias, las cuales se materializan a través del conocido acto administrativo, el cual para que sea válido, debe cumplir con requisitos de competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación, por lo cual dentro de la legislación administrativa nacional, específicamente en el artículo 100 del Código Orgánico Administrativo y se ha plasmado las exigencias que contempla una motivación suficiente de los actos administrativos, señalando tres requisitos:

- El primero, el señalamiento expresado de las normas y principios jurídicos que son aplicables al caso en concreto y el alcance que se le ha dado dentro del acto administrativo.
- En segundo lugar, la calificación de los hechos que han sido la base para la adopción de una decisión y que se encuentren respaldados por la evidencia constante dentro del correspondiente expediente.

- En el tercero se ha de incluir la explicación de la pertinencia entre la normativa y los hechos, los cuales deben guardar relación lógica con la normativa y lo resuelto, caso contrario este acto administrativo se entenderá carente de motivación (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

2.1.7. La proporcionalidad en los procedimientos administrativos

En el Derecho Administrativo, el principio de proporcionalidad como parte de las garantías del debido proceso, posee íntima relación con la justicia material, base de las relaciones jurídicas de carácter administrativo, se trata de un principio que marca las pautas para una correcta actuación de la Administración pública que pretende velar por el interés general y adecuar su actuación a los fines que persigue (Tirado, 2011).

El principio de proporcionalidad ha sido comparado con el de razonabilidad, siendo incluso señalado por algunos autores como sinónimos, no obstante, ambos deben ajustarse en primera instancia a la facultad atribuida a la autoridad y guardar equilibrio entre los medios coercitivos que emplea, con los fines públicos que tutela, previniendo de excesos y arbitrariedades en la consecución de sus objetivos, esta exigencia de privilegiar los derechos fundamentales y la racionalización en el ejercicio del poder, hacen que el principio de proporcionalidad y el Derecho Administrativo se encuentren íntimamente relacionados. (Coviello, 2011).

El principio de proporcionalidad en el ámbito del Derecho Administrativo debe ser analizado desde dos perspectivas, la de su aplicación en el plano normativo, y, en segundo lugar, en el plano aplicativo, ya que en este puede existir discrecionalidad en los criterios utilizados para emitir una resolución dentro del ámbito específico en que deba aplicarse. Consecuentemente debe tenerse presente que, si bien es cierto, el principio de proporcionalidad puede aplicarse tanto a leyes, sentencias y resoluciones, por su cercanía con el Derecho Penal y procedimientos administrativos sancionadores, existen dentro de la legislación ecuatoriana procedimientos especiales que al hacer uso del poder coercitivo estatal se encuentran llamados a considerar este principio dentro sus actuaciones, ya que dejarlo de lado sería nocivo para los administrados y desviaría

al Estado de la consecución de sus objetivos de entre los cuales se destaca el respeto a las garantías constitucionales.

A causa de esta premisa el presente estudio se aparta del criterio que identifica a la razonabilidad como sinónimo de la proporcionalidad ya que como se ha explicado esta es un elemento de la segunda y no solo implica evaluar una determinada medida desde el punto de vista de su justificación racional, sino que debe ser entendida como un paso previo al análisis de proporcionalidad, verificando que toda medida que limite o restrinja la libertad o los derechos fundamentales, se encuentre justificada en la consecución de un fin legítimo, rechazando aquellas que carezcan de explicación, que sean manifiestamente absurdas o que se justifiquen en la búsqueda de objetivos contrarios al espíritu de la norma constitucional. (Coviello, 2011).

De esta manera, solo una vez superado el primero, sería posible realizar el análisis de proporcionalidad de tal o cual medida, por cuanto la razonabilidad implica evaluar si las restricciones que se imponen a los derechos o a la libertad de los individuos se adecuan a las necesidades y fines públicos que los justifican, de manera que no aparezcan como injustificadas o arbitrarias, sino como razonables; esto es, simétricas a las circunstancias que las originan y a los fines que se quiere alcanzar con ellas.

No obstante, la racionalidad por sí sola, no puede constituirse en el único elemento de la proporcionalidad, es por esto por lo que se ha de tener en consideración el elemento de la idoneidad que resulta indispensable para su consecución; toda intervención en los derechos fundamentales debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. Por su parte la idoneidad impone dos exigencias a toda medida de intervención en los derechos fundamentales: en primer lugar, que tenga un fin constitucionalmente legítimo y, en segundo término, que sea idónea para favorecer su obtención. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, pág. 40).

Por su parte el Código Orgánico Administrativo, respecto de la proporcionalidad, en su artículo 16 señala en concordancia con el análisis aquí desarrollado que todas las decisiones administrativas deben adecuarse a un fin previsto en el ordenamiento jurídico y deben adoptarse dentro de un marco de equilibrio entre los diferentes

intereses, sin limitar el ejercicio de los derechos de las personas a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

2.1.8. El derecho a recurrir en los procedimientos administrativos

Para realizar el análisis respecto del derecho a recurrir de las personas dentro de los procedimientos administrativos, es imperante recordar que si bien la decisión adoptada, emana de un servidor público o autoridad investido de legitimidad, no le aleja de su condición humana, que convierte sus actos y resoluciones en susceptibles de error, y es aquí donde surge la naturaleza de este derecho, por cuanto se busca enmendar los equívocos de la administración.

Las personas encargadas de dirimir o resolver sobre una controversia suscitada entre particulares o entre el Estado y un particular, pueden cometer errores de buena fe en el ejercicio de sus funciones y contrariar al Derecho, ya sea por haberse malentendido las circunstancias de hecho sobre las cuales han sido aplicadas las normas, o simplemente por haber aplicado las normas con un alcance distinto al planteado; sin embargo, estos errores también pueden ser deliberados y mal intencionados, generados por pasiones, afanes, sentimientos o irregularidades motivadas por prevención, animadversión, temor o recompensa; y, es de estos supuestos de donde surge el derecho subjetivo de las personas a buscar que se corrijan los errores en las actuaciones públicas que les causen gravamen o perjuicio, o que simplemente les sean injustas. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, pág. 45).

En el contexto ecuatoriano, el Código Orgánico Administrativo en los primeros artículos del capítulo primero del Título IV, no cita literalmente el derecho a recurrir como tal, sino que abarca la normativa de la impugnación, presentando de manera taxativa, entre otras disposiciones, los requisitos formales de las impugnaciones, las clases de recursos, reglas para la impugnación y los efectos de la no impugnación del acto administrativo, los cuales son analizados a continuación.

Respecto de los requisitos formales de la impugnación, se menciona que esta se debe presentar por escrito y el documento que la contenga deberá contener por lo menos las

generales de ley del impugnante; la narración pormenorizada de los presupuestos fácticos debidamente clasificados y numerados; el anuncio de los medios de prueba con los cuales se pretende acreditar los hechos; los fundamentos de derecho que justifican la impugnación; el órgano administrativo ante el que se sustanció el procedimiento que ha dado origen al acto administrativo impugnado; la determinación del acto que se impugna; y, finalmente las firmas del impugnante y su patrocinador. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Sobre las clases de recursos, el artículo 219 de esta normativa, prevé los recursos de apelación y extraordinario de revisión, los cuales serán de conocimiento y resolución de la máxima autoridad administrativa del organismo que haya expedido el acto impugnado; en cuanto a las reglas señala que únicamente el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas, con independencia de que hayan comparecido o no en el procedimiento, mediante el recurso de apelación; y que el recurso extraordinario de revisión cabe, exclusivamente, respecto del acto administrativo que ha causado estado en vía administrativa; concluye señalando que de impugnarse vía judicial, esta impide la impugnación en vía administrativa y aclara que los actos de simple administración por su naturaleza no son propiamente impugnables (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Finalmente, es menester recordar que, para el caso de los actos administrativos, la propia Constitución en su artículo 173 ha previsto que estos “podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). Es decir que, más allá de la posibilidad de reclamar ante la propia administración, es posible también su impugnación en sede judicial para que sean revisados por parte de los órganos jurisdiccionales independientes, imparciales y competentes.

2.2. Los procedimientos administrativos

2.2.1. Generalidades del Acto Administrativo.

Previo al estudio del procedimiento administrativo, es necesario conceptualizar el acto administrativo, elemento base de todos los procedimientos. Varias han sido las definiciones dadas a los actos administrativos, no obstante, una de las más completas es la que brinda José Tardío Pato en su libro Lecciones de Derecho Administrativo en donde señala que un Acto administrativo es:

[...] un acto jurídico en sentido estricto, unilateral, consciente en una declaración intelectual de voluntad, juicio, deseo o conocimiento emitido por una administración pública en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria y sometido al Derecho Administrativo y a la jurisdicción contencioso-administrativa [...] (Tardío, 2014, pág. 17).

Con lo anotado, se hace necesario realizar un análisis respecto de cada uno de los elementos que conforman esta definición, ya que este conocimiento será de utilidad en los procedimientos administrativos.

El primer elemento a analizar corresponde a la definición de acto jurídico en sentido estricto, ya que las consecuencias jurídicas de este están predeterminadas por el ordenamiento jurídico, a diferencia de los negocios jurídicos en donde actúan las voluntades de los intervinientes, por otra parte el acto administrativo es unilateral por ser una declaración intelectual de una Administración Pública, a diferencia de los contratos administrativos en los cuales interviene más de una voluntad (Tardío, 2014, pág. 15).

En Ecuador, el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo se ha definido al acto administrativo como:

[...] la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo [...] (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Al igual que en el caso anterior es necesario profundizar sobre los elementos que componen esta definición, partiendo por la declaración unilateral de voluntad; la unilateralidad, como se ha explicado, opera al no tratarse de un negocio jurídico donde intervienen varias voluntades, es decir el acto administrativo surge únicamente de la administración. Con respecto del hecho que esta declaración unilateral sea efectuada en ejercicio de la función administrativa, se debe rescatar que esta proposición da a entender que no es un acto emitido ni por ejercicio de funciones del poder legislativo, ni tampoco por el poder judicial; sino que nace como un acto de la administración central generalmente; y en lo concerniente a los efectos jurídicos: el acto administrativo para que sea considerado como tal debe crear, variar o extinguir una situación de relevancia jurídica cuyos efectos son generales o individuales, esto respecto del administrado. (Moreta, 2019, págs. 58-61).

Dentro de este cuerpo normativo, como es lógico, se enumeran también los requisitos que revisten a un acto administrativo para su validez, los cuales se analizan brevemente a continuación:

La Competencia, elemento que ha de ser analizado a partir de la disposición contenida en el artículo 226 de la Constitución de la República, el cual prevé que los órganos del poder público ejercerán únicamente las competencias que expresamente se les hubieran señalado en la Carta Magna y la ley. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

Por su parte el Código Orgánico Administrativo define a la competencia como “la medida en que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines debido a la materia, territorio, tiempo y grado” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Respecto del procedimiento, se debe indicar que este presupuesto guarda relación con la motivación y por ende con la razonabilidad, de tal forma que el Código Orgánico Administrativo ha señalado que si un acto administrativo no proviene de procedimiento anterior se entenderá carente de motivación, con las lógicas consecuencias analizadas anteriormente. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Sobre el elemento de la voluntad, uno de los elementos que resulta complejo de entender a causa del concepto que se le ha otorgado en plano civil, Agustín Gordillo ha señalado que este no es otra cosa que “un proceso objetivo a través del cual uno o varios individuos humanos (se refiere a los órganos colegiados) producen o aportan las partes intelectivas de una declaración realizada en ejercicio de la función administrativa” (Gordillo, 2023).

