



Doi: <https://doi.org/10.70577/asce.v5i1.680>

Recibido: 2026-01-05

Aceptado: 2026-01-12

Publicado: 2026-02-19

Vulneración del debido proceso en procedimientos de emisión de títulos de crédito administrativos en la Contraloría General del Estado.

Violation of due process in procedures for the issuance of administrative credit instruments in the Office of the Comptroller General of the State

Autores

Edward Fabricio Freire Gaibor¹

<https://orcid.org/0009-0009-2913-8445>

effreireg@ube.edu.ec

Universidad Bolivariana del Ecuador

Duran – Ecuador

Mónica Fernanda Lombeida Miño²

<https://orcid.org/0009-0006-2668-9581>

lombeydamonica@gmail.com

Universidad Bolivariana del Ecuador

Guaranda - Ecuador

Galo Xavier Rengel Álvarez³

<https://orcid.org/0009-0001-7342-2680>

galo_xavi@hotmail.com

Universidad Bolivariana del Ecuador

Cuenca – Ecuador

Cómo citar

Freire Gaibor, E. F., Lombeida Miño, M. F., & Rengel Álvarez, G. X. (2026). Vulneración del debido proceso en procedimientos de emisión de títulos de crédito administrativos en la Contraloría General del Estado. *ASCE MAGAZINE*, 5(1), 1976–1994.



Resumen

La investigación analiza la vulneración del debido proceso en la emisión de títulos de crédito por la Contraloría General del Estado, centrándose en la inobservancia de los plazos de caducidad. El objetivo es evaluar el impacto de su caducidad y pérdida de legitimidad, y proponer un protocolo de validación de vigencia previo a la coactiva. La metodología fue cualitativa, de alcance descriptivo-propositivo y diseño no experimental, se utilizó el método dogmático-jurídico y la técnica de análisis documental. Los resultados demuestran que el debido proceso se transgrede cuando la administración omite el archivo de actuaciones caducadas, según el artículo 213 del Código Orgánico Administrativo, generando títulos nulos. Como conclusión, se determina la necesidad de implementar un protocolo de validación de vigencia manual en la unidad de coactivas. Esta propuesta garantiza que la potestad coactiva se ejerza sobre actos firmes y lícitos, armonizando la práctica institucional con los estándares de motivación constitucional.

Palabras clave: Debido proceso, Caducidad administrativa, Seguridad jurídica, Título de crédito, Contraloría, Código Orgánico Administrativo.



Abstract

The investigation analyzes the violation of due process in the issuance of credit instruments by the Comptroller General of the State, focusing on the non-observance of expiration deadlines. The objective is to evaluate the impact of its expiration and loss of legitimacy, and to propose a validation protocol for its validity prior to coercion. The methodology was qualitative, descriptive-propositional in scope and non-experimental design, using the dogmatic-legal method and the documentary analysis technique. The results show that due process is transgressed when the administration omits the archiving of expired actions, according to Article 213 of the Organic Administrative Code, generating null titles. In conclusion, the need to implement a manual validity validation protocol in the coercive unit is determined. This proposal guarantees that coercive power is exercised over firm and lawful acts, harmonizing institutional practice with the standards of constitutional motivation.

Keywords: Due process, Administrative expiration, Legal certainty, Credit title, Comptroller's Office, Organic Administrative Code.



Introducción

El derecho al debido proceso constituye una garantía fundamental e integral del ordenamiento jurídico ecuatoriano, y su respeto es obligatorio no sólo en el sector judicial sino también en todas las actividades de la administración pública. Tal como lo estipula la Constitución de la República del Ecuador (2008) este derecho garantiza que nadie sea privado de la defensa en ninguna etapa del proceso, y exige que las acciones administrativas que afecten este derecho estén razonablemente motivadas para explicar la importancia de las normas y los hechos. Perea (2022) sostiene que el debido proceso actúa como un límite insalvable al ejercicio del poder estatal, asegurando que instituciones como la Contraloría del Estado-GGE sujeten sus facultades sancionatorias a los principios de justicia, imparcialidad y, sobre todo, seguridad jurídica de la regulación.

