

Quito, D.M., 12 de abril de 2023

**CASO No. 62-19-IN**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y  
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

**SENTENCIA No. 62-19-IN/23**

**TEMA:** Esta sentencia analiza la demanda presentada por DIRECTV Ecuador Cía. Ltda. en contra de varios artículos de la “Ordenanza de Creación del Juzgado Especial de Coactivas para la Recuperación de Cartera Vencida y de la Ejecución Coactiva para el Cobro de Créditos Tributarios y no Tributarios Adeudados al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Atacames”, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 995 de 03 de julio de 2019. Una vez analizadas las alegaciones, se resuelve aceptar parcialmente la demanda y declarar la inconstitucionalidad de los artículos 3, 19, 20, 49, 57, 58, 60, 62, 63, 68, 77 y 89 de la referida ordenanza.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 11 de diciembre de 2019, el abogado Diego Antonio Calderón Castelo, en calidad de apoderado especial de la Compañía DIRECTV Ecuador Cía. Ltda., en adelante “la compañía accionante”, presentó una acción de inconstitucionalidad de norma, en contra de los artículos 3, 19, 20, 22, 36, 49, 57, 58, 60, 62, 63, 68, 77, 89, 103, 106 y 110 de la “Ordenanza de Creación del Juzgado Especial de Coactivas para la Recuperación de Cartera Vencida y de la Ejecución Coactiva para el Cobro de Créditos Tributarios y no Tributarios Adeudados al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Atacames”, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 995 de 03 de julio de 2019.
2. Mediante sorteo efectuado en sesión del Pleno de 22 de enero de 2020<sup>1</sup>, le correspondió el conocimiento de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, la misma que fue signada con el No. 62-19-IN<sup>2</sup> y admitida a trámite mediante auto de la Sala de Admisión de 04 de junio de 2020<sup>3</sup>. En el Suplemento del Registro Oficial -Edición Constitucional- No. 50 de 25 de junio de 2020, se publicó el extracto de la admisión del caso, a fin de que la ciudadanía exprese su pronunciamiento a favor o en contra de la inconstitucionalidad alegada.

<sup>1</sup> En dicha sesión se conoció y aprobó la excusa presentada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por lo que el caso fue resorteado.

<sup>2</sup> La Secretaría General de la Corte Constitucional el 11 de diciembre de 2019 certificó que en relación a la causa no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

<sup>3</sup> El Tribunal estuvo compuesto por los entonces jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes, así como por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. Si bien la compañía accionante solicitó la suspensión provisional de las normas impugnadas, el Tribunal de Admisión negó dicho pedido en el auto de admisión.

3. La jueza sustanciadora con providencia de 30 de enero de 2023, avocó conocimiento del caso, convocó a audiencia pública<sup>4</sup> y dispuso su notificación a los involucrados.

## II. Competencia de la Corte Constitucional, legitimación y oportunidad

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción pública de inconstitucionalidad en el presente caso, de conformidad con lo previsto por los artículos 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 98 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). La compañía accionante cuenta con la legitimación para presentar esta acción, la misma que ha sido presentada oportunamente, considerando además que se demandó la inconstitucionalidad por el fondo.<sup>5</sup>

## III. Normas consideradas inconstitucionales y los argumentos

5. En la acción constan como disposiciones impugnadas los artículos 3, 19, 20, 22, 36, 49, 57, 58, 60, 62, 63, 68, 77, 89, 103, 106 y 110 de la “*Ordenanza de Creación del Juzgado Especial de Coactivas para la Recuperación de Cartera Vencida y de la Ejecución Coactiva para, el Cobro de Créditos Tributarios y no Tributarios Adeudados al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Atacames*”, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 995 de 3 de julio de 2019.
6. El contenido de las normas impugnadas es el siguiente:

*“Art. 3.- De la competencia.- La competencia de la acción coactiva será ejercido (sic) principalmente por la o el Tesorero o los funcionarios recaudadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Atacames, con sujeción a las disposiciones y reglas generales del Código Tributario, y del Código Orgánico Administrativo y demás normas pertinentes.*

*Además de ellos, previa resolución administrativa de la máxima autoridad ejecutiva, también ejercerán competencia para la titularidad de la jurisdicción coactiva, los recaudadores externos que sean designados y facultados como tal, quienes deberán coordinar su accionar con el Juez de Coactiva, a quien, no estarán sin embargo subordinados.*

*Art. 19- Recaudadores Externos.- Serán personas naturales o jurídicas o profesionales en la rama del derecho, sin relación de dependencia, para efectuar la recaudación de valores*

---

<sup>4</sup> A la audiencia pública compareció el abogado Jaime Alfonso Dousdebés Costa, en representación de la compañía accionante; así como su apoderado especial, el abogado Diego Calderón Castelo. No compareció la parte accionada, ni la Procuraduría General del Estado pese a estar debidamente notificadas.

<sup>5</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Art. 77.- Legitimación.- La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente (...) Art. 78.- Plazo.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas: 1. Por razones de contenido, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento (...)”.

vencidos a favor del GAD Municipal sean estos: abogados, secretarios o cualquier profesional con experticia en materia financiera.

Art. 20.- Juez de Coactivas o Funcionario ejecutor.- El titular de la Jurisdicción coactiva es el Tesorero, pero por principio tributario, esto es, por eficiencia, simplicidad administrativa y suficiencia recaudatoria, se nombre (sic) como funcionario recaudador o juez de coactiva a un abogado con experiencia en la rama tributaria o de recuperación de cartera, que tenga conocimientos en el procedimiento administrativos; el cual será considerado dentro del grupo ocupacional como servidor público 9.

Art. 22.- Responsabilidad por incumplimiento.- El incumplimiento de los deberes formales acarreará responsabilidad pecuniaria para el sujeto pasivo de la obligación tributaria, sea persona natural o jurídica, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

Art. 36.- **De la Notificación.-** Salvo lo que dispongan las leyes orgánicas y especiales, emitido un título de crédito, se notificará al deudor, concediéndole **OCHO** días de plazo para el pago. Dentro de este plazo, la o el deudor podrá presentar el reclamo al que se crea asistido formulando las observaciones exclusivamente respecto del título o del derecho para su emisión. El reclamo suspenderá, hasta su resolución, la iniciación de la coactiva.

Si emitido y notificado el título de crédito, el obligado no cancelare la obligación o no realizare las observaciones correspondientes en el tiempo señalado en el inciso primero del presente artículo, el funcionario emisor del título, inmediatamente remitirá el título y los documentos en los que se fundamenta su emisión, al Juzgado de Coactivas, para que inicie el procedimiento de Ejecución Coactiva, siempre y cuando el crédito se encuentre vencido.

Si la notificación del título de crédito incluso previo al procedimiento coactivo, lo realizaran los recaudadores externos, y el pago se hiciera efectivo; percibirá por tal concepto los honorarios que legalmente le sean aplicables conforme a los honorarios fijados en la presente ordenanza, sin que esto signifique costas para el contribuyente.

Art. 49.- **Procedimiento coactivo.-** En cumplimiento a lo establecido en el artículo 262 del Código Orgánico Administrativo la jurisdicción coactiva, lo ejercerán privativamente el tesorero o su delegado, o recaudador interno o externo y se procederá en fiel observancia de las normas y principios previstos en la Constitución de la República; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía (sic) y Descentralización; Código Tributario, Código Orgánico Administrativo y la presente Ordenanza. Además, la Dirección Financiera podrá emitir instructivos de carácter general que regulen situaciones concretas y especiales, que tengan por objeto facilitar la operatividad de las normas antes mencionadas. En caso de falta o impedimento le subrogará su superior jerárquico, quien calificará la excusa o el impedimento.