En relación con el objeto y a la motivación, elementos que han sido ampliamente analizados, es poco lo que se puede agregar, situación por la cual serán omitidos en este momento.

Una vez recordados los conceptos, elementos y requisitos de validez del acto administrativo, que en realidad se constituye como el objetivo o fin de un procedimiento, corresponde dar inicio con el estudio del procedimiento que ha tenido que ser evacuado para la consecución de este.

2.2.2. El procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo no es solamente un cúmulo de trámites reglados, su denominación es más compleja y encierra una serie de elementos que han sido en cierto punto infravalorados, quizá a causa de los comunes y cotidianas que resultan hoy por hoy ciertas acciones de la administración pública. En la actualidad el procedimiento administrativo se ha convertido en una institución jurídica que busca asegurar que no exista arbitrariedades en el ejercicio de las funciones administrativas en general (Gordillo, 2023).

Se puede definir como el proceso por medio del cual se configura la voluntad administrativa, por medio de trámites y actuaciones secuenciales llevadas a cabo por órganos competentes de la función administrativa, con apego a los principios constitucionales, que da como resultado la adopción de una decisión motivada que busca cumplir con un objetivo en particular, el bien común. (Guerrero, 2022, pág. 28).

Es así como, los procedimientos administrativos buscan evitar las decisiones discrecionales y arbitrarias de la administración pública, generando certeza de que sus resoluciones han sido adoptadas con sustento técnico y jurídico, a esto se le ha denominado tutela administrativa efectiva. (Guerrero, 2022, pág. 104).

2.2.3. Clases de procedimientos administrativos

Varias son las clasificaciones que se han surgido en relación al acto administrativo, sin embargo la doctrina coincide en que la clasificación más acertada radica en dividir a los procedimientos administrativos en generales u ordinarios y especiales (Tardío, 2014); estos últimos por sus características responden a una lógica distinta a la del general, ya que han sido diseñados para una hipótesis particular y concreta, cuyo contenido aconseja una tramitación distinta; sub-clasificándose en tres tipos: el procedimiento trilateral, el procedimiento de fiscalización, el procedimiento sancionador y los procedimientos de ejecución coercitiva. (Mollán, 2023).

El procedimiento administrativo trilateral, es un tipo de procedimiento administrativo mediante el cual la autoridad administrativa resuelve un conflicto entre dos o más administrados en calidad de tercero dirimente, para que las partes en conflicto no acudan al Poder Judicial, sino más bien este sea resuelto por la Administración Pública competente, la que deberá actuar con apego a los principios constitucionales del debido proceso, propios de una situación jurídica de estas características.

2.2.3.1. Procedimiento de fiscalización o de control gubernamental

Es necesario partir diferenciando el ejercicio de control y el procedimiento sancionador ya que como se concluirá posteriormente, entre ambos existen diferencias bastante marcadas. Por su parte la fiscalización hace referencia a la facultad de la administración central de controlar o auditar las actuaciones de los órganos que la conforman y posee como fin principal: la prevención, mientras que el procedimiento sancionador incluye una sanción cuando se advierten infracciones (Mollán, 2023). Es decir, la facultad de fiscalización surge de la constitución y la Ley y se desarrolla de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico, ya que no se podría usar esta

potestad para satisfacer intereses privados o particulares, por cuanto controla el buen uso de los recursos públicos (Guerrero, 2022, pág. 195).

2.2.3.2. Procedimiento sancionador

El procedimiento administrativo sancionador es una manifestación del *ius puniendi* del Estado, es así que al igual que en el Derecho Penal, al iniciar de oficio o mediante denuncia, busca imponer una sanción por el cometimiento de una infracción; por sus características y objetivos que persigue al afectar derechos de los administrados, requiere estar establecido en ley en todas las etapas y deberá ajustarse a las garantías básicas del debido proceso y a los principios propios de este procedimiento contenidos de manera taxativa en el Código Orgánico Administrativo. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

2.3. Procedimiento de Ejecución Coactiva

2.3.1. Potestad coactiva

Con la finalidad de cumplir con los objetivos de la presente investigación es necesario realizar un exhaustivo análisis respecto de este procedimiento especial, iniciando con clarificar las implicaciones de la potestad coactiva que posee la administración pública. En primer plano se debe observar que la potestad coactiva nace de la facultad que goza la administración pública de recuperar por sí misma la posesión de sus bienes, sin necesidad de recurrir al órgano jurisdiccional. A esta potestad se le ha denominado principio de autotutela administrativa, no obstante, la administración pública no solo está para generar por sí sola el acto que contiene la obligación, sino que puede exigir, imponer u ordenar por sí misma el cumplimiento de estas obligaciones, sin necesidad de declaración de legalidad de los órganos jurisdiccionales, para lo cual adicionalmente disponen de sus propias herramientas de coacción en caso de existir resistencia de los administrados; a esta potestad se la denominado como autotutela ejecutiva. (Guerrero, 2022).

En líneas anteriores se analizó el debido proceso y sus garantías como un contra peso al ejercicio del poder estatal, en esta ocasión se debe entender a la potestad coactiva como una de las representaciones del abrumador poder que posee el Estado en comparación con los administrados.

La legislación ecuatoriana reconoce la potestad coactiva de varias instituciones del sector público a causa de la existencia de obligaciones generadas a favor de estos organismos que son acreedores de obligaciones incumplidas por parte de los administrados. El Código Orgánico Administrativo contempla en sus artículos que van del 237 al 241, varios medios de ejecución forzosa que permiten a la administración pública exigir el cumplimiento de los actos administrativos frente a la resistencia de los administrados, como la ejecución sobre el patrimonio, la ejecución sustitutoria, la multa compulsoria, y la que es motivo del presente análisis: la coacción sobre las personas (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Como se ha indicado, la potestad coactiva surge de la ley y en el caso del Ecuador varias son las instituciones que bajo el manto de sus leyes orgánicas cuentan con esta capacidad, así tenemos como ejemplos al Consejo de la Judicatura, amparado por el artículo 280, numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial, igual es el caso de las universidades públicas, de conformidad con el artículo 44 de la Ley Orgánica de Educación Superior, la Agencia de Regulación y Control de Telecomunicaciones, de acuerdo al artículo 144, numeral 19 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones; el Banco Central del Ecuador, la Dirección General de Aviación Civil, el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, las empresas públicas, y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el cual, en base al artículo 32 literal a de la Ley de Seguridad Social otorga al Director General del IESS el ejercicio de la jurisdicción coactiva para exigir el cobro de aportes, contribuciones, fondos de reserva, intereses, multas y valores correspondientes a responsabilidad patronal, créditos y obligaciones a favor de sus empresas (Guerrero, 2022, págs. 276-280).

Claro está, que todas las instituciones que conforman el sector público y poseen facultades coactivas deben subsumir sus actuaciones al respeto de las garantías

constitucionales del debido proceso y con sujeción al procedimiento dispuesto por la Ley para este efecto.

2.3.2. El Procedimiento de Ejecución Coactiva según el Código Orgánico Administrativo

Para dar inicio con el análisis del concepto y elementos del procedimiento de ejecución coactiva, es importante hacer un pequeño paréntesis y recalcar que la coactiva no constituye una potestad jurisdiccional, sino una meramente administrativa que surge de la potestad de autotutela ejecutiva, por cuanto no se trata de un juicio, no existe controversia o contienda que dirimir; y, debido a que quienes llevan a cabo este procedimiento tampoco son jueces. (Corte Constitucional del Ecuador, 2013).

Otro punto que se debe tener en consideración es el hecho que las reglas del procedimiento administrativo contenidas en el Código Orgánico Administrativo no son aplicables a los procedimientos derivados del control de recursos públicos, ni para los procedimientos desarrollados por la administración tributaria que se rige por sus propias normas especializadas (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Una vez aclarados estos particulares corresponde analizar las características del procedimiento coactivo, el cual no puede ser llevado a cabo ni por cualquier funcionario, ni por cualquier institución, ya que su ejercicio es privativo para los respectivos empleados recaudadores de las instituciones a las que la ley confiere esta potestad (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Por tratarse de un procedimiento que pretende el cobro de valores adeudados, es indispensable contar con el respectivo título de crédito, el cual puede representarse por: “títulos ejecutivos; catastros y cartas de pago legalmente emitidos; asientos de libros de contabilidad, registros contables; y, en general por cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación”; así lo determina el artículo 262 del cuerpo normativo en análisis (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

El mismo artículo establece que los cobradores de deudas no podrán iniciar procedimientos de ejecución a menos que se basen en una orden de ejecución, ya sea general o especial, legalmente emitida por una autoridad competente, y agrega que la orden otorga al personal del cobrador el derecho de ejercer la acción de ejecución. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Bajo esta misma línea, el siguiente requisito indispensable para dar inicio al procedimiento de ejecución coactiva es que las obligaciones que serán objeto de esta acción se encuentren determinadas y sean actualmente exigibles, es decir, se debe haber identificado al deudor y la obligación debe haber sido cuantificada con por lo menos quince días de anticipación a la emisión de la orden de cobro. (Guerrero, 2022, pág. 295).

Por otra parte, el artículo 267 del Código Orgánico Administrativo señala que una obligación es actualmente exigible, desde el día siguiente a la fecha en que suceda:

1. Notificación al deudor del acto o título administrativo del que nace la obligación para con la administración pública, si se trata de una obligación ordinaria o accesoria.
2. Con el vencimiento del plazo, si la obligación está sujeta a él.
3. Por la falta del cumplimiento o la falla de la condición, en caso de obligación sometida a condición suspensiva. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017) .

Respecto de los títulos de crédito y los requisitos que este debe contener, es necesario indicar que los primeros se encuentran enumerados taxativamente en el artículo 268 del Código Orgánico Administrativo por lo cual no ameritan ser transcritos, sin embargo, hay que recordar que la falta de alguno de los requisitos previstos en este artículo, causa la nulidad del título de crédito y esta declaratoria de nulidad a su vez acarrea la baja del título de crédito (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

2.3.3. Fases del Procedimiento de Ejecución Coactiva

Una vez emitido el título de crédito, este debe ser notificado al deudor para que pueda de ser el caso formular un reclamo administrativo exclusivamente respecto a los requisitos del título de crédito o del derecho de la administración para su emisión, de no existir reclamo alguno se dará inicio a la primera fase preliminar de este procedimiento.

2.3.3.1. Fase preliminar y facilidades de Pago

Esta fase da inicio con la solicitud de pago voluntario, la misma que debe constar en el acto administrativo que declare o constituya una obligación dineraria y ponga fin a un procedimiento administrativo en el que se haya contado con el deudor; de tal forma que el administrado podrá de manera voluntaria proceder con el pago de la obligación y los intereses que esta haya generado; o, solicitar facilidades de pago las mismas que deben ser emitidas por el mismo órgano a cargo de la emisión de las órdenes de cobro en la respectiva administración pública acreedora.