En el contexto de la emisión de títulos de crédito administrativos, es particularmente importante, porque esta ley constituye un poder ejecutivo que permite al Estado influir coercitivamente en la propiedad de los ciudadanos. Según Sampedro et al. (2024) la validez de estos procedimientos depende del estricto apego a los procedimientos legales, donde la notificación efectiva y el cumplimiento de los plazos procesales no son sólo formalidades sino requisitos básicos para la existencia de los actos administrativos. Por lo tanto, cualquier desviación en la formación de derechos fiduciarios que ignore las garantías básicas de contradicciones y defensas técnicas se convierte en una violación constitucional que amenaza la legitimidad del control público y la protección administrativa efectiva que el Estado está obligado a garantizar.

Al respecto, es necesario analizar la situación actual del tema de investigación, como primer precedente, Sampedro et al. (2024), en su estudio titulado “EL Debido Proceso en los Procedimientos Administrativos: Pilar Fundamental para la Protección de los Derechos Ciudadanos”, propusieron analizar la aplicación de garantías procesales en la administración pública a través del método cualitativo de revisión bibliográfica y documental. Los resultados muestran que la falta de incentivos técnicos y las deficiencias en la notificación son las principales razones de la nulidad de las acciones administrativas en el Ecuador.

En segundo lugar, Perea (2022) en su trabajo “La vulneración del derecho al debido proceso: Un análisis a partir de la jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional del Ecuador” buscó identificar criterios para la protección del debido proceso a través de un enfoque analítico sintético

de las decisiones constitucionales más relevantes. El autor concluye que la Corte decidió que el debido proceso es un derecho inalienable protegido, si es violado en un procedimiento administrativo, impone la obligación de reparar integralmente e invalidar la acción realizada.

En complemento, López & Gendei (2022), en su artículo “Vulneración al derecho del debido proceso: Perspectiva desde los derechos humanos en Ecuador”, tuvieron como objetivo examinar el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos en los procesos nacionales a través de un enfoque jurídico doctrinal y descriptivo. Los hallazgos resaltan que el Estado ecuatoriano todavía sufre importantes lagunas en la protección efectiva, en particular debido al incumplimiento de plazos razonables y la arbitrariedad en la asignación de responsabilidad.

Partiendo de estas premisas, la cuestión central de esta investigación radica en el comportamiento institucional descubierto en la CGE, en el que las emisiones de títulos de crédito respaldados por decisiones administrativas habían perdido su efecto jurídico por su vencimiento. Al respecto, es preciso aclarar que la expiración del plazo no constituye un defecto formal, sino una situación que destruye la capacidad de la decisión de conferir legitimidad, de modo que cualquier acción de recuperación derivada de una acción caducada carece de sustento normativo y constituye una violación directa de un principio jurídico. Sin embargo, las autoridades a menudo persiguen la restitución forzosa sin validar la solución subyacente, permitiendo que acciones que carecen de mérito legal tengan consecuencias financieras inmediatas y graves para las personas reguladas, afectando su seguridad jurídica.

La situación se vuelve más grave si consideramos que la determinación de la responsabilidad sobre la base de decisiones caducadas anula el derecho de defensa, porque priva al sujeto bajo supervisión de la capacidad de oponerse a un acto que ya no existe jurídicamente. Cuando se emite un instrumento de crédito en estas circunstancias, se produce una inversión excesiva de la carga procesal, transfiriendo la responsabilidad de resolver disputas a los ciudadanos con el fin de distorsionar una obligación económica que nunca debería haber surgido en el ordenamiento jurídico. Según Vilela et al. (2025) el incumplimiento de estas garantías mínimas en la formación de cargos ejecutivos en el estado contradice los principios de racionalidad y proporcionalidad, convirtiendo el control en un ejercicio arbitrario del poder que perjudica el sistema nacional de control y supervisión. Por lo tanto, se plantea la siguiente interrogante ¿Vulnera la emisión de títulos de crédito administrativos sustentados en resoluciones caducadas por parte de la Contraloría

General del Estado, ante la falta de validación previa de la vigencia del acto administrativo, los principios de debido proceso y seguridad jurídica?