El procedimiento coactivo se ejercerá aparejando el respectivo título de crédito. El funcionario ejecutor no podrá iniciar el procedimiento coactivo sino fundado en la orden de cobro, general o especial, legalmente transmitida por la autoridad correspondiente. Esta orden de cobro lleva implícita para la o el empleado recaudador la potestad de proceder al ejercicio de la coactivo (sic).

El titular de la jurisdicción coactiva será nominado juez de Coactivas o Funcionario Recaudador, quien por mandato legal deberá ser el Tesorero Municipal pero en cumplimiento a los principio de eficacia, eficiencia, simplicidad, celeridad en proceso coactivo, designar a un Juez de Coactiva en calidad de Director quien deberá ser Abogado, con cinco años de experiencia en recuperación de cartera, defensa en materia tributaria, que haya ejercido en otras institución (sic) el cargo de Juez de Coactiva, debidamente comprobado.

**Art. 57.- Conformación.-** El Juzgado de Coactivas está conformado por juez de Coactivas, Coordinador del proceso coactivos (sic), que podría estar representado por el Procurador Síndico Municipal, un secretario y auxiliares. El Juzgado de Coactivas forma parte del área responsable de las finanzas municipales.

El alcalde, de considerar pertinente y necesario, podrá contratar los servicios profesionales de recaudadores externos, para el impulso de los procedimientos de ejecución coactiva, con arreglo a las disposiciones de las leyes Orgánica del Servicio Público y de Contratación Pública; quienes actuarán como jueces de coactivas, con todas las atribuciones previstas para el Tesorero.

**Art. 58.- Funcionario Ejecutor.-** El Juez de Coactiva o el recaudador interno o externo contratado para ejercer la acción coactiva, es el funcionario ejecutor del procedimiento administrativo de ejecución coactiva.

En el procedimiento administrativa de ejecución coactiva, el Juez o Funcionario Recaudador o el recaudador externo contratado para ejercer la acción coactiva tendrán las atribuciones y deberes según su competencia y de conformidad con la ley, la presente ordenanza y más normas de derecho aplicables del Ordenamiento Jurídico de la República del Ecuador.

El funcionario ejecutor adoptará todas las acciones conducentes a garantizar la recaudación, evitando la caducidad y/o prescripción de la acción coactiva.

**Art. 60.- De la contratación de recaudadores externos.-** La máxima autoridad administrativa, de considerar pertinente y necesario, podrá contratar a personas naturales o jurídicas con experticia en recuperación de cartera de instituciones pública de por lo menos dos años, para que actúen como recaudadores externos sin relación de dependencia para la recuperación de obligaciones vencidas que se adeudan a la municipalidad, a quienes los podrá nominar como Jueces de Coactivas, Directores de Procesos con todas las atribuciones previstas para el Tesorero. Su designación se realizará mediante la suscripción de su respectivo contrato.

**Art. 62.- Del contenido de los contratos.-** Los profesionales que se contraten sean estas personas naturales o jurídicas como recaudadores externos, serán seleccionados para el caso de personas naturales a través de la Ley Orgánica de Servicio Público como contrato de servicios profesionales, y en caso de personas jurídicas mediante el procedimiento de régimen especial que contempla el Art. 2 numeral 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación, quienes suscribirán los respectivos contratos que contendrán las principales funciones, obligaciones y responsabilidades que deben cumplir entre ellas:

- a) Contar con un profesional del derecho quien hará las veces de director de procesos, con experticia en materia tributaria.
- b) Cobrar las obligaciones constantes en las órdenes de cobro o títulos de crédito que le fueren entregados,
- c) Dirigir la tramitación de los procesos coactivos, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes;
- d) Sujetarse en forma estricta a las normas de ética profesional, en todos los actos inherentes al proceso de cobro de los créditos;
- e) Guardar estricta reserva sobre los nombres de los deudores, montos de las obligaciones y demás datos constantes en los documentos que se le entreguen para recuperación
- f) Presentar al Procurador Síndico Municipal, reportes mensuales de las acciones ejecutadas en los procesos a su cargo;
- g) Percibir exclusivamente los honorarios que le correspondan en los porcentajes que se establecen en la presente Ordenanza; y,
- h) Devolver los procesos coactivos que estén a su cargo, cuando la municipalidad lo requiera y dentro del término que le fuere concedido.

Art. 63.- De la facultad de las o los recaudadores externos.- Las o los recaudadores externos, tendrán la facultad de sugerir los nombres de las personas que serán designadas como Depositario Judicial, Alguacil y Peritos en los respectivos procesos coactivos. Sus honorarios serán pagados por el recaudador externo y se imputarán como costas.

Art. 68.- Honorarios de los recaudadores externos.- Los recaudadores externos, percibirán como honorarios los valores correspondientes al porcentaje calculados en base al valor total recuperado por concepto de capital vencido e intereses, por cada proceso coactivo o al valor proporcional recuperado.

Se cancelarán por concepto de honorarios el valor del 12% de lo efectivamente recuperado, valor que comprenderá solo por la recuperación de la cartera vencida e intereses, como honorario profesional.

Adicionalmente, en caso que resulte por la gestión de la recuperación de la cartera vencida, un proceso judicial, sea este de impugnación a la resolución de excepción a la coactiva o nulidad al procedimiento de coactiva, acciones constitucionales o cualesquiera acciones judiciales, se pagará por concepto de honorarios profesional por defensa judicial el valor del 8% de lo efectivamente recuperado. Este valor se pagará en su totalidad, con el hecho que el coactivado haya presentado la demanda en contra del Municipio o en contra del Juez de Coactiva, para lo cual se anexará al pago de honorarios por defensa judicial el documento electrónico obtenido del SATJE en la que consta el sorteo de la demanda en contra (sic) Municipio o en contra del Juez e (sic) Coactiva.

Sin perjuicio del cumplimiento de lo establecido en el artículo 89, inciso final, de este reglamento, estos valores serán facturados y cancelados lo cual ocurrirá cuando la recuperación fuere en la totalidad de la deuda o el valor recuperado de forma proporcional y siempre que se encuentren tales valores efectivamente ingresados en la cuenta designada por la Municipalidad, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Levantamiento de medidas cautelares;
- b) Presentación del informe correspondiente;
- c) Presentación de la factura por concepto de honorarios;

d) Presentación de la factura por concepto de reembolso de costas y gastos judiciales, con las copias de los justificativos correspondientes.

Las respectivas facturas por concepto de honorarios y reembolso de gastos, serán presentadas por los recaudadores externos de coactiva y pagadas por el GAD Municipal, y de acuerdo a los procedimientos determinados en el correspondiente contrato de prestación de servicios profesionales por honorarios, o mediante régimen especial.

Para el caso de que se obtuviere la declaratoria de presunción de insolvencia o quiebra del coactivado, conforme se establece en este reglamento, el Juez de Coactiva, en consulta con la Dirección financiera Administrativa, fijará el honorario del recaudador externo que impulsó el proceso coactivo, hasta el valor del tres por ciento (3%) de la cuantía establecida en el auto de pago.

Por cuanto el contrato de recaudadores externos mediante la modalidad de régimen especial o servicios profesionales, es en función de valores efectivamente recaudados, si este es terminado en forma anticipada, se procederá a reembolsar únicamente los valores incurridos por el recaudador externo, por concepto de gastos y costas judiciales, debidamente comprobados y que a criterio del Juez de Coactiva se consideren como costas y gastos judiciales, siempre y cuando éste los haya presentado dentro de las setenta y dos (72) horas posteriores a la terminación anticipada del contrato.