En caso de otorgar facilidades de pago a la o al deudor, se dispondrá que el interesado pague en diez días la cantidad ofrecida al contado y rinda la garantía por la diferencia; y, en el caso de que la solicitud de facilidades de pago sea rechazada, el órgano resolutorio requerirá del órgano ejecutor, el inicio o la continuación del procedimiento de ejecución coactiva y la adopción de las medidas cautelares; la notificación sobre esta negativa deberá ser informada al administrado por el órgano ejecutor dentro del procedimiento de ejecución coactiva (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

2.3.3.2. Fase de apremio

De conformidad a lo señalado en el artículo 279 de la norma en análisis, una vez concluido el plazo para el pago voluntario, el ejecutor emitirá la orden de pago inmediato, con lo cual iniciará esta fase; dentro de esta orden se emitirá la disposición de que la o el deudor o sus garantes o ambos, paguen la deuda o dimitan bienes dentro de tres días contados desde el siguiente al de la notificación, so pena de un embargo y remate de bienes, la notificación de esta orden de pago inmediato se efectuará, de

conformidad con el régimen general previsto en el Código de la materia. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Respecto de las medidas cautelares que consisten en el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes, las mismas serán dispuestas por el ejecutor en la misma orden de pago o con posterioridad; estas medidas podrán ser adoptadas sin trámite previo, únicamente deberá propender a la menor afectación a los derechos de las personas y considerar el valor del saldo de la obligación; de igual manera, el ejecutor podrá requerir a un juez competente, mediante procedimiento sumario, se disponga la prohibición de ausentarse del deudor (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Sin embargo, si se ha realizado un congelamiento de cuenta bancaria, decomiso o disposición de activos con el saldo de la obligación de pago pendiente, todas las demás garantías disponibles, tales como embargos pero al ser canceladas cualquier prohibición u otras medidas aplicadas por el ejecutor se levantarán.

Para el aseguramiento de la obligación, el ejecutor siempre preferirá la retención de valores en efectivo en cuentas bancarias por sobre el secuestro o prohibición de enajenación de bienes. Dicha facultad de retención se verá limitada según lo expuesto en el artículo 281 del Código en estudio (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

El procedimiento administrativo de ejecución coactiva por sus características y el objetivo que persigue ha sido comparado con los procesos ejecutivos y dentro del Código Orgánico Administrativo se puede observar que efectivamente existen semejanzas, por cuanto esta fase continúa con el embargo, el remate y la venta directa de los bienes del deudor; procedimientos que se encuentran detallados en las siguientes secciones de la norma de la materia. Otra de las similitudes radica en la forma en como el administrado puede presentar únicamente cierto tipo de excepciones ante este procedimiento.

Es así como al procedimiento de ejecución coactiva a favor de las administraciones públicas, únicamente pueden plantearse las siguientes excepciones:

1. Incompetencia del órgano ejecutor.
2. Ilegitimidad de personería del ejecutado o de quien haya sido notificado como su representante.
3. Inexistencia o extinción de la obligación.
4. El hecho de no ser deudor ni responsable de la obligación exigida.
5. Encontrarse en trámite, pendiente de resolución, una reclamación o recurso administrativo con respecto al título crédito que sirve de base para la ejecución coactiva, en los casos en que sea requerido el título de crédito.
6. Hallarse en trámite la petición de facilidades para el pago o no estar vencido ninguno de los plazos concedidos, ni en mora de alguno de los dividendos correspondientes.
7. Encontrarse suspendida la eficacia del acto administrativo cuya ejecución se persigue.
8. Duplicación de títulos con respecto de una misma obligación y de una misma persona (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Excepciones a la ejecución coactiva que, en caso de existir, el administrado deberá presentarlas por medio de una demanda ante un juzgador competente, dentro de veinte días contados a partir de la notificación con la orden de pago inmediato.

2.2.4. Potestad coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Como se ha indicado con anterioridad, el procedimiento coactivo no es ajeno al ordenamiento jurídico ecuatoriano y en el caso del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es similar en cuanto a su evolución; esta afirmación se comprueba con la revisión del artículo 218 de la Constitución de la República del Ecuador del año 1967 en donde se establecía que:

El procedimiento coactivo se establece en favor del Fisco, y demás instituciones del Derecho Público. También la Caja Nacional del Seguro Social ejercerá la coactiva para el cobro de aportes fondos de reserva, y en general de las obligaciones patronales; la ejercerá asimismo contra los agentes de retención para la recaudación de los descuentos o deducciones que hubieran

hecho, así como de los intereses y multas por mora en el pago de los valores indicados (Asamblea Nacional Constituyente, 1967).

La ejecución forzosa de actos administrativos es una actividad reglada de la administración, obedece a lineamientos que deben constar expresos en la Ley, por lo tanto, se encuentra sujeta al principio de legalidad reconocido en el artículo 226 de la Constitución de la República; es por este motivo que la administración al momento de ejercer su potestad coactiva y de ejecución, debe no solo considerar lo que dispone la Constitución, sino que se debe observar los requisitos legales preestablecidos (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, pág. 10).

En el caso del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social esta manifestación de la autotutela administrativa de naturaleza ejecutiva, no se encuentra diseñada para determinar responsabilidades ni acreencias, sino para el cobro o ejecución de créditos que ya han sido previamente declarados, las normas generales se encuentran en el Código Orgánico Administrativo, el procedimiento coactivo está reglado por las leyes especiales y los reglamentos de cada institución del Estado que tienen potestad coactiva, en este caso la Ley de Seguridad Social y la Resolución C. D. 625 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Ley de Seguridad Social promulgada en el Suplemento del Registro Oficial No. 465 de 30 de noviembre 2001, en su artículo 287 dispone y otorga la facultad coactiva al señalar que:

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social está autorizado de jurisdicción coactiva para el cobro de las aportaciones y otros que asumió con responsabilidad patronal. (Congreso Nacional del Ecuador, 2001).

Por su parte el artículo 32 de esta Ley, concede al Director General, funcionario de libre nombramiento designado por el Consejo Directivo, la facultad de ejercer la jurisdicción coactiva de que se halla investido el IESS para el cobro de las obligaciones descritas y el remate de bienes embargados, facultad que puede ser delegada a los

Directores provinciales de esta institución, quienes son titulares de la potestad de ejecución coactiva (Congreso Nacional del Ecuador, 2001).

2.2.4.1. El procedimiento de ejecución coactiva en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

De conformidad con la Ley de la materia, analizada anteriormente y la resolución C.D. 625 que contiene el Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera del Instituto ecuatoriano de Seguridad Social, corresponde al Director General o a los Directores Provinciales, la titularidad de la potestad de ejecución coactiva, quienes actuarán en calidad de Funcionarios Recaudadores (Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2021).

Al hablar de la fase de apremio del procedimiento de ejecución coactiva es pertinente indicar que esta inicia con la emisión de la Orden de Pago Inmediato y su correspondiente notificación, procedimiento que se encuentra dirigido en contra del obligado principal y todos los obligados conforme lo previsto en la Ley de Seguridad Social y el ordenamiento jurídico vigente, respetando las garantías del debido proceso. La orden de pago inmediato será emitida de manera automática y firmada electrónicamente por el empleado recaudador, esta deberá contener las medidas cautelares de conformidad con lo previsto en la Ley de Seguridad Social y el Código Orgánico Administrativo y dispondrá a cada uno de los obligados principales, paguen o dimitan bienes en el término de tres días desde su notificación, advirtiéndoles que, de no hacerlo, sus bienes serán embargados por el valor de la deuda y por los gastos que implique la tramitación del procedimiento coactivo. (Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2021).

Las medidas cautelares como ya se ha indicado pretenden salvaguardar los intereses de la Institución, por tal razón el empleado recaudador puede disponer, en la misma orden de pago o posteriormente, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes, conforme consta en el Código Orgánico Administrativo analizado anteriormente.

El coactivado tiene la opción de solicitar el levantamiento de las medidas cautelares por medio del requerimiento de facilidades de pago que presente al IESS, de conformidad con las condiciones definidas en la Resolución C.D. 625.

De conformidad al artículo 287 de la Ley de Seguridad Social, en caso de error evidente, el recaudador puede revocar la Orden de Pago Inmediato dictado en contra del coactivado, para este efecto el recaudador bajo su responsabilidad y previa verificación de los hechos expedirá su providencia debidamente motivada y fundamentada en un plazo de 30 días.

En caso de existir oposición por parte del coactivado y se notifique judicialmente al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS con el contenido de la demanda de Excepciones a la coactiva y Auto de Calificación, la Institución se sujetará a lo dispuesto por los jueces competentes, situación que deberá ser registrada en el sistema, suspendiéndose el trámite Coactivo, siempre y cuando el coactivado hubiere consignado los valores establecidos en la Orden de Pago Inmediato y el juez ordene dicha suspensión (Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2021).

CAPITULO III

MARCO METODOLÓGICO

3.1. Ubicación

En el desarrollo del presente estudio se utilizaron dos escenarios que guardaron profunda relación con los objetivos planteados, el primero estuvo ligado con la supremacía de la norma constitucional en un Estado definido como Constitucional de Derechos y Justicia Social, por lo tanto, esta parte del estudio se desarrolló dentro de los márgenes del ordenamiento jurídico nacional. El segundo escenario se orientó al plano de la administración pública ecuatoriana en la que sus postulados requirieron de una visión interdisciplinaria, debido a la confluencia de varias instituciones jurídicas que aterrizan en un procedimiento administrativo especial desarrollado por una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución de la República, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable, la prestación del Seguro General Obligatorio (Congreso Nacional de Ecuador, 2001); y, que posee facultades coercitivas para el cobro de las obligaciones monetarias pendientes, en este particular el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social sede Ambato.

3.2. Equipos y materiales

Los principales materiales utilizados durante el desarrollo de la presente investigación se centraron en la normativa constitucional e infra constitucional con relación al tema abordado, por otra parte las resoluciones y sentencias emitidas por los más altos órganos de justicia constitucional y ordinaria del país, que constituyeron en referentes primordiales de la presente investigación, por cuanto han permitido interpretar y determinar el alcance de varias de las instituciones jurídicas que forman parte de los tópicos de estudio. Además, se utilizó libros, artículos científicos y tesis desarrolladas por grandes tratadistas del derecho administrativo, revisados en forma física y de forma virtual a través de las plataformas universitarias que constituyeron otro de los pilares que consolidan la presente investigación.

Finalmente, con las entrevistas se pudo analizar el procedimiento de ejecución coactiva desarrollado por los Abogados externos del Instituto de Seguridad Social sede Ambato datos fidedignos respecto de la problemática en estudio, todo esto aunado a las técnicas de recopilación de datos como la encuesta a expertos que permitieron responder a las interrogantes que motivaron esta investigación.

3.3. Dimensiones de la investigación

3.3.1. Tipo de investigación

El tipo de investigación utilizado para el desarrollo del trabajo de estudio fue el Mixto, con el fin de obtener una investigación teórica y empírica. La investigación fue Teórica ya que se recurrió a postulados intangibles, se revisó teorías existentes; así como, datos históricos y doctrinarios que permitieron estructurar el estado del arte con conocimientos actualizados tanto sobre el Debido Proceso como de los procedimientos administrativos de ejecución coactiva. (Villabella, 2020, pág. 162).

La investigación fue empírica toda vez que se abordaron temas que conforman el Debido Proceso como conceptos, garantías y su pleno perfeccionamiento en el proceso administrativo con la interacción directa del objeto general para comprender y establecer vinculaciones con la norma magna. (Villabella, 2020, pág. 162).

3.3.2. Enfoque de la investigación

El enfoque de la presente investigación fue Multimodal, por lo tanto se desarrolló bajo las perspectivas cuantitativa y cualitativa, de tal forma que en primera instancia se buscó abordar el objeto de estudio a través de sus propiedades y manifestaciones observables, por medio de la recolección de datos reales obtenidos en los expedientes de procedimientos coactivos, encuestas y entrevistas para luego considerando el punto subjetivo de la investigación, desarrollándola bajo un enfoque cualitativo que busca la descripción y comprensión de los postulados que conforman el Debido Proceso de conformidad con lo establecido en la Constitución vigente y sus alcances en el plano administrativo, para lo cual se ha utilizado un conjunto de procesos de recolección,

análisis y vinculación de datos cuantitativos y cualitativos con la finalidad de responder a las interrogantes planteadas por medio del establecimiento de tendencias, sin dejar de lado la exploración profunda de todos los presupuestos jurídicos que forman parte de estas instituciones jurídicas. (Villabella, 2020, pág. 164).

3.3.3. Alcance de la investigación

Esta investigación tuvo dos dimensiones, en primer lugar con un alcance descriptivo que mostró con precisión las características, principios y alcances que poseen las garantías básicas del Debido Proceso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución de la República y en segundo lugar tomó un alcance explicativo toda vez que se buscó la relación que existe entre estas garantías y el desarrollo de los procedimientos administrativos especiales de ejecución coactiva en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con sede en el cantón Ambato.

3.3.4. Idea para defender de la investigación

Debido al enfoque multimodal que se le ha atribuido al presente estudio durante su desarrollo se pudo generar dominio sobre los elementos que forman parte del problema en estudio y se ha dado respuesta a la siguiente pregunta científica de investigación ¿El ejercicio del procedimiento de Ejecución Coactiva iniciado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cumple con las garantías del Debido Proceso?, cuestionamiento que contiene dos elementos específicos y en dos momentos determinados del procedimiento administrativo: las garantías de motivación y proporcionalidad y la fase de apremio del Procedimiento de Ejecución Coactiva.

3.4. Prueba de Hipótesis - pregunta científica – idea a defender

El ejercicio del procedimiento de Ejecución Coactiva iniciado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cumple con las garantías del Debido Proceso

3.5. Población o Muestra

La población y muestra del presente trabajo estuvo conformada por los siguientes:

- 15 Abogados en Libre Ejercicio
- 8 Abogados Externos a cargo de los procedimientos de ejecución coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Ambato.

3.6 Recolección de información:

La recolección de información se construyó a través de la encuesta aplicada a los Abogados en Libre Ejercicio. Así también las entrevistas realizadas Abogados Externos a cargo de los procedimientos de ejecución coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Ambato esto permito generar unos datos del accionar de los propios funcionarios encargados de ejecutar la facultad coercitiva dentro de una está institución gubernamental, esto permitió fomentar un acercamiento real para detectar cuales son los postulados del Debido Proceso que poseen mayor relación con los procedimientos administrativos especiales ejecutados por una entidad gubernamental con facultad de cobro coactivo.

3.7. Procesamiento de la información y análisis estadístico

Para la recolección, análisis y vinculación de datos cuantitativos y cualitativos se ha realizado por medio de los siguientes métodos teóricos:

3.7.1. Método histórico lógico

Por cuanto el objeto del presente estudio se enfocó en el ámbito evolutivo, los aspectos generales del desarrollo, las etapas del desenvolvimiento, y las conexiones que poseen los Estados, su poder coercitivo y las premisas que conforman el Debido Proceso, desde su origen en el Common Law inglés hasta llegar a la actualidad en donde se ha constituido en una garantía constitucional, lo que ha generado no solo conocimiento sino un dominio del tema motivo de la presente investigación (Villabella, 2020, pág. 167).

3.7.2. Método de análisis-síntesis

Este método que ha sido utilizado en la mayoría de investigaciones y fue usado en la ciencias jurídicas ya se ha convertido en un recurso imprescindible cuando se estudian normas, procedimientos, conceptos, que necesitan descomponerse en sus estructuras para definirlos, es así como, el uso de este método durante la investigación permitió descomponer los elementos y presupuestos jurídicos que conforman el Debido Proceso de conformidad con la Constitución vigente en el Ecuador, busco entender los alcances que cada uno posee dentro de la actividad administrativa propia de un Estado moderno y la legislación ecuatoriana; así como, la relación que existió entre ellos. Una vez adquirida una comprensión general, esta fue confrontada con las actuaciones de los funcionarios que tienen a cargo la responsabilidad de ejercer las facultades coactivas que la legislación ha otorgado a diferentes entidades estatales, en este caso el Instituto de Seguridad Social y específicamente la sede desconcentrada de la ciudad de Ambato, con la finalidad de obtener una nueva visión del concepto macro (Villabella, 2020, pág. 170).

3.7.3. Método inductivo-deductivo

La utilización de este método y la íntima relación que posee con el método de análisis-síntesis, permitió conducir la investigación desde lo particular a lo general, generando conocimiento sobre aspectos jurídicos que deben ser aplicables a casos semejantes. Es así como la presente investigación generó un estudio desde lo particular, es decir desde cada uno de los elementos del Debido Proceso, descifró cuales son los aplicables a los casos concretos de procedimientos de ejecución coactiva para posteriormente por medio de la deducción analizar lo desconocido desde lo conocido (Hernández Sampieri & Fernández Collado, 2018, pág. 270).

3.7.4. Método sistémico-estructural-funcional

El uso de este método posibilitó visualizar los elementos que conforman las instituciones jurídicas y procedimientos motivo de la investigación y el aparataje administrativo en el que debe integrarse, delimitar su rol y descifrar su estructura en

elementos individuales que tienen funciones específicas, pero que interactúan como una sola realidad (Villabella, 2020, pág. 171).

3.8. Variables respuesta o resultados alcanzados

Gracias al desarrollo de la presente investigación se obtuvieron los siguientes resultados:

- Generación de conocimiento respecto de los postulados que conforman las garantías del Debido Proceso y su alcance dentro de los procedimientos especiales de ejecución coactiva para el cobro de obligaciones pendientes desarrollados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- Determinación de los postulados del Debido Proceso que resultan aplicables a los procedimientos administrativos especiales de ejecución coactiva.
- Reconocimiento pormenorizado del cumplimiento de las garantías de motivación y proporcionalidad durante la fase de apremio del Procedimiento de Ejecución Coactiva dentro de la institución elegida para el desarrollo del presente estudio.

CAPITULO IV RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Resultado de las encuestas a los Abogados en Libre Ejercicio.

1.- ¿Conoce el procedimiento de ejecución coactiva desarrollado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?

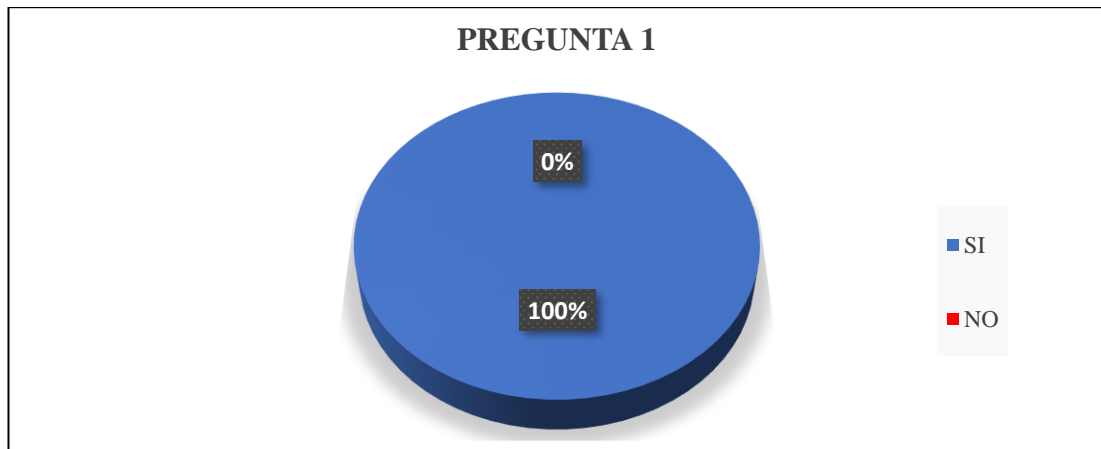
Tabla 1 Pregunta 1

RESPUESTAS	FI	%
SI	15	100%
NO	0	0%
TOTAL	15	100%

Elaborado por: Hidalgo, A. (2023)

Fuente: Investigadora

Gráfico 1 Pregunta 1



Elaborado por: Hidalgo, A. (2023)

Fuente: Investigadora

Análisis: Se obtuvo que un 100 % de la población encuestada conoce del procedimiento de ejecución coactiva desarrollado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ya que la Administración Pública puede ejecutar por sí misma este procedimiento son los Abogados quienes deben estar capacitados a lo manifestado en el Código Orgánico Administrativo en especial a lo establecido a partir del Art. 262 y a la norma constitucional.

2.- ¿Considera que la orden de cobro marca el inicio del procedimiento de ejecución coactiva?

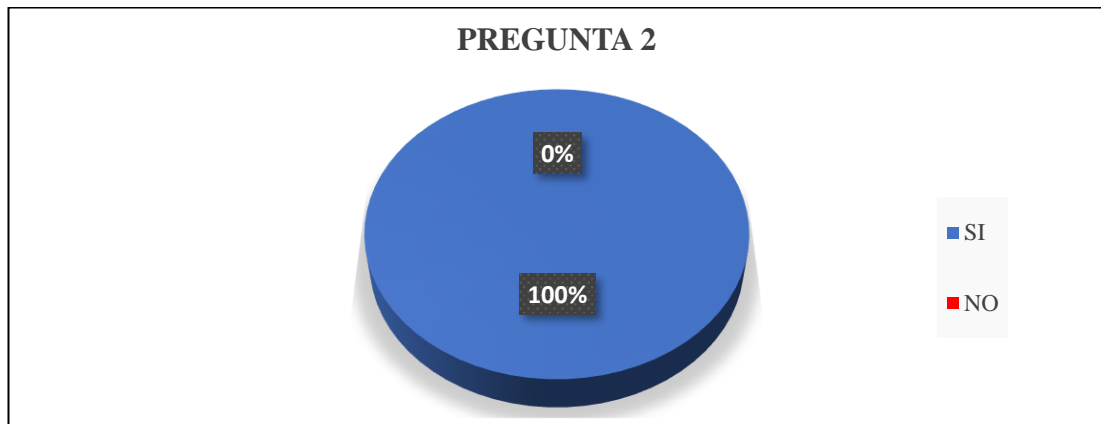
Tabla 2 Pregunta 2

RESPUESTAS	FI	%
SI	15	100%
NO	0	0%
TOTAL	15	100%

Elaborado por: Hidalgo, A. (2023)

Fuente: Investigadora

Gráfico 2 Pregunta 2



Elaborado por: Hidalgo, A. (2023)

Fuente: Investigadora

Análisis

Se puede apreciar que los 15 Abogados indican que la orden de cobro marca el inicio del procedimiento de ejecución coactiva, efectivamente el Código Orgánico Administrativo en su Art. 262, por lo que una vez que se obtenga la orden de cobro se puede demostrar que el deudor no cumplió con su obligación de forma voluntaria. Recordando que en la ejecución coactiva es la Administración Pública en este caso el IESS a través de sus Coordinaciones o Unidades Provinciales y Coactiva de carteras inicia el proceso aplicando la norma específica sin dejar a un lado la norma Constitucional.

3.- ¿Considera que las ordenes de cobro inmediato están motivados de conformidad a lo dispuesto en el artículo 76, literal l) del numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador?