Se prohíbe a los servidores del GAD municipal de Atacames, ordenar o autorizar pagos anticipados por concepto de honorarios de los recaudadores externos, así como valores generados por gastos, costas judiciales y otros.

Los valores correspondientes a honorarios, serán cancelados mensualmente por la Municipalidad a los profesionales contratados como recaudadores externos, toda vez que los procesos hayan concluido, de conformidad con los reportes que mensualmente se emitan a través de Tesorería en coordinación con el respectivo juzgado de Coactivas, de acuerdo el Art. 210 del código tributario (sic).

**Art. 77.- De las Infracciones de las o los jueces de coactivas, secretarios, alguaciles o depositarlos.**- En caso de que el administrado se considere perjudicado ilegítimamente en sus intereses, podrá interponer una queja en contra los jueces de coactivas, secretarios, alguaciles o depositarios; quienes serán sometidos a una investigación sumaria siguiendo las reglas previstas para el Sumario Administrativo en la Ley Orgánica del Servicio Público - LOSEP, debiendo responsabilizarse de tal investigación y juzgamiento, al Director Administrativo Financiero.

**Art. 89.- Gastos y Costas judiciales.**- Los gastos y costas que se generen en el trámite del juicio coactivo y los honorarios, sean estos por servicios prestados por recaudadores externos, peritos, depositarios y otros, serán cargados a la cuenta del respectivo deudor, al tenor de lo que dispone el artículo 1587 de la Codificación del Código Civil, debiendo en cada caso adjuntarse los justificativos legales correspondientes. Cuando el proceso no sea impulsado por recaudadores externos, El (sic) GAD Municipal de Atacames, suplirá las costas y gastos, hasta que el deudor cubra en su totalidad la obligación (...)

**Art. 103.- Del embargo de empresas.**- El secuestro y el embargo se practicarán con la intervención de la o el Alguacil y el Depositario Judicial designados para el efecto. Cuando

se embarguen empresas comerciales, industriales o agrícolas, o de actividades de servicio público; la o el ejecutor, bajo su responsabilidad, a más del Alguacil y Depositario Judicial designará una o un Interventor que actuará como Administradora o Administrador adjunto del mismo Gerente, Administrador o propietario del negocio embargado.

La persona designada como Interventor, deberá ser profesional en administración o auditoría o tener suficiente experiencia en las actividades intervenidas y estará facultada para adoptar todas las medidas conducentes a la marcha normal del negocio y a la recaudación de la deuda mantenida con la municipalidad.

Cancelado al crédito cesará la intervención, en todo caso la o el Interventor, rendirá cuenta periódica, detallada y oportuna de su gestión y tendrá derecho a percibir los honorarios que la o el Juez de Coactiva señale en atención a la importancia del asunto y al trabajo realizado, honorarios que serán a cargo de la empresa intervenida.

Art. 106.- Del auxilio de la fuerza pública.- Las autoridades civiles y la fuerza pública, están obligadas a prestar los auxilios a las personas que intervienen en el juicio coactivo a nombre de municipalidad.

Art. 110.- De la subsistencia y cancelación de embargos.- Las providencias de secuestro, embargo, prohibición de enajenar y retención, decretadas por jueces ordinarios o especiales, subsistirá no obstante el embargo practicado en la coactiva, sin perjuicio del procedimiento para el remate de la acción coactiva. Si el embargo administrativo fuere cancelado antes de llegar a remate, se notificará a la o el Juez que dispuso la práctica de esas medidas para los fines legales consiguientes.

Realizado el remate y ejecutoriado el auto de adjudicación, se tendrán por canceladas las medidas preventivas o de apremio dictadas por la o el Juez ordinario y para la efectividad de su cancelación, la o el Juez de Coactiva mandará a notificar por oficio el particular a la o el Juez que ordenó tales medidas y a la o el Registrador que corresponda” (el subrayado corresponde a la demanda).

### **Argumentos de la compañía accionante**

7. La compañía accionante alega que las normas impugnadas vulneran los artículos 226 y 82 de la CRE, sobre el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica. Para sustentar la presunta incompatibilidad con la Constitución, expone que conforme lo ha sostenido la Corte Constitucional, el principio de legalidad garantiza al ciudadano no ser víctima de una actuación ilegal o arbitraria y que emerge cuando todas las acciones que emanan del poder público, se encuentran en completa armonía con las reglas de derecho; señala además que la seguridad jurídica proporciona certeza respecto a una aplicación normativa acorde a la Constitución; que se prevé que las normas se encuentren determinadas previamente, sean claras y públicas, con lo que se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.
8. Adicionalmente, con base en pronunciamientos de este Organismo menciona que una de las formas de garantizar el derecho a la seguridad jurídica es a través del principio de

legalidad, considerando que la seguridad jurídica se materializa a través de algunas concreciones como el principio de legalidad, la publicidad de normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

9. Sostiene que *“(...) los artículos de La Ordenanza antes descritos, pretenden regular de forma grave y a todas luces inconstitucional, la ‘delegación’ de la facultad coactiva del GADM-A a favor de ‘abogados’ particulares, en beneficio de quienes, igualmente pretende fijar honorarios, obligando a los administrados a que los asuman y paguen, sancionando de esta manera a privados, bajo la LOSEP, por citar algunos ejemplos contenidos en esas disposiciones que francamente resultan incomprensibles”*.
10. Agrega que las disposiciones impugnadas contravienen la normativa constitucional y el ordenamiento jurídico vigente *“(...) al pretender que particulares ejerzan la facultad coactiva que le corresponde de manera privativa al GADM-A. ‘La competencia nace de la Ley’ (...) De la simple lectura de los Art.3, 19, 20, 56, 58, 60, 62, 63 y 68 se comprueba que se pretende crear una especie de ‘funcionarios privados’ que, como abogados patrocinadores, ejerzan la potestad coactiva que tiene el GADM-A, con todos los poderes que esto implica, pues se les otorga la facultad de emitir providencias, ejecutarlas, ordenar a la autoridad pública, etc.”*.
11. Haciendo referencia al artículo 60 de la Ordenanza impugnada, el cual determina que a los recaudadores externos se los podrá nominar como jueces de coactivas con todas las atribuciones del tesorero, sostiene que *“(...) el abogado externo del GADM-A, podrá ordenar y ejecutar retenciones y embargos, solicitar el auxilio de la fuerza pública, oficiar a las distintas entidades del estado central para que cumplan sus órdenes e incluso emitir y cobrar títulos de crédito a nombre de la Municipalidad”*; menciona que de acuerdo al artículo 77, se pretende imponer sanciones a través de sumarios administrativos a los abogados privados -no servidores públicos- que trabajen en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames (“GADM-A”).
12. Señala que la Ordenanza en sus artículos 36, 89, 103, 106 y 110 regula la notificación, el procedimiento coactivo y las medidas de ejecución, pues *“(...) pretende practicarlos a través de los mismos funcionarios privados, pasando por alto las normas del debido proceso”*. Reitera que la Corte Constitucional ha desarrollado extensamente el alcance de la potestad coactiva, la cual menciona, está limitada en la ley y no se puede delegar ni modificar a través de una ordenanza municipal; indica que *“(...) la intención de delegar esta facultad viola el principio de legalidad establecido en el artículo 226 de la Constitución, pues no se actúa en virtud de una potestad estatal y más aún, no existe armonía entre el texto y las reglas del derecho, convirtiéndose en una actuación ilegítima, inconstitucional y arbitraria”*.
13. Como consecuencia, alega que la inobservancia del principio de legalidad altera la seguridad jurídica de las personas naturales y jurídicas pues se trastoca la previsibilidad. Indica que con sus argumentos quedaría demostrado que el GADM-A pretende regular competencias que no le han sido asignadas en el ordenamiento jurídico, con lo que ha vulnerado los límites que le impone el principio de legalidad para el ejercicio de

potestades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (“GADs”) contenido en el artículo 226 de la CRE y, adicionalmente, ha actuado en violación del principio de coordinación entre instituciones públicas que prevé el mismo artículo.