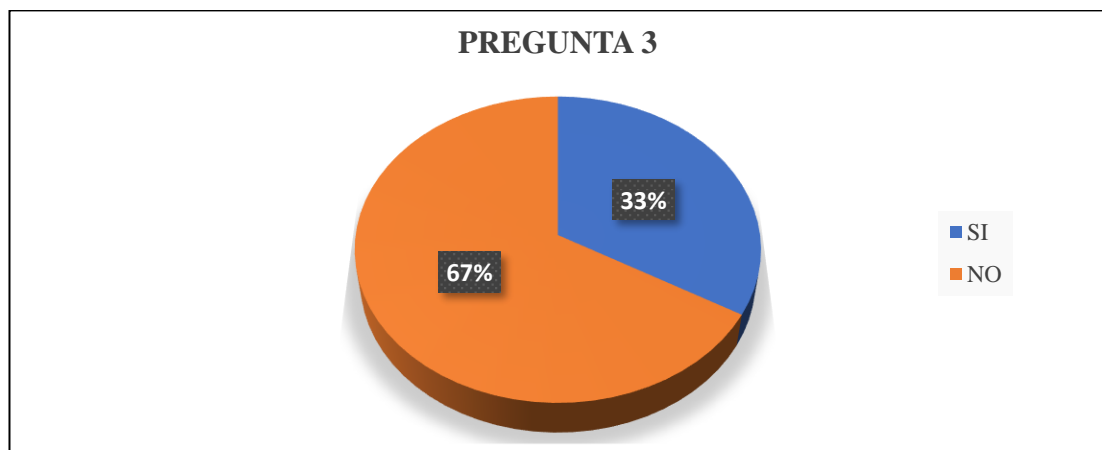
Tabla 3 Pregunta 3

RESPUESTAS	FI	%
SI	5	33%
NO	10	67%
TOTAL	15	100%

Elaborado por: Hidalgo, A. (2023)

Fuente: Investigadora

Gráfico 3 Pregunta 3



Elaborado por: Hidalgo, A. (2023)

Fuente: Investigadora

Análisis

Con relación a la pregunta 3 se obtuvo que el 67% considera que las ordenes de cobro inmediato no están motivados de conformidad a lo dispuesto en el artículo 76, literal l) del numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador. El 33% de indican que lo contrario. Por cuanto se agrega articulados de la norma constitucional, del reglamento de cada institución del Estado que tienen potestad coactiva, en este caso la Ley de Seguridad Social y la Resolución C. D. 625 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y del Código Orgánico Administrativo, sin un fundamento individual a cada caso.

4.- ¿Se aplican las medidas cautelares dentro de los procedimientos de ejecución coactiva desarrollados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social bajo los parámetros de Debido Proceso?

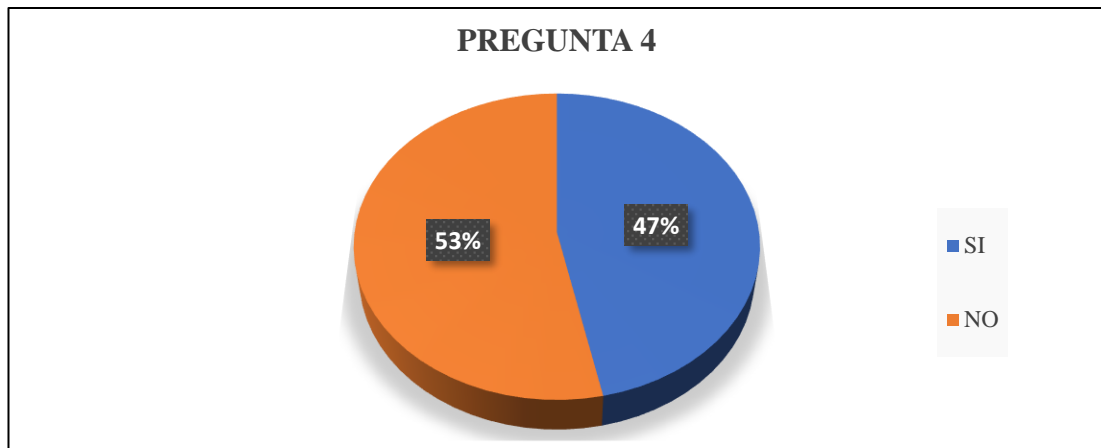
Tabla 4 Pregunta 4

RESPUESTAS	FI	%
SI	7	47%
NO	8	53%
TOTAL	15	100%

Elaborado por: Hidalgo, A. (2023)

Fuente: Investigadora

Gráfico 4 Pregunta 4



Elaborado por: Hidalgo, A. (2023)

Fuente: Investigadora

Análisis

El 53% de los encuestados indican que si se aplican las medidas cautelares en los procedimientos de ejecución coactiva desarrollados por el IESS sin los parámetros de Debido Proceso, por cuanto al iniciar el proceso coactivo se solicita el bloqueo y retención de cuentas bancarias, la prohibición de enajenar bienes inmuebles o muebles, medidas cautelares que muchas veces se aplica con el desconocimiento del deudor generando una posible vulneración del debido proceso ya que no ha contado con el tiempo para la preparación de su defensa, ni ha sido escuchado en el momento oportuno, ya que los oficios con las medidas cautelares fueron remitidos pese que se realizó la notificación y pueda ejercer su derecho a la legítima defensa.

5.- ¿Considera usted que las medidas cautelares guardan proporción con el monto que originó la orden de cobro inmediato?

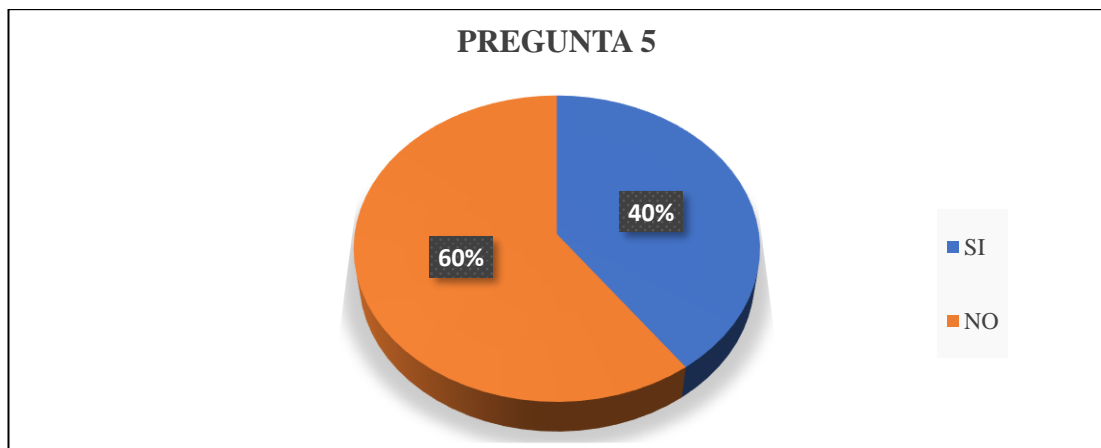
Tabla 5 Pregunta 5

RESPUESTAS	FI	%
SI	6	60%
NO	9	40%
TOTAL	15	100%

Elaborado por: Hidalgo, A. (2023)

Fuente: Investigadora

Gráfico 5 Pregunta 5



Elaborado por: Hidalgo, A. (2023)

Fuente: Investigadora

Análisis

En esta pregunta en particular ha destacado un alto porcentaje, siendo así que un 60% consideran que las medidas cautelares no guardan proporción con el monto que originó la orden de cobro inmediato. Pese que el Art. 281 del Código Orgánico Administrativo y el Art. 184 Ley de Seguridad Social y la Resolución C. D. 625 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, facultan la aplicación de las medidas cautelares, pero cada caso debe ser analizado de forma individualizado por el monto adeudado.

4.2. Resultado de las entrevistas a los Abogados Externos a cargo de los procedimientos de ejecución coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Ambato.

Entrevista 1: Ab. Castillo Torres Sandra Giovanna

1.- ¿Cuáles son las garantías básicas del Debido Proceso que usted considera deben ser aplicadas a los procedimientos administrativos de ejecución coactiva?

Las garantías básicas establecidas en el Art. 76 de la Constitución de la República, principalmente el derecho a la defensa, proporcionalidad en la aplicación de medidas cautelares, derecho a recurrir, debida motivación de las resoluciones.

2.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación normativa suficiente?

Se debe adecuar en lo dispuesto en el Código Orgánico Administrativo y la Resolución C. D. 625 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

3.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación fáctica adecuada?

Si, se debe exponer claramente la fase preliminar del procedimiento coactivo, incluyendo la fecha de emisión y de notificación de la orden de cobro.

4.- ¿Considera usted que las medidas cautelares constantes en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS son eficaces para cumplir con el objetivo de recuperación de cartera vencida del IESS?

Las medidas cautelares previstas en el COA y C.D. 625, son eficaces en la medida que se dote a los ejecutores o abogados externos de las herramientas tecnológicas necesarias como Dato Seguro, Superintendencia de Compañías, SRI.

5.- ¿Considera usted que existen medidas cautelares menos gravosas para los administrados que puedan ser igual de eficientes para la recuperación de cartera vencida?

Retención de fondos propios que mantuvieren en el IESS, como Fondos de reserva y cesantía.

Entrevista 2: Ab. Andrea Joseline Sánchez Gavilánez

1.- ¿Cuáles son las garantías básicas del Debido Proceso que usted considera deben ser aplicadas a los procedimientos administrativos de ejecución coactiva?

Considero que todo proceso sea Civil, Administrativo, Penal, Contencioso, todo proceso debe contener y aplicar en su conjunto las garantías básicas del debido proceso, establece el Art. 76 de la Constitución, caso contrario el hecho de que faltara una de las garantías básicas, se podría estar vulnerando gravemente los derechos constitucionales de las personas sea el procedimiento que sea, sin embargo en base en la experiencia y tratándose de los procedimientos de ejecución coactiva, pensaría, se aplican todas las garantías básicas, pero creería que la principal garantía que se debe cumplir o de cubrir es la garantía de la debida proporcionalidad, en qué sentido por ejemplo tu siempre en la orden de pago o en el auto de pago inmediato, tu ordenas medidas cautelares de los coactivados, como por ejemplo el bloqueo y retención de cuentas que es la más común, este bloqueo debe ser proporcional, por ejemplo si el coactivado adeuda 500 dólares el bloqueo que tu envías debe ser por ese por ese valor, antes tengo entendido que solían bloquear en el caso si debían 500 por 700, 800 dólares, obviamente si haces eso no se está respetando la garantía de la debida proporcionalidad en las medidas cautelares. Entonces pienso que es importantísimo ya que una pena nunca puede ser mayor a lo que se merece la persona que incumplió la ley, debe ser proporcional la sanción a la culpa que tenga, en este caso a la deuda que ocupa la ejecución coactiva.

2.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación normativa suficiente?

Si considero que el auto de pago u orden de cobro tiene una fundamentación normativa suficiente ya que nosotros utilizamos todo el conjunto de normas legales que tratan sobre la ejecución coactiva, siendo desde la Constitución de la República posteriormente nosotros ponemos en el auto de pago inmediato, normas del COGEP, o si son casos antiguos citamos el Código Civil, de igual manera se utiliza la norma

especial que en este caso maneja el IESS que es la Resolución C.D. 625, básicamente con todas esas normas se garantiza que el coactivado tenga conocimiento suficiente sobre la normativa que se le va aplicar en caso de que incumpla el pago, si considero que tiene suficiente fundamentación normativa.

3.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación fáctica adecuada?

En cuanto a la fundamentación fáctica también estoy de acuerdo, ya que nosotros siempre detallamos todo en la orden o auto de pago, desde el motivo que genera la coactiva, detallamos por que se ocasiono, la generación del título de crédito, especificando el número de glosa, la fecha en que la glosa fue notificada sin que exista respuesta por parte del coactivado y en base a eso que se genera el título de crédito, posteriormente se le indica que se le va a poner medidas cautelares, como es el bloqueo de cuentas, oficios a diferentes instituciones públicas y privadas que conozcan que el coactivado tiene una deuda y también se le explica tal como ordena la ley que tiene tres días para pagar o en su defecto proponer excepciones, o indicar bienes que tenga para cubrir la deuda, es clarita el auto de pago inmediato y se especifica, se detalla tanto la fundamentación fáctica, como la fundamentación en Derecho, lo cual llega al coactivado de manera muy puntual para que el cumpla la orden o auto de pago.

4.- ¿Considera usted que las medidas cautelares constantes en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS son eficaces para cumplir con el objetivo de recuperación de cartera vencida del IESS?

Si, considero que las medidas cautelares cumplen con su objetivo por lo general las deudas coactivas, la principal medida cautelar es el bloqueo o retención de fondos en cuentas de ahorro, corriente que tengan los señores y con eso uno manda al bloqueo, inclusive es una manera para que los coactivados se enteren previo a que nosotros notifiquemos de que tienen una deuda, entonces esa es la que más nos ha resultado siempre llaman y cuando se logra bloquear los fondos ellos mismo dicen quiero que me embargue y se pasa a la fase de embargo para cubrir la deuda o caso contrario igual cancelan y se realiza los oficios para levantamiento de medidas cautelares, entonces si nos ha servido bastante y logrado recuperar la cartera en ese sentido, más con la medida cautelar que es más proporcional a las deudas que poseen las personas en el IESS.

5.- ¿Considera usted que existen medidas cautelares menos gravosas para los administrados que puedan ser igual de eficientes para la recuperación de cartera vencida?

Por lo general el código establece que hay medidas personales como medidas reales para imponer y recuperar la deuda, la medida más grave sería la medida de prohibición de salida del país que no es nada proporcional para las deudas que tienen los coactivados por lo general esta es de última instancia, de igual manera bienes muebles o inmuebles, vehículos, considero que no son medidas cautelares que apliquen a las deudas coactivas porque no suelen ser montos altos, por eso la menos gravosa es el bloqueo y retención de cuentas, ya que es la menos gravosa y la que más eficacia tiene al momento de aplicar los procesos coactivos.

Entrevista 3: Ab. Christian Sebastián Vargas Dávalos

1.- ¿Cuáles son las garantías básicas del Debido Proceso que usted considera deben ser aplicadas a los procedimientos administrativos de ejecución coactiva?

Considero que principalmente los coactivados están embestidos por todas las Garantías Básicas del Debido Proceso consagradas en la Constitución de la República del Ecuador en su Art.76 pero principalmente se debe precautelar las siguientes: Art.76 Num.4, el expediente coactivo debe garantizar que toda la documentación anexa debe carecer de veracidad por lo que el coactivado debe cerciorarse del mismo; Art.76 Num5, en este caso el coactivado podrá aplicar la norma menor rigurosa, tomando en consideración que en un proceso coactivo se analiza la normativa Constitucional, el Código Orgánico Administrativo en algunos casos, el Código de Procedimiento Civil en otros casos, las Resoluciones y normativas internas de cada Institución pública; Art.76 Num.7 Lit. a, b, c, d, f, h, i, l y m. los coactivados no pueden ser privados del derecho a la defensa y deben siempre contar con el tiempo necesario para revisar e impugnar en caso de no conformidad, así como ser escuchados.

2.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación normativa suficiente?

Más allá de la fundamentación normativa debemos analizar que el auto de pago inmediato cumple los requisitos establecidos por el Art. 76 Num.7 Lit. l de la

Constitución de la República del Ecuador es decir se encuentra debidamente motivada, y la motivación va más allá de enunciar normativa, se debe explicar la pertinencia de esa normativa jurídica y su aplicación en base a los antecedentes expuestos en dicha Orden de Pago inmediato.

3.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación fáctica adecuada?

En concordancia con la pregunta anterior debo indicar que las Ordenes de Pago o auto de pago Inmediato si poseen una fundamentación fáctica al cumplir con los requisitos establecidos por el Art. 76 Num.7 Lit. 1 de la Constitución de la República del Ecuador donde se establece la normativa jurídica aplicada, se explica la pertinencia de esa normativa y su aplicación en base a los antecedentes expuestos.

4.- ¿Considera usted que las medidas cautelares constantes en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS son eficaces para cumplir con el objetivo de recuperación de cartera vencida del IESS?

Dentro de la resolución CD.625 se establecen medidas cautelares en concordancia con el Art.189 del COA, sin embargo no podríamos decir que son suficientes para un cobro efectivo, pero no existen medias cautelares o medidas cien por ciento efectivas por cuanto hay personas que han fallecido por ejemplo y su cobro es inoportuno, para poder cobrar a los herederos se debe primero analizar si se han acreditado como tal y una vez agotado el proceso coactivo al deudor principal se podría cobrar a los solidarios; lo mismo en caso de personas que no tienen ninguna actividad económica, ninguna cuenta bancaria o bienes, se debería inmediatamente realizar el proceso de insolvencia porque no se puede interponer ninguna medida cautelar.

5.- ¿Considera usted que existen medidas cautelares menos gravosas para los administrados que puedan ser igual de eficientes para la recuperación de cartera vencida?

Actualmente con el trabajo conjunto entre las Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y la Dirección Nacional de Registro de Datos públicos se puede interponer medidas cautelares sin que genere un gasto para las partes y de la misma forma al momento de levantar dichas medidas, sin

embargo, aún hay Instituciones Públicas que requieren un cobro para interponer medidas cautelares.

Entrevista 4: Ab Francisco Javier Andrade González

1.- ¿Cuáles son las garantías básicas del Debido Proceso que usted considera deben ser aplicadas a los procedimientos administrativos de ejecución coactiva?

De acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico las garantías básicas del debido proceso que se deben aplicar en los procedimientos de ejecución coactiva son aquellas establecidas en el Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador, normativa que es concordante con nuestra jurisprudencia que en sentencia estableció La Corte Constitucional para el período de Transición sobre el debido proceso ha dicho en el caso N.- 0261-09-EP, sentencia N.- 035-10-sep-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 294, de 6 de octubre de 2010 lo siguiente: El derecho al debido proceso establecido en el artículo 76 de la Constitución de la República es aquel “que tiene toda persona o sujeto justiciable, de invocar al interior del órgano jurisdiccional el respeto de aquel conjunto de principios fundamentalmente procesales (excepcionalmente sustantivos) y por demás relevantes, para que una causa, pueda ventilarse y resolverse con auténtica justicia.

2.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación normativa suficiente?

Revisado el auto de pago inmediato considero que dicha fundamentación es incompleta en razón que de acuerdo con nuestra legislación requiere una fundamentación enfocada en Normativa Constitucional debido a nos encontramos en un estado de derecho enfocado en el respeto y tutela de estos.

3.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación fáctica adecuada?

Al referirnos sobre la fundamentación fáctica en la orden pago inmediata considero que la misma si cumple con una fundamentación fáctica debido a constan datos que son entendibles para los coactivados y que expresa las razones-argumentos del inicio del procedimiento coactivo.

4.- ¿Considera usted que las medidas cautelares constantes en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS son eficaces para cumplir con el objetivo de recuperación de cartera vencida del IESS?

Respecto de las medidas cautelares constantes en la resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS, considero que cumplen a cabalidad con el objetivo de recuperación de cartera vencida debido a que nos aseguran el pago de lo adeudado además de que de manera íntegra permiten ejecutar medidas que respaldan de manera eficaz el cobro de las deudas convirtiéndose en un mecanismo útil para el cobro de deudas

5.- ¿Considera usted que existen medidas cautelares menos gravosas para los administrados que puedan ser igual de eficientes para la recuperación de cartera vencida?

De acuerdo con nuestra legislación considero que no existen medidas cautelares menos gravosas que sean eficientes para la recuperación de cartera, además se debe tener en cuenta que si no se exigen el pago con las medidas cautelares determinadas en la resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS, los coactivados hacen caso omiso a sendos escritos, resoluciones que realizan los administrados.

Entrevista 5: Ab. Jimmy Oscar Santa Fiallos

1.- ¿Cuáles son las garantías básicas del Debido Proceso que usted considera deben ser aplicadas a los procedimientos administrativos de ejecución coactiva?

Una de garantías del debido proceso y obligatoria la notificación al coactivado cómo lo establece el Código Orgánico administrativo de conformidad como lo establece el Código Orgánico General de Procesos, pero hace falta la actualización de datos para poder cumplir con esta diligencia se debería facilitar herramientas que faciliten la localización del coactivado para su legítima defensa.

2.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación normativa suficiente?

Para que tenga más fuerza legal debería invocar artículos de la Constitución de la República.

3.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación fáctica adecuada?

Por el principio de economía y celeridad procesal está bien la fundamentación fáctica, en la notificación se adjunta el Título de Crédito la glosa, la liquidación, y el auto de pago lo que se encuentra bien detallado en estos documentos.

4.- ¿Considera usted que las medidas cautelares constantes en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS son eficaces para cumplir con el objetivo de recuperación de cartera vencida del IESS?

Las medidas cautelares en los procedimientos coactivos deben guardar proporcionalidad para así no vulnerar derechos de los Administrados.

5.- ¿Considera usted que existen medidas cautelares menos gravosas para los administrados que puedan ser igual de eficientes para la recuperación de cartera vencida?

La medida cautelar que primero se ordena es la retención de fondos que guarda proporcionalidad y observando que los fondos no provengan de pensiones jubilares.

Entrevista 6: Ab. Fausto Mauricio Tamayo Vásquez

1.- ¿Cuáles son las garantías básicas del Debido Proceso que usted considera deben ser aplicadas a los procedimientos administrativos de ejecución coactiva?

De las garantías básicas, me parece que lo que indica el artículo 76 numeral 1 es uno de los que es importante que corresponda a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. Ya que en todo el proceso hay que garantizar que tanto el coactivado como en este caso la institución que está llevando a cabo el cobro tengan el derecho pues a las normas y derechos lo que dice aplicar lo que dice la ley. De la misma manera, pues me parece que también en el artículo 76 numeral cuatro, las pruebas obtenidas actuadas con violación a la Constitución o la ley no tendrán validez alguna este caso, tanto la institución como el coactivado presente todas las pruebas y todos los documentos que estén apegados a derecho en cuanto a lo que establece el artículo 76 numeral 6. La ley establece que la debida proporcionalidad entre las infracciones acciones en este caso la parte

administrativa tenga la debida proporcionalidad lo que dice la Constitución y el derecho de todas las personas a la defensa, en este sentido, todo lo que habla el artículo 76 numeral 7 con todos sus incisos, sería a mi parecer, que son las garantías básicas que se deben garantizar vale la redundancia en los procesos administrativos de ejecución coactiva.

2.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación normativa suficiente?

En cuanto a la segunda pregunta que lo que lo que indica el código orgánico administrativo, en cuanto al artículo 279 sobre el auto de pago inmediato, para mi parecer reúne todos los preceptos y los fundamentos de la normativa legal que respalda dentro de eso es el pago inmediato, se le da tres días para que pague la deuda o dimita bienes e igual dentro de eso garantiza el derecho a la defensa tiene que ser notificado y de la misma manera puesto a las medidas cautelares para poder sobre guardar el poder hacer el cobro de este caso de la de la deuda. Entonces a mi criterio sí cumple con el fundamento normativo suficiente para poder aplicar el orden de pago inmediato de acuerdo con el artículo 279 del COA.

3.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación fáctica adecuada?

Considero que el pago inmediato posee un fundamento fáctico en este caso tácito, que garantiza que, hasta cierto punto, en este caso, la a la institución del Estado realice el cobro y como de la misma manera en el caso del coactivado puede ejercer su derecho a la defensa y poder justificar en el caso si ha apagado, cumplir igualmente con los preceptos legales para poder ver fácticamente desde mi criterio, cumple con toda la normativa. Vuelvo y repito, el artículo 279, 280, 281 del código orgánico administrativo cumple en este caso para la pregunta número 3.