14. La compañía también hace referencia a causas tramitadas por la Corte Constitucional, en la que se declaró la inconstitucionalidad de varias ordenanzas emitidas por Gobiernos Autónomos Descentralizados de cantones de la región costa del país; y, de casos en trámite en este Organismo, en los que se han impugnado ordenanzas con base en las cuales se han realizado cobros ilegítimos e inconstitucionales<sup>6</sup>.
15. Su pretensión es que se declare la inconstitucionalidad de los artículos de la ordenanza que ha individualizado en su demanda.

#### **Posición del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames**

16. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames, a pesar de los requerimientos efectuados por la jueza sustanciadora<sup>7</sup>, no ha intervenido defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas.

#### **IV. Problemas jurídicos identificados**

17. De la lectura de la demanda, se desprende que la compañía accionante expone argumentos relativos al contenido de los artículos singularizados previamente de la “*Ordenanza de Creación del Juzgado Especial de Coactivas para la Recuperación de Cartera Vencida y de la Ejecución Coactiva para, el Cobro de Créditos Tributarios y no Tributarios Adeudados al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Atacames*”; en tal virtud, el análisis se realizará respecto de la alegada inconstitucionalidad por el fondo.
18. Ahora bien, en primer lugar, es importante acotar que de acuerdo al principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 424 de la CRE y el principio de aplicación jerárquica de las normas establecido en el artículo 425 ibídem, una contradicción entre una norma infralegal como una ordenanza frente a una ley no constituye *per se* un argumento suficiente para que un problema jurídico se enmarque dentro de la órbita de la constitucionalidad, pues de existir una norma que contraríe a la ley, esta antinomia cuenta con los mecanismos pertinentes de la justicia ordinaria para resolverse, es decir, a través de la vía de la legalidad; a no ser que el argumento trascienda hacia el orden constitucional, como ocurre en este caso.
19. Al respecto, de una revisión integral de la demanda, se desprende que todos los argumentos se circunscriben en alegar una inconstitucionalidad por cuanto a través de

<sup>6</sup> Escrito ingresado por la compañía accionante el 07 de marzo de 2023.

<sup>7</sup> Mediante providencias de 24 de marzo de 2022 y 30 de enero de 2023, nuevamente se requirió a la entidad que remita un informe respecto de las alegaciones contenidas en la demanda de inconstitucionalidad, así como la documentación que dio origen a la ordenanza impugnada. Además, tampoco compareció a la audiencia pública.

los artículos impugnados se estaría otorgando a abogados particulares la facultad de ejercer una potestad estatal, en este caso, la potestad coactiva, con todas las atribuciones que ello implica, facultad que le correspondería de manera privativa al servidor público competente del GADM-A; en consecuencia, ello generaría una inobservancia del principio de legalidad y trastocaría la previsibilidad como elemento de la seguridad jurídica.

- 20.** En función de ello, este Organismo considera pertinente formular el siguiente problema jurídico: ¿Los artículos impugnados vulneran el principio de legalidad y la seguridad jurídica, de conformidad con lo previsto en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la República, porque se estaría otorgando a abogados particulares la facultad de ejercer la potestad coactiva, con todas las atribuciones que ello implica, facultad que le correspondería de manera privativa al funcionario competente del GADM-A?

### **V. Análisis Constitucional**

- 21.** En primer lugar, es importante hacer mención a varias puntualizaciones que ha realizado la Corte respecto de la potestad coactiva; así, determinó que la potestad coactiva es una manifestación de la autotutela administrativa de naturaleza ejecutiva y no declarativa<sup>8</sup>; no constituye una potestad jurisdiccional, pues se trata de la atribución que el ordenamiento jurídico otorga a ciertos servidores de la administración pública para cobrar créditos o deudas públicas a través de un procedimiento específico establecido en la ley; de esta forma, los servidores públicos que llevan a cabo tareas coactivas - independientemente de la denominación que la ley pueda dar a estos servidores- no implica que se trate de un funcionario dotado de la potestad de administrar justicia, sino que “(...) *sus funciones son estrictamente de recaudación administrativa y se encuentran previstas en la normativa infra constitucional*”; de hecho, el Código Orgánico Administrativo y el Código Tributario, que son cuerpos legales que regulan el procedimiento de ejecución coactiva, se refieren a estos servidores como “*empleados recaudadores*” o “*funcionarios recaudadores*”.<sup>9</sup>
- 22.** Este Organismo determinó que el funcionario ejecutor solo posee una atribución específica regulada por el legislador en un campo administrativo, relacionada con el cobro de créditos o deudas públicas<sup>10</sup>; estableció que “*El funcionario de coactivas o ejecutor tributario (...) pertenece a la Administración pública y sus atribuciones se encuentran reguladas por la legislación infraconstitucional, específicamente, a través del Código Tributario; no dirime conflictos en calidad de tercero imparcial, sino que ejerce la acción coactiva cuya finalidad no se relaciona con obtener justicia, sino con el cobro de créditos tributarios en firme para asegurar la satisfacción de intereses generales relacionados con el principio de autotutela de la Administración*”.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 22-13-IN/20 de 09 de junio de 2020, párrafo 39.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 60-11-CN/20 de 06 de febrero de 2020, párrafos 57, 59 y 62.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 60-11-CN/20 de 06 de febrero de 2020, párrafo 63. Criterio que también fue recogido en la Sentencia No. 8-19-CN/22 de 27 de febrero de 2022, párrafo 32.5.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 8-19-CN/22 de 27 de enero de 2022, párrafos 34 y 36.

23. La Corte además señaló que la consideración a la que se refiere el párrafo anterior también ha sido prevista en el Código Orgánico Administrativo (COA)<sup>12</sup>. Al respecto, este cuerpo legal establece que son titulares de la competencia para ejercer la potestad de ejecución coactiva todas las entidades del sector público cuando la ley así lo prevea; de tal forma que el procedimiento coactivo se ejercerá “(...) *privativamente por las o los respectivos empleados recaudadores de las instituciones a las que la ley confiera acción coactiva. En caso de falta o impedimento le subrogará su superior jerárquico, quien calificará la excusa o el impedimento*”.<sup>13</sup>
24. En esta línea de ideas, cabe señalar que el COA, en su disposición general tercera determina que en el ámbito tributario, son aplicables, las disposiciones contenidas en el Código Orgánico Tributario y demás normativa vigente, no obstante de ello, las disposiciones de dicho Código se aplicarán de manera supletoria; al respecto, el artículo 158 del Código Tributario establece de igual manera que “*La acción coactiva se ejercerá privativamente por los respectivos funcionarios recaudadores de las administraciones tributarias, con sujeción a las disposiciones de esta sección, a las reglas generales de este Código y supletoriamente en lo que fuere pertinente, a las del Código Orgánico General de Procesos*”, pero también prevé la posibilidad de que las máximas autoridades tributarias puedan designar recaudadores especiales, y facultarlos para ejercer la acción coactiva en las secciones territoriales que estimen necesario.
25. Por su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), cuerpo legal que establece el régimen de los diferentes niveles de los GADs, prevé que los tesoreros de estas entidades serán los funcionarios recaudadores y pagadores y los responsables de los procedimientos de ejecución coactiva<sup>14</sup>.
26. De todo lo expuesto, se colige que los GADs son titulares de la potestad de ejecución coactiva, lo que implica que son titulares de una potestad estatal; además, está efectivamente dentro de las competencias de estas entidades, la facultad de emitir una ordenanza que regule el procedimiento de ejecución coactiva para la recaudación de los créditos que se adeuden al Municipio, siempre que se lo haga dentro de las competencias atribuidas constitucional y legalmente.<sup>15</sup>
27. Ahora bien, sobre el principio de legalidad o juridicidad, la Constitución, en el artículo 226, establece que “*Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad*

---

<sup>12</sup> *Ibíd.* párrafo 37.

<sup>13</sup> Código Orgánico Administrativo, artículos 261 y 262.

<sup>14</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo 344.

<sup>15</sup> Conforme al artículo 240 de la Constitución de la República, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, por lo que, tienen la potestad de dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial y en el marco de las competencias previstas constitucional y legalmente. Esto también está previsto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículos 7, 57 letra a).

*estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución” (énfasis agregado). De esta norma constitucional, este Organismo ha considerado que: “contempla constitucionalmente el denominado ‘principio de legalidad’, el mismo que esta Corte Constitucional advierte contiene un alcance ampliado, ya que actualmente se lo refiere como principio de estricta legalidad o principio de juridicidad de la administración pública, conformado por la legalidad formal en cuanto al ejercicio de las competencias y facultades atribuidas en la Constitución y la ley, así como por la legalidad material, ya que estas actuaciones deben efectivizar y garantizar los derechos constitucionales”.*<sup>16</sup>

- 28.** Respecto del principio de legalidad, la Corte también ha sostenido que éste opera como límite del poder de la administración y técnica de control de la actuación administrativa, por lo que, la administración sólo podrá hacer lo que la ley le autorice, sin que pueda auto atribuirse poderes de actuación pues estos deben estar previamente atribuidos por una ley<sup>17</sup>. También ha señalado que este principio exige un comportamiento restrictivo por parte de quienes ejercen potestades públicas, conforme a estos parámetros: i) actuar con competencia y con las facultades otorgadas por la Constitución o la ley; ii) coordinar con otras entidades y órganos de la administración pública para lograr sus fines; y, iii) lograr el efectivo goce y ejercicio de los derechos.<sup>18</sup>
- 29.** El marco de actuación de las potestades públicas se circunscribe al ámbito de actuación establecida en la Constitución y en las leyes correspondientes, guardando estricta relación con el derecho a la seguridad jurídica en procura que los actos derivados de los poderes públicos se sujeten a normas previas, claras, públicas, y que sean realizados en el marco de competencias atribuidas a cada órgano<sup>19</sup> conforme lo ha previsto la Constitución en su artículo 82.
- 30.** Por su parte, sobre la seguridad jurídica, la Corte se ha pronunciado señalando que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las normas que le serán aplicadas, lo que le brinda a su vez certeza, de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad<sup>20</sup>. Este derecho comprende, tanto un ámbito de certidumbre, como uno de previsibilidad. El primero se refiere a brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 37-19-IN/21 de 21 de diciembre de 2021, párrafo 79.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 009-17-SIN-CC de 12 de abril de 2017, Caso No. 11-16-IN, página 17.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 17-14-IN/20 de 24 de junio de 2020, párrafo 33.

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-15-SDC-CC de 29 de abril de 2015, Caso No. 0003-12-DC, página 9.

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párrafos 20 y 21.

evitar la arbitrariedad; y, el segundo permite proteger legítimas expectativas respecto de cómo el derecho deberá ser aplicado e interpretado en el futuro.<sup>21</sup>

31. Ahora bien, en cuanto a la presunta afectación del principio de legalidad, de acuerdo a las alegaciones de la compañía accionante, se colige que estas están principalmente dirigidas a cuestionar el parámetro i) según lo que se señaló en el párrafo 28 *ut supra*.
32. La Corte observa que, a la luz de lo previsto en el artículo 240 de la CRE y en la legislación vigente, el GAD-A es una entidad pública con potestad de ejecución coactiva con facultad de emitir ordenanzas que regulen los procedimientos tendientes a la recaudación de los créditos que se adeuden al Municipio, como ha ocurrido con la ordenanza impugnada; en este sentido, no se observa inconstitucionalidad alguna sobre este aspecto.
33. No obstante, el principal cuestionamiento de la compañía accionante radica en que a través de varios de los artículos impugnados el GAD-A pretende crear una especie de funcionarios privados para que ejerzan la potestad coactiva, con todas las facultades que ello conlleva.
34. De la revisión de los artículos impugnados se observa que efectivamente, se establece que la competencia de la acción coactiva será ejercida no solo por el tesorero o funcionarios recaudadores del GAD-A, sino también podrán hacerlo los recaudadores externos (arts. 3 y 49), entendidos como cualquier persona natural, persona jurídica, o profesional en la rama de derecho, sin relación de dependencia para efectuar la recaudación de valores vencidos a favor del GAD-A (art. 19). Se especifica que el titular de la “*jurisdicción coactiva*” es el tesorero; no obstante, bajo criterios de eficiencia, simplicidad administrativa y suficiencia recaudatoria se podrá nombrar como funcionario recaudador o “*juez de coactiva*” a un abogado con experiencia en la rama tributaria o de recuperación de cartera (art. 20). La ordenanza establece que el titular de la “*jurisdicción coactiva*” será nominado juez de coactivas o funcionario recaudador, quien por mandato legal deberá ser el tesorero municipal, pero a fin de dar celeridad a los procesos coactivos, se podrá designar a un juez de coactiva en calidad de Director (art. 49).
35. Se prevé la posibilidad de contratar los servicios profesionales de recaudadores externos sin relación de dependencia, para el impulso de los procedimientos de ejecución coactiva “*quienes actuarán como jueces de coactivas, con todas las atribuciones previstas para el Tesorero*” y a “*quienes los podrá nominar como Jueces de Coactivas, Directores de Procesos con todas las atribuciones previstas para el Tesorero*” (arts. 57 y 60); en este sentido, se faculta que el juez de coactiva, el recaudador interno o externo contratado para ejercer la acción coactiva, será el funcionario ejecutor del procedimiento administrativo de ejecución coactiva, a quienes se les otorga atribuciones para adoptar todas las acciones conducentes a garantizar la recaudación (art. 58). Los recaudadores externos serán seleccionados para el caso de personas naturales a través de la Ley Orgánica de Servicio Público -LOSEP- con contrato de servicios profesionales y en caso

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 5-19-CN/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 21.

de personas jurídicas, mediante un procedimiento de régimen especial (art. 62). Además, se prevé la posibilidad de que los recaudadores externos sugieran a los depositarios judiciales, alguaciles y peritos, cuyos honorarios serían cancelados por los antedichos recaudadores (art. 63); se incluye la forma de determinar los honorarios de los recaudadores externos que percibirán por sus funciones, así como gastos y costas judiciales (arts. 68 y 89). En caso de infracciones de los jueces de coactivas serán sometidos a una investigación sumaria siguiendo las reglas previstas para el sumario administrativo en la LOSEP (art. 77).