4.- ¿Considera usted que las medidas cautelares constantes en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS son eficaces para cumplir con el objetivo de recuperación de cartera vencida del IESS?

En cuanto a la pregunta cuatro, la resolución del Consejo Directivo del IESS del 625 igual para mi criterio cumple porque igualmente va de la mano con el COA y lo que

dispone esta resolución en cuanto a las medidas cautelares que van en cuanto a la retención de dinero a la imposibilidad de venta de bienes inmuebles, si posteriormente seguir el proceso de ejecución coactiva con los diferentes secuestros, embargos que se puedan realizar, que esta resolución le da y que va de la mano con el COA. Para mi criterio son eficientes porque ayudan realmente a que la cartera vencida se puede recuperar con eficiencia, con eficacia. Y se cumpla la normativa legal esa es la pregunta cuatro.

5.- ¿Considera usted que existen medidas cautelares menos gravosas para los administrados que puedan ser igual de eficientes para la recuperación de cartera vencida?

En este caso, por decir hoy el COA ya prohíbe como un ejemplo el poder poner una medida cautelar el impedimento de salida del país, por ejemplo, que ahí se está violentando el derecho a la movilidad del cual hoy en día, ya una vez que se justifique, ya que en este caso hay que solicitar al juez competente para que realicen este caso, se ponga esta medida, que ya es una medida extrema que se le pondría a un coactivado que no quiere pagar de la misma manera el caer en insolvencia, que eso no es una medida pero en este caso me parece que el COA y la resolución 625 que tiene el Consejo Directivo permiten que se pueda cobrar y no sea muy agresivas en este caso para coactivado.

Entrevista 7: Ab. Nelson Núñez

1.- ¿Cuáles son las garantías básicas del Debido Proceso que usted considera deben ser aplicadas a los procedimientos administrativos de ejecución coactiva?

Bueno en relación con la primera pregunta que dice, cuáles son las garantías básicas yo considero que las garantías básicas son primero, el principio de contradicción y la garantía mismo al debido proceso, principio de legalidad en el que se le pone en conocimiento al administrado que se le está siguiendo un proceso coactivo.

2.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación normativa suficiente?

Con relación a la segunda pregunta que dice que sí consideró que el auto de pago está bien fundamentado, yo considero que sí, porque eso es lo que se necesita nomás para hacerle conocer al coactivado las acciones que están llevándose en contra, nada más.

3.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación fáctica adecuada?

Si posee una fundamentación fáctica.

4.- ¿Considera usted que las medidas cautelares constantes en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS son eficaces para cumplir con el objetivo de recuperación de cartera vencida del IESS?

Con relación a lo de las medidas cautelares de la resolución C.D. 625 yo pienso que son efectivas en vista de que hay otras medidas que no constan ni en el mismo, COGEP como son la prohibición de enajenar de ciertos bienes muebles y también la retención de fondos de las cuentas que tengan los coactivados en el sistema financiero nacional.

5.- ¿Considera usted que existen medidas cautelares menos gravosas para los administrados que puedan ser igual de eficientes para la recuperación de cartera vencida? Con relación a las medidas menos gravosas, sí debe considerarse, como que, si se son algunas medidas gravosas, por ejemplo, la retención de fondos. Sería una de las menos gravosas con relación a lo que podría significar una prohibición de enajenar o un embargo.

Entrevista 8: Ab. Paul Agustín Bombón

1.- ¿Cuáles son las garantías básicas del Debido Proceso que usted considera deben ser aplicadas a los procedimientos administrativos de ejecución coactiva?

Deben ser aplicadas las contempladas en el Art. 76 de la Constitución de la Republica como en todo proceso, no están exentas de ser aplicados.

2.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación normativa suficiente?

Debería indicarle que sí tiene fundamentación legal, tanto en el Código Orgánico administrativo como en la resolución 625, eso es con respecto al Código Orgánico Administrativo y el auto de pago la fundamentación está en el Código de Procedimiento Civil, en los procedimientos anteriores al 2018, además existen otras normas en beneficio del coactivado como la fase preliminar, como beneficio del coactivado las facilidades de pago, que están aplicadas en el COA.

3.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación fáctica adecuada?

Si posee una fundamentación fáctica que inclusive no sería tan necesaria, en realidad solo se debería remitir a la deuda exactamente, creo que no sería tan necesario un antecedente.

4.- ¿Considera usted que las medidas cautelares constantes en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS son eficaces para cumplir con el objetivo de recuperación de cartera vencida del IESS?

Si son eficaces las contempladas en la Resolución 625 por cuanto ya son aplicables, que antes no se encontraban dentro de la norma como es la retención de cuentas y ya se encuentra en un artículo determinado.

5.- ¿Considera usted que existen medidas cautelares menos gravosas para los administrados que puedan ser igual de eficientes para la recuperación de cartera vencida?

Se debe ir con una etapa respecto de las medidas cautelares, como por ejemplo primero aplicar la retención de cuentas, posteriormente las prohibiciones, en el caso de no cancelar el embargo y remate de bienes inmuebles.

4.2.1. Resumen de los resultados de las entrevistas a los Abogados Externos a cargo de los procedimientos de ejecución coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Ambato.

Tabla 6 Resumen de los Resultados de las entrevistas los Abogados Externos

ABOGADOS EXTERNOS	Preguntas				
	1	2	3	4	5
1	Art. 76 de la Constitución de la República a la defensa, proporcionalidad, a recurrir, debida motivación de las resoluciones.	<ul style="list-style-type: none"> • COA • Resolución C. D. 625 	Si	Son eficaces	Retención de fondos propios que mantuvieren en el IESS.
2	Art. 76 de la Constitución de la República	Constitución, COGEP, Código Civil, Resolución CD625	Si	Son eficaces Se enteran previo a que nosotros notifiquemos	El bloqueo y retención de cuentas
3	Art.76 Num.7 Lit. a, b, c, d, f, h, i, l y m. derecho a la defensa, contar con el tiempo necesario	Art. 76 Num.7 Lit. l, de la Constitución	Si	No son eficaces En caso de fallecimiento del deudor, no hay deudor solidario	Colaboración interinstitucional

4	Art. 76 de la Constitución de la Republica del Ecuador caso N.- 0261-09-EP, sentencia N.- 035-10-sep-CC	Fundamentación es incompleta	Si	cumplen a cabalidad	No existen medidas cautelares menos gravosas
5	Notificación al coactivado	Necesidad de Articulado de Constitución	Si	Deben tener proporcionalidad y no vulnerar derechos	Retenciones
6	Art. 76 Constitución de la República	Si, conforme artículo 279 del del COA	Si	Si cumple	El COA y la resolución 625 permiten que se pueda cobrar y no sea muy agresivas
7	El principio de contradicción y la garantía mismo al debido proceso, principio de legalidad	Está fundamentado	Si	Son efectivas	Si hay algunas medidas gravosas como la retención
8	Art. 76 Constitución de la República	Sí tiene fundamentación legal, COA y la Resolución 625	Si	Si son eficaces	Se debe ir con una etapa

Elaborado por: Hidalgo, A. (2023)

Fuente: Investigadora

4.2.2. Análisis Crítico de resultados de las entrevistas a los Abogados Externos a cargo de los procedimientos de ejecución coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Ambato

1.- ¿Cuáles son las garantías básicas del Debido Proceso que usted considera deben ser aplicadas a los procedimientos administrativos de ejecución coactiva?

Todos los entrevistados han referido que se respeta las garantías del debido proceso estipulado en la Constitución de la República del Ecuador, mencionando el Art. 76 de la Carta Magna. Conforme así lo manifiesta (Zavala, 2002) indicando que el debido proceso debe aplicarse en todos los procedimientos sean judiciales y administrativos desde su inicio hasta su resolución o sentencia respetando los presupuestos establecidos en la Carta Magna y normas internacionales. Además, los entrevistados han mencionado garantías como la legítima defensa del contribuyente, proporcionalidad, debida motivación entre otros. Entonces el incumplimiento del Art. 76 numeral 1 de la Constitución afectaría también el principio de la seguridad jurídica consagrado en el Art. 82 de la Constitución. En sentido formal la seguridad jurídica según (Carbonell, 2021) indica que es el conjunto de normas, procedimientos que los órganos administrativos deben respetar. Por lo que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social debe cumplir de manera estricta las garantías del debido proceso también su jurisdicción coactiva, ya que los procedimientos administrativos de ejecución coactiva buscan obtener el pago que se deba al IESS respetando las normas con el fin de evitar nulidades o vulneración de derechos.

2.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación normativa suficiente?

Seis de los entrevistados indican que la orden de cobro o el auto de pago si posee una fundamentación de normativa mencionando tanto la Constitución, normativa del COA y de la Resolución C. D. 625 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Otro criterio importante es el respeto del bloque constitucional a la vez con la norma internacional. Dicho auto de pago cumple con los parámetros para que los Abogados Externos quienes conforman la administración pública, para así garantizar los derechos de las personas con esquemas de eficiencia y eficacia a fin de evitar procedimientos contrarios a la norma interna. Por lo que los Abogados externos

del IESS conjuntamente con el Director Provincial del IESS deben dar fiel cumplimiento al artículo 426 de la Constitución que determina que las autoridades administrativas deberán aplicar directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no la invoquen expresamente, por lo que además se debe aplicar el control de convencionalidad, pese que la mayoría de normas, derechos y principios ya estén plasmados en diferentes cuerpos legales ecuatorianos. Un porcentaje menor de los entrevistados han manifestado que la orden de cobro inmediato debe tener fundamentación constitucional, pero el Art. 370 de la Carta fundamental indica que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es una entidad autónoma reglada por la ley, para lo cual hay una Resolución C. D. 625 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, además el código Orgánico Administrativo en su Art. 1 normaliza el ejercicio de la función administrativa indicando el procedimiento en el Art. 262 y siguientes.

3.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación fáctica adecuada?

Todos los entrevistados indican que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación fáctica adecuada, el auto de pago debe estar motivado, haciendo mención una correcta organización de los hechos lógicos relacionado a cada caso, no solo la mención de la normativa respectiva que se hacen referencia es por ello por lo que los Abogados externos son los encargados de dar fundamentación a cada caso, hasta la proporción de las medidas cautelares con la deuda. Se debe también garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva por lo que la orden de pago debe estar motivada y fundamentada en derecho, mencionando el objetivo del mismo fundamento el sentido jurídico, el fondo lógico, siempre con respeto a los derechos constitucionales. Por lo registrado y para cumplir con la obligación que tienen los Abogados externos que es de velar el cumplimiento y garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de las partes, es necesario que toda decisión judicial en este caso la orden de cobro esté apegada a derecho, respetando la normativa vigente y que además cuente con una motivación razonable, lógica y comprensible. El Art. 272 del COA en forma muy generalizada hace mención sobre

los elementos y requisitos de este o si debe estar fundamentado, pero indica el termino acto administrativo el mismo que ya se encuentra plasmado en el art. 98 de la misma norma antes mencionada en concordancia con el Art. 100 se encuentra detallado los parámetros de la motivación que deben ser cumplidos para su eficacia.

4.- ¿Considera usted que las medidas cautelares constantes en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS son eficaces para cumplir con el objetivo de recuperación de cartera vencida del IESS?