- 36.** Partiendo de lo dicho previamente, queda claro que la potestad coactiva es una facultad que tiene el ente público (en este caso sería el GAD-A); es así que, la potestad coactiva debe ser ejercida “privativamente” es decir, únicamente por los empleados o funcionarios recaudadores que pertenezcan a la administración pública y que por tal calidad se haya conferido dicha facultad; entonces, tratándose de los GADs, el tesorero, es el funcionario recaudador y pagador, responsable de los procedimientos de ejecución coactiva.
- 37.** De lo transcrito en los párrafos 34 y 35 *ut supra*, se observan dos escenarios; el primero que la ordenanza permite nombrar a un “juez de coactivas” o funcionario para que ejerza la acción coactiva, en lugar del tesorero; el segundo, que se habilita la posibilidad de contratar recaudadores externos para que actúen como “jueces de coactivas”, quienes tendrán todas las atribuciones del tesorero municipal, sin tener relación de dependencia con la institución. Los propios artículos impugnados de la ordenanza generan confusión pues lo que se advierte es que habría la posibilidad incluso de que existan varios “jueces de coactivas” en la entidad.
- 38.** De todas formas, trasladar una potestad estatal a quienes no cumplen con la condición de ser servidores públicos, conlleva transferir una potestad pública privativa del tesorero municipal a privados, en unos casos denominados recaudadores externos que, al otorgar las atribuciones conferidas a ellos en la ordenanza impugnada ineludiblemente es contrario al principio de legalidad. El GAD-A en este sentido estaría atribuyendo a privados poderes de actuación que, conforme a los límites que establece la Constitución y la ley, le corresponde tan solo a la entidad pública, a través de los empleados/funcionarios recaudadores. En tal virtud, solo quienes ostentan la calidad de servidores públicos se encuentran autorizados para ejercer la potestad de estatal de conformidad con el principio de juridicidad, por lo tanto, los particulares o privados no podrían ejercer potestades públicas conforme a lo previsto en el artículo 226 de la CRE.
- 39.** En este sentido, ante una demanda de inconstitucionalidad en la que se planteó que una supuesta transferencia de competencias públicas a un privado, en específico el cobro y recaudación de tasas notariales, este Organismo ante la alegación consistente en que *“el accionante (...) alega en forma general que, la normativa impugnada deriva en “la imposición que los notarios como personas de derecho privado recauden, perciban y dispongan las tasas notariales”, siendo que “las tasas que deban pagar los usuarios serán fijados por el CJ, se trata de potestades atribuidas al órgano administrativo de la Función Judicial” (...) para insistir que “el sujeto activo de la relación jurídico tributaria debe ser el Estado Central y no profesionales privados”*, concluyó que *“Al*

*destinarse una parte de lo recaudado para la remuneración del notario y su personal no significa que se permita la apropiación de una parte de las tasas para fines privados, pues de acuerdo a la Constitución y la normativa vigente, los servicios notariales son un servicio público y el notario y su personal son servidores públicos, por lo que el pago de sus remuneraciones y demás gastos de gestión no constituye fin privado alguno”<sup>22</sup>. Con lo cual, se confirma que únicamente se podría transferir una potestad estatal entre los órganos de la administración pública, mas no hacia entes particulares y privados.*

- 40.** La intervención de los denominados recaudadores externos o servidores nombrados en reemplazo del tesorero municipal ejerciendo una potestad estatal para la que no tienen competencia, conlleva atribuirse y permitir poderes de actuación no previstos en la Constitución ni en la ley, lo cual derivaría a su vez que se estén emitiendo actos que no se encuentran propiamente derivados de un poder público y que no son realizados en el marco de las competencias que se asignan únicamente a los tesoreros municipales.
- 41.** Es necesario precisar que los artículos 60 y 62 de la ordenanza impugnada, tal como se describió en el párrafo 35 *ut supra*, establecen que los recaudadores externos no tendrán relación de dependencia con la entidad y que la modalidad de su contratación sería a través de contratos de servicios profesionales, en el caso de personas naturales, conforme la LOSEP; o, de un régimen especial en el caso de personas jurídicas; al respecto, es necesario referirse a que según los artículos 228 y 229 de la CRE “(...) *el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular de libre nombramiento y remoción (...)*”; y, “(...) *serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público*”.
- 42.** En esta línea de ideas, la LOSEP, cuerpo legal que contiene disposiciones que regulan el servicio público, en sus artículos 16 y 58, prevé que para desempeñar un puesto público se requiere de *nombramiento o contrato legalmente* expedido por la respectiva autoridad nominadora; así, respecto de los contratos de servicios ocasionales se establece que el personal que labora en el servicio público bajo esta modalidad tendrá relación de dependencia y derecho a todos los beneficios económicos contemplados para el personal de nombramiento permanente, con excepción de las indemnizaciones por supresión de puesto o partida o incentivos para jubilación. Por su parte, el artículo 148 del Reglamento a la LOSEP establece que la autoridad nominadora de una institución podrá suscribir contratos civiles de servicios profesionales o contratos técnicos especializados sin relación de dependencia, siempre y cuando la Unidad de Administración de Talento Humano justifique que la labor a ser desarrollada no puede ser ejecutada por personal de su propia entidad u organización, fuere insuficiente el mismo o se requiera especialización en trabajos específicos a ser desarrollados, los cuales se pagarán mediante honorarios mensualizados.

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 47-12-IN/21 de 10 de noviembre de 2021, párrafos 30 y 37.

43. Entonces, la misma Constitución establece como se dará el ingreso al sector público y quiénes se consideran como servidores públicos; y la LOSEP y su Reglamento determina de forma precisa que si bien se puede suscribir contratos civiles de servicios profesionales estos no generarán una relación de dependencia con la entidad y por ende quienes los suscriben no adquieren la calidad de servidores públicos; menos aún se puede establecer que el régimen especial por el que se contrataría a personas jurídicas como recaudadores externos<sup>23</sup> podría entenderse como una vinculación de tales recaudadores como funcionarios del GAD-A.
44. En este punto, es pertinente hacer referencia al pronunciamiento de la Corte Colombiana en la Sentencia C-224-13 en la que se analizaron las facultades de entidades estatales para contratar apoderados especiales en cobros coactivos; así, determinó que:

*“En efecto, por la naturaleza misma de los actos de apoderamiento, en los que se confiere plena autonomía al abogado para adelantar el procedimiento, y por los amplios términos en los que las disposiciones acusadas contemplan las facultades de los particulares en el cobro coactivo, el efecto jurídico de la previsión normativa no es únicamente el de permitir que el tercero ejecute material y directamente la totalidad del procedimiento de cobro, sino también que la entidad estatal pierde el control y el direccionamiento de la actividad que se entrega al tercero; es decir, las autoridades pierdan la facultad para orientar los cobros y para dirigir las decisiones del particular que actúa como mandatario, y en el mejor de los casos, únicamente podrían fijar unas pautas generales en los contratos estatales de vinculación al abogado, pero en modo alguno con tales derroteros se podría entender satisfecha la exigencia de que la transferencia de funciones no elimine poder de direccionamiento del Estado respecto de la actividad trasladada. Así las cosas, las mencionadas disposiciones prevén una transferencia integral de una competencia legal.*

*Por tal motivo, la Corte concluye que la intervención de los abogados externos en el procedimiento de cobro coactivo, en caso de existir, debe circunscribirse a la fase de instrumentación y proyección de documentos, más no a la fase decisoria propiamente dicha, en la que se materializa la ejecución, porque esta debe quedar radicada en las instituciones públicas. Esta interpretación es compatible, tanto con la habilitación general para que los particulares participen en la gestión pública, y como con la prohibición constitucional de vaciamiento de competencias. En este escenario, los sujetos de derecho privado podrían ofrecer apoyo logístico, técnico y administrativo a las entidades estatales, pero éstas conservarían la facultad decisoria que concreta el cobro, y en ella se radicaría la responsabilidad por las actuaciones realizadas en el marco de este procedimiento”<sup>24</sup>.*

---

<sup>23</sup> El artículo 62 de la ordenanza impugnada establece que se podrán contratar a personas jurídicas mediante el régimen especial que contempla el artículo 2 numeral 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación; esta norma establece textualmente que: “**Art. 2.- Régimen especial.-** Se someterán a la normativa específica que para el efecto dicte el Presidente de la República en el Reglamento General a esta Ley, bajo criterios de selectividad, los procedimientos precontractuales de las siguientes contrataciones: (...) 4. Las que tengan por objeto la prestación de servicios de asesoría y patrocinio en materia jurídica requeridas por el Gobierno Nacional o las Entidades Contratantes; (...)”-.

<sup>24</sup> Disponible en: C-224-13 Corte Constitucional de Colombia.

45. Cabe aclarar entonces que, de darse la contratación de recaudadores externos, se lo podrá realizar siempre que ello no implique una delegación de una competencia privativa de los servidores públicos, únicos facultados para ejercer una potestad estatal.
46. En conclusión, el principio de legalidad o juridicidad opera como límite del poder de la administración y técnica de control de la actuación administrativa; y en el presente caso, se ve la dificultad de limitar el poder de la administración pública por las facultades conferidas a privados para ejercer la potestad coactiva.
47. Por la afectación del principio de legalidad o juridicidad, consecuentemente también se observa la vulneración de la seguridad jurídica; ello en razón de que los artículos impugnados están permitiendo la actuación en procedimientos de ejecución coactiva de recaudadores que actúan sin competencia; se afecta la certeza de los administrados respecto de sus situaciones jurídicas frente a procesos coactivos que no se desarrollarían conforme a la Constitución y ley y que incluso se podrían traducir en actuaciones arbitrarias, afectando además la previsibilidad pues no protegería las legítimas expectativas respecto de cómo la normativa que regula los procedimientos de ejecución coactiva será aplicada, principalmente en los casos en que intervengan recaudadores externos ejerciendo una potestad estatal para la que no tendrían competencia.
48. En consecuencia, se declara la inconstitucionalidad de los artículos 3, 19, 20, 49, 57, 58, 60, 62, 63, 68, 77 y 89 por transgredir el principio de legalidad o juridicidad y el derecho a la seguridad jurídica.
49. En virtud del análisis constitucional que se ha desarrollado, en cuanto a los artículos 22, 36, 103, 106 y 110, estos se refieren a las responsabilidades de los sujetos pasivos ante el incumplimiento de sus deberes formales; a la forma en que se practicarán las notificaciones de los títulos de créditos y al cobro de honorarios de recaudadores externos por procesos de notificación; y, a cuestiones relativas a las medidas cautelares que podrán dictar los jueces de coactiva; no se observan que en estas disposiciones se conceda alguna atribución de forma específica a los recaudadores externos que actúen como jueces de coactiva o que regulen actuaciones para las que no tienen competencia, por ende, no existen elementos suficientes que determinen su inconstitucionalidad con base a los cargos expuestos por la compañía accionante.
50. En cuanto a las normas detalladas en el párrafo 48 *ut supra*, de conformidad con lo previsto en el artículo 95 de la LOGJCC, la declaratoria de inconstitucionalidad tendrá efectos generales hacia el futuro, a partir de la fecha de publicación de esta sentencia<sup>25</sup>.
51. Finalmente, se advierte una desatención sistemática del GAD-A a las providencias emitidas por este Organismo, en las que por varias ocasiones se dispuso a la entidad demandada que envíe el expediente con los informes y demás documentos que dieron

---

<sup>25</sup> “Art. 95.- Efectos de la sentencia en el tiempo.- Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro.”

origen a la ordenanza impugnada, y remita un informe respecto de las alegaciones contenidas en la demanda de inconstitucionalidad; no obstante, no se obtuvo ninguna respuesta ni tampoco la entidad participó en la audiencia pública convocada en el presente caso. Por lo dicho, se llama la atención al GAD-A por no dar cumplimiento a los requerimientos efectuados por la Corte.

## **VI. Decisión**

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Aceptar parcialmente la demanda presentada por DIRECTV Ecuador Cía. Ltda.
2. Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 3, 19, 20, 49, 57, 58, 60, 62, 63, 68, 77 y 89 de la *“Ordenanza de Creación del Juzgado Especial de Coactivas para la Recuperación de Cartera Vencida y de la Ejecución Coactiva para, el Cobro de Créditos Tributarios y no Tributarios Adeudados al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Atacames”*, publicada en el Registro Oficial No. 995 de 03 de julio de 2019, por vulnerar el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica, cuya inconstitucionalidad tendrá efectos generales hacia el futuro
3. Llamar la atención al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames por no dar cumplimiento a los requerimientos efectuados por este Organismo.
4. Notifíquese y publíquese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 12 de abril de 2023; la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 22 de enero de 2020.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 62-19-IN/23**

**VOTO SALVADO**

**Juez Constitucional Joel Escudero Soliz**

**I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, en sesión del Pleno del día 12 de abril de 2023, la sentencia **No. 62-19-IN**, en la cual se analizó la inconstitucionalidad de los artículos 3, 19, 20, 49, 57, 58, 60, 62, 63, 68, 77 y 89 de la “*Ordenanza de creación del juzgado especial de coactivas para la recuperación de cartera vencida y de la ejecución coactiva para el cobro de créditos tributarios y no tributarios adeudados al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Atacames*” (“la Ordenanza”). La mayoría de la Corte declaró la inconstitucionalidad de estas normas y conminó al GAD de Atacames a que adecúe el cuerpo jurídico conforme a los parámetros fijados en la propia sentencia.

**II. Análisis Constitucional**

2. En este voto salvado sostendré que las alegaciones presentadas por la compañía accionante no desarrollan una construcción argumentativa específica, clara y pertinente que sustente la acción de inconstitucionalidad de norma en contra de las disposiciones de la referida ordenanza. Por el contrario, más bien se denota que guardan contradicción con normas de rango legal y no con la Constitución, de forma directa. Por ello, resulta improcedente que la Corte acepte la acción pública de inconstitucionalidad.
3. Esta Magistratura ha manifestado que, al realizar control abstracto de constitucionalidad, la Corte debe analizar posibles incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.<sup>1</sup> En este sentido, según dispone el artículo 79 numeral 5 literal c de la LOGJCC, la demanda de inconstitucionalidad debe contener las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, así como los “*argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa*” entre la Constitución y la norma impugnada.
4. El control abstracto exige que la incompatibilidad que aleguen los accionantes con la Constitución sea directa. La acción pública de inconstitucionalidad no es la vía para resolver contradicciones entre normas de carácter infra constitucional. Tampoco se puede extender el sentido de un principio constitucional, cuando la alegación formulada en una acción pública de inconstitucionalidad se limite a la contraposición de normas de rango infra constitucional. De allí que no cabe el control de

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 94-15-IN/21 de 07 de abril de 2021.

constitucionalidad cuando los accionantes no identifiquen una incompatibilidad directa con la Constitución.