Siete de los abogados han manifestado que las medidas cautelares cumplen con las normas constitucionales, tanto con el COGEP y el COA, hasta con la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS. Recordando que la medida cautelar tienen como fin asegurar el pago por parte del deudor de una cantidad determinada ya que este no dio cumplimiento de forma voluntaria el pago. Las medidas cautelares dentro del proceso coactivo causa malestar a los administrados, pero hay que mencionar que estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la obligacional, por lo que se debe dar cumplimiento a lo manifestado en la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 11 que establece que los derechos y garantías deben ser aplicados de forma directa e inmediata aplicación, por lo que el personal administrativos le corresponde aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan, por lo que en las entrevistas se menciona que al solicitar la retención y bloqueo de cuentas piden a la Superintendencia que estos dineros no provengan de pensiones jubilares a fin de no vulnerar los derechos.

5.- ¿Considera usted que existen medidas cautelares menos gravosas para los administrados que puedan ser igual de eficientes para la recuperación de cartera vencida?

Cinco Abogados indican que solicitan la retención y bloqueo de las cuentas como medida cautelar siendo estas menos gravosa tomando en cuenta la proporcionalidad de la deuda, remitiendo atento oficio a la Superintendencia de Bancos. De ahí existen respuesta que mencionan que ha necesidad de la colaboración interinstitucional, y que no existen medidas cautelares menos gravosas. Se puede apreciar que la retención y bloqueo de cuentas es una de las medias más utilizadas y podría ser menos perjudicial

para los administrados, ya que el art. 180, 184, 185 de la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS menciona sobre la aplicación de las medidas cautelares.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES, BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS

5.1. Conclusiones

Dentro de la presente investigación se ha podido analizar las garantías básicas del Debido Proceso constantes en el estado del arte las mismas que se aplican a los procedimientos administrativos especiales de ejecución coactiva. El derecho al debido proceso es incondicional y como se ha investigado se construye de varios derechos y garantías con rango constitucional, por lo que es un derecho para todas las personas que se encuentran en un procedimiento desarrollándose bajo las normas preestablecidas en el ordenamiento jurídico. Si dentro de procedimiento administrativo de ejecución de coactiva no se enuncian las normas o principios del debido proceso, cabe lo que menciona el artículo 437 de la Constitución en el cual se concede una idea de aplicación de la acción extraordinaria en los casos de violación del debido proceso en un proceso judicial o administrativo. Por lo que las garantías del debido proceso son aplicables al procedimiento administrativo de ejecución de coactiva desde su inicio esto es desde la orden de pago. Además, se ha podido observar que los Abogados en libre ejercicio han hecho mención que, si hay falencias en la aplicación del art. 76 de la Constitución, pero hay que entender que el debido proceso busca que los procedimientos sean equitativos con la protección de los derechos en los plazos establecidos.

Dentro de la presente investigación se ha podido visualizar que se debe perfeccionar el cumplimiento de las garantías de motivación y proporcionalidad durante la fase de apremio del Procedimiento de Ejecución Coactiva, realizar una actualización de la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS, por cuanto hay que regular la proporcionalidad de las deudas del administrado frente a las medias cautelares con el fin de que no resulten excesiva y restrictivas. Las medidas cautelares son necesarias en un procedimiento administrativo de ejecución de coactiva para que se asegure su cumplimiento. Ya que dentro de la investigación los Abogados Externos a cargo de los procedimientos de ejecución coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Ambato, han mencionado que el administrado tenía conocimiento de la

deuda, más bien este proceso coadyuva al Estado a recuperar cartera en beneficio de los afiliados.

5.2. Recomendaciones

El debido proceso tiene más desarrollo jurisprudencial ya que se deriva del derecho a la tutela efectiva, el Art. 76 de la Constitución hace mención como acudir a justicia imparcial, a recibir justicia pronta, notificación de procesos, resolución congruente, de alegar y respeto de los plazos serían los elementos básicos y los culés deben acoplarse al proceso administrativo de ejecución de coactiva por lo que la vulneración de esto implica denegación misma de la justicia. Ya que dentro de la investigación los Abogados Externos a cargo de los procedimientos de ejecución coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Ambato tengan se manejen en los mismos parámetros o criterios jurídicos con el fin de que los procesos cumplan con lo establecido en la carta magna.

Con relación a las medidas cautelares se aconseja se realice una actualización de la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS, con el fin de organizar la aplicación de medidas cautelares en los procesos coactivos, para evitar las vulneraciones a los derechos patrimoniales y económicos de los administrados. Ya que la proporcionalidad de estas debe ser analizada en cada caso concreto con un énfasis en la motivación del porqué de la medida cautelar solicitada. Los Abogados Externos a cargo de los procedimientos de ejecución coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Ambato deben aplicar el principio de colaboración con diversas instituciones para la aplicación de las medidas cautelares. Además, se les debería proporcionar un sistema tecnológico adecuado para mantener una estadística real de los procesos coactivos.

5.3. Bibliografía

- Agudelo, M. (2005). El debido proceso. Opinión Jurídica.
- Anchundia, A. (07 de 05 de 2022). Avances del Habeas Corpus en el Ecuador. Obtenido de INREDH: <https://inredh.org/avance-del-habeas-corpus-en-el-ecuador/#:~:text=En%20el%20Ecuador%20el%20h%C3%A1beas,acuerdo%20a%20su%20sentir%20o>
- Andrade Ubidia, S. (2005). Independencia judicial y estado de derecho. Quito.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ginebra: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Naciones Unidas, Serie de Tratados.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1967). Constitución de la República del Ecuador. Quito.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República. Quito: Registro Oficial 449.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo. Quito: Registro Oficial Suplemento 31 de 07-jul.-2017.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo. Quito: Registro Oficial Suplemento 31 de 07-jul.-2017.
- Carbonell, M. (2021). ¿Qué es la seguridad jurídica? México: Centro de estudios Carbonell.
- Ciencia, O. (2006). El debido proceso. Buenos Aires: Astrea.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1999). INFORME N° 49/99 Caso 11.610. México.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Congreso Nacional de Ecuador. (2001). Ley de seguridad social. Quito: Ediciones Legales.
- Congreso Nacional del Ecuador. (2001). Ley de Seguridad Social. Quito.

- Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2021). Resolución C.D. 625, Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Quito.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2013). Sentencia No. 131-13-SEP-CC. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2013). SENTENCIA No.130-13-SEP-CC. Quito.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2018). Sentencia N.º 001-18-SEP-CC. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2019). Sentencia No. 14-15-CN/19. Quito.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Sentencia No. 546-12-EP/20. Quito.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Sentencia No. 740-12-EP/20. Quito.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 105-10-JP/21. Quito.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 1158-17-EP/21. Quito.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 19-20-CN/21. Quito.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 34-17-IN/21. Quito.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 53-20-IN/21. Quito.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2022). Sentencia No. 10-09-IN y acumulados/22. Quito.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Resolución caso Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. San José.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Resolución caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. San José.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Resolución caso Claude Reyes y otros Vs. Chile.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). Resolución caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. San José.
- Coviello, P. (2011). El principio de proporcionalidad. Revista de la Facultad de Derecho, (67), 139-153.
- Cueva, L. (2014). El debido proceso. Quito: Ediciones Cueva Carrión.

- De la Rosa Rodríguez, P. (2010). El debido proceso, sus orígenes, su evolución y su reconocimiento en el nuevo sistema de justicia penal en México. *Alter Enfoques Críticos*, 62-79.
- Echandía, H. (1997). *Teoría General del Proceso*. Buenos Aires: Editorial Universidad.
- Espinoza, C. (2010). *Teoría de la motivación de las resoluciones*. Quito: TCE.
- García, E., & Ramón, T. (2008). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.
- Gordillo, A. (02 de 02 de 2023). *Fundación de Derecho Administrativo*. Obtenido de <http://gordillo.com/>
- Guerrero, F. (2022). *Procedimientos Administrativos principios y sustanciación*. Quito: Cevallos.
- Hernández Sampieri, R., & Fernández Collado, C. (2018). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Hoyos, A. (1998). *El debido proceso*. Bogotá: Temis.
- Medina, C. (2003). *La convención americana: Teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*. San José: Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos.
- Mollán, F. (2023 de 02 de 2023). IUS 360. Obtenido de <https://ius360.com/procedimientos-administrativos-especiales-los-procedimientos-administrativos-trilaterales-de-fiscalizacion-y-sancionadores/#:~:text=Doctrinalmente%20se%20ha%20clasificado%20al,administrativo%20general%20y%20procedimientos%20especiales>.
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento administrativo y sancionador en el COA*. Quito: Tendencia Legal.
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"*. San José.
- Oyarte, R. (2016). *El debido proceso*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pleno de la Corte Nacional de Justicia. (2017). *Resolución No. 15-2017*. Quito.

- Rodríguez, V. (06 de 12 de 2022). El debido proceso legal y la Convención Americana de Derechos Humanos. Obtenido de Corte Interamericana de Derechos Humanos: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a17762.pdf>.
- Rojas, E. (2002). La teoría del proceso. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tardío, J. (2014). Lecciones de Derecho Administrativo. Alicante: ECU.
- Tirado, J. (2011). Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional. Revista de la Facultad de Derecho de la PUCP (67), 457-467.
- Villabella, C. M. (2020). Los métodos de la investigación científica. Algunas precisiones. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zambrano, A. (2005). Proceso penal y garantías constitucionales. Quito: Corporación de Estudios Y Publicaciones.
- Zavala, B. J. (2002). El debido proceso Penal. Quito: Dino.

5.4. Anexos

Encuestas a los Abogados en Libre Ejercicio

Objetivo: Analizar el alcance que tienen las garantías del Debido Proceso dentro de los procedimientos especiales de ejecución coactiva para el cobro de obligaciones pendientes desarrollados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

La presente encuesta es de naturaleza informativa con fines de investigación para tener el mayor conocimiento sobre el área de estudio.

De antemano agradecemos su tiempo y colaboración.

1.- ¿Conoce el procedimiento de ejecución coactiva desarrollado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?

_Si

_No

2.- ¿Considera que la orden de cobro marca el inicio del procedimiento de ejecución coactiva?

_Si

_No

3.- ¿Considera que las ordenes de cobro inmediato están motivados de conformidad a lo dispuesto en el artículo 76, literal l) del numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador?

_Si

_No

4.- ¿Se aplican las medidas cautelares dentro de los procedimientos de ejecución coactiva desarrollados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social bajo los parámetros de Debido Proceso?

_Si

_No

5.- ¿Considera usted que las medidas cautelares guardan proporción con el monto que originó la orden de cobro inmediato?

_Si

_No

Entrevistas a los Abogados Externos a cargo de los procedimientos de ejecución coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Ambato.

Objetivo: Analizar el alcance que tienen las garantías del Debido Proceso dentro de los procedimientos especiales de ejecución coactiva para el cobro de obligaciones pendientes desarrollados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

La presente entrevista es de naturaleza informativa con fines de investigación para tener el mayor conocimiento sobre el área de estudio.

De antemano agradecemos su tiempo y colaboración.

1.- ¿Cuáles son las garantías básicas del Debido Proceso que usted considera deben ser aplicadas a los procedimientos administrativos de ejecución coactiva?

2.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación normativa suficiente?

3.- ¿Considera usted que la orden de cobro inmediato posee una fundamentación fáctica adecuada?

4.- ¿Considera usted que las medidas cautelares constantes en la Resolución C.D. 625 del Consejo Directivo del IESS son eficaces para cumplir con el objetivo de recuperación de cartera vencida del IESS?

5.- ¿Considera usted que existen medidas cautelares menos gravosas para los administrados que puedan ser igual de eficientes para la recuperación de cartera vencida?