5. En este caso, los accionantes fundamentaron una oposición normativa entre la Ordenanza y la potestad recaudadora coactiva del GAD del cantón Atacames que nace de la ley<sup>2</sup>. De dicho argumento no se desprende una incompatibilidad clara con: (i) el principio de legalidad, previsto en el artículo 226 de la Constitución, (ii) el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución, ni (iii) el artículo 228 de la Constitución, que contiene las bases del subsistema de reclutamiento y selección de personal en el ámbito público.
6. Por el contrario, el cargo acusado por los accionantes obliga al voto de mayoría a referirse a las competencias relativas a la potestad de ejercicio de la coactiva contenidas en normas legales, y la distinción con la gestión de cobro que podría ser delegada a la iniciativa privada, lo que se denota que el conflicto se configura entre la ordenanza y el Código Orgánico Administrativo, Código Tributario y Código Orgánico de Ordenación Territorial, Autonomía y Descentralización.<sup>3</sup> Esta cuestión excede el ámbito de análisis del control de constitucionalidad.
7. En esta línea, disiento del razonamiento del voto de mayoría, puesto que no es materia de la acción pública de inconstitucionalidad analizar una incompatibilidad entre dos normas infra constitucionales. La vía idónea para el control de legalidad pretendido, por el contrario, corresponde a la acción objetiva en lo contencioso administrativa, misma que no puede ser reemplazada por el control abstracto de constitucionalidad que debe ejercer la Corte Constitucional.
8. Por lo anterior, estimo que la presente acción pública de inconstitucionalidad debió haber sido negada.

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>2</sup> Código Orgánico Administrativo, Código Tributario y Código Orgánico de Ordenación Territorial, Autonomía y Descentralización.

<sup>3</sup> La sentencia de mayoría refiere el criterio que ha adoptado la Corte respecto a la potestad coactiva del Estado y a los funcionarios que ejercen cargos vinculados a esta, señalando que: “(...) *sus funciones son estrictamente de recaudación administrativa y se encuentran previstas en la normativa infra constitucional*” (énfasis añadido), e incluyen las normas de rango legal donde está contenida dicha potestad, particularmente: Código Orgánico Administrativo, Código Tributario y Código Orgánico de Ordenación Territorial, Autonomía y Descentralización. Asimismo, se señala: “*Cabe aclarar entonces que, de darse la contratación de recaudadores externos como incluso lo permite la ley, su función debería limitarse a impulsar el procedimiento de ejecución coactiva, realizar gestiones de cobro e incluso elaborar autos y providencias, mas no otorgar atribuciones para dictar autos de pago dentro del referido procedimiento, emitir y ejecutar medidas cautelares en contra de los administrados, ordenar el auxilio de la fuerza pública o dictar otro tipo de providencias, pues la facultad decisoria respecto de la ejecución debe radicar en el funcionario recaudador que ostente tal calidad*”.

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 62-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 21 de abril de 2023, mediante correo electrónico a las 14:31; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 62-19-IN/23**

**VOTO SALVADO**

**Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetando la decisión de la mayoría, me aparto de la sentencia No. 62-19-IN/23, por las consideraciones que se desarrollan a continuación:
2. DIRECTV Ecuador Cía. Ltda (compañía accionante) alega que los artículos 3, 19, 20, 22, 36, 49, 57, 58, 60, 62, 63, 68, 77, 89, 103, 106 y 110 de la ordenanza de creación del Juzgado Especial de Coactivas para la recuperación de cartera vencida y de la ejecución coactiva para el cobro de créditos tributarios y no tributarios adeudados al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Atacames (GADM-A)<sup>1</sup>, vulnera el principio de legalidad (art. 226 CRE) y el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
3. Además, la compañía accionante manifiesta que la ordenanza delega la facultad coactiva del GADM-A a favor de abogados particulares, fija honorarios a favor de los abogados privados, e impone sanciones a los abogados particulares (no servidores públicos) bajo la LOSEP.
4. En la sentencia de mayoría, se afirma que los argumentos planteados por la compañía accionante trascienden a un orden constitucional, porque se está otorgando a los abogados particulares la facultad de ejercer una potestad estatal (potestad coactiva), lo que vulnera el principio legalidad y la previsibilidad del derecho a la seguridad jurídica. Sobre ésta consideración, la Corte Constitucional realiza un análisis sobre la potestad coactiva y las competencias otorgadas a los funcionarios recaudadores o tesoreros con base al Código Orgánico Administrativo y el Código Tributario.
5. En el voto de mayoría se señala que la potestad de ejecución coactiva es de competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados<sup>2</sup>, ejercida sólo a través de sus funcionarios recaudadores o tesoreros municipales. En consecuencia, los abogados particulares no podrían ejercer la potestad de ejecución coactiva. Finalmente, la sentencia de mayoría señaló que existió afectación del principio de legalidad o juridicidad, y consecuentemente la vulneración de la seguridad jurídica.
6. Respecto a lo señalado, hay que considerar que la Corte ha señalado que ante una antinomia infraconstitucional, la norma impugnada no puede ser objeto del control abstracto de constitucionalidad a través de una acción pública de inconstitucionalidad<sup>3</sup>. Además, ha señalado que una contradicción entre una norma infralegal como una ordenanza frente a una ley no constituye per se un **argumento suficiente** para que un problema jurídico se enmarque dentro de la órbita de la constitucionalidad.

<sup>1</sup> Publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 995 de 3 de julio de 2019.

<sup>2</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo 7, número 57 letra a)

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 53-18-IN/22, párrafo 35.

7. Por lo expuesto, considero que, a través de una acción pública de inconstitucionalidad, no se deben analizar problemas jurídicos sobre antinomias infralegales -ordenanzas- y normas infraconstitucionales -leyes-; porque estas antinomias pueden ser resueltas en la vía contencioso administrativa mediante un examen de mera legalidad, a no ser que el argumento trascienda hacia el orden constitucional.
8. En el presente caso, el **argumento principal** de la compañía accionante se centra en la vulneración del principio de legalidad, porque a través de la ordenanza impugnada, el GADM-A creó a funcionarios privados para que ejerzan todas las facultades de la potestad coactiva, que están reguladas a nivel legal en el Código Tributario y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
9. El principio de legalidad opera como límite del poder de la administración y opera como técnica de control de la actuación administrativa. En este sentido, la jurisdicción contencioso administrativa es competente para realizar el control de legalidad, pues debe su objeto es velar que todas las actuaciones de la administración pública se hayan realizado de conformidad con la ley<sup>4</sup>.
10. Por lo expuesto, en el presente caso, no existen argumentos de constitucionalidad, pues la delegación de la ejecución de la potestad coactiva de una entidad pública a privados, es un argumento que corresponde ser analizado mediante control de legalidad, ya que el GADM-A se extralimitó en sus competencias, al haber delegado facultades de la potestad coactiva mediante ordenanza, y no haber verificado el contenido de normas infraconstitucionales respecto de la potestad coactiva establecida legalmente.
11. En consecuencia, la **antinomia infraconstitucional**, es decir, la contradicción entre la ordenanza, por un lado, y los artículos 57 del COOTAD, 261 del COA, 158 del Código Tributario, por otro, debió ser resuelta por la jurisdicción contencioso administrativa, ya que implica un examen de mera legalidad y las disposiciones legales correspondientes no han sido impugnadas en su constitucionalidad.
12. Por lo expuesto, la acción pública de inconstitucionalidad No. 62-19-IN debió ser desestimada.

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>4</sup> Código Orgánico General de Procesos, artículo 300.- “Objeto. Las jurisdicciones contencioso tributaria y contencioso administrativa previstas en la Constitución y en la ley, tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico tributaria o jurídico administrativa, incluso la desviación de poder. Cualquier reclamo administrativo se extinguirá, en sede administrativa, con la presentación de la acción contencioso tributaria o contencioso administrativa”.

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 62-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 26 de abril de 2023, mediante correo electrónico a las 17:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**