En este sentido, la base jurídica de este estudio se fundamenta principalmente en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), que define de manera integral las garantías básicas del debido proceso, incluyendo el derecho a la defensa, la igualdad de condiciones y los incentivos. Este principio constitucional se aplica directamente, lo que significa que la CGE no puede basarse en normas internas que no validen sus decisiones antes de emitir documentos de crédito. Como señalan Vilela et al. (2025) y según la Convención, las autoridades también deben armonizar sus procedimientos con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, asegurando que los procedimientos administrativos sean una esfera de justicia y no una mera aplicación unilateral.

Asimismo, el artículo 75 de la Carta Magna garantiza una protección efectiva, justa y pronta, lo cual se vulnera cuando la administración pública obliga al funcionario a comparecer ante los tribunales para defenderse de medidas administrativas claramente inválidas por su caducidad. La doctrina Rodríguez (s.f.) refuerza esta visión al enfatizar que el debido proceso debe interpretarse según el principio de *pro homine*, garantizando el acceso a la prueba y una posibilidad real de combatirla en un plazo razonable. Por lo tanto, el marco legal en Ecuador requiere que la determinación de la responsabilidad sea el resultado de un proceso en el que la legalidad de la liquidación subyacente sea fundamental para la validez de los derechos de crédito posteriores.

También, es necesario abordar los principios de seguridad jurídica establecidos en el artículo 82 de la Constitución (2008) que exige la aplicación de normas claras y públicas previas por parte de las autoridades competentes. La emisión de un título de crédito sobre una resolución caducada rompe este esquema, ya que aplicamos una norma que ya no es vinculante, lo que sorprende a los gestores y socava la confianza en las instituciones. Perea (2022) señala que la Corte Constitucional ha enfatizado que la seguridad jurídica es una garantía de que el Estado respeta los límites de su autoridad temporal; por tanto, la caducidad debería servir como mecanismo para proteger a los ciudadanos frente a la inactividad o el error administrativo.

Finalmente, la importancia de este estudio radica entonces en la urgente necesidad de corregir los procedimientos administrativos que vulneran los derechos fundamentales bajo la apariencia de legalidad, asegurando que la CGE lleve a cabo su función recaudatoria sin violar las garantías

constitucionales. Por lo tanto, el objetivo general es analizar la vulneración del derecho al debido proceso derivado de la emisión de títulos de crédito sustentados en resoluciones administrativas caducadas en la CGE mediante una revisión normativa y jurisprudencial; para ello, se plantean como objetivos específicos: 1) Identificar las garantías del debido proceso y seguridad jurídica que rigen la fase de emisión de títulos de crédito en la normativa ecuatoriana; 2) Determinar el impacto jurídico de la caducidad y pérdida de legitimidad de los títulos de crédito administrativos; y, 3) Proponer un Protocolo de validación de vigencia y filtro de legalidad previo a la coactiva.

Metodología

La investigación se desarrolló bajo el enfoque cualitativo, el cual es adecuado para examinar la vulneración de los derechos e interpretaciones de normas administrativas. Se optó además por la modalidad de investigación documental con alcance descriptivo-propositivo, centrándose en analizar cómo la inactividad de la CGE conduce a la caducidad de sus resoluciones, lo que afecta directamente la garantía del debido proceso. Desde esta perspectiva, se busca conocer cómo la emisión de títulos de crédito sobre actos que han perdido su valor jurídico entra en conflicto con la seguridad jurídica que debe brindar el Estado ecuatoriano y proponer una solución técnica que subsane las vulneraciones identificadas en el proceso.

En cuanto a las unidades de análisis, el estudio se centra en un grupo de normas y leyes elegidas por estar directamente relacionadas con el tema. La muestra analizada incluyó la Constitución de la República del Ecuador, centrándose en el artículo 76 sobre debido proceso y el artículo 82 sobre seguridad jurídica. Asimismo, los estándares de la Corte Constitucional y los aportes de varios autores, quienes identifiquen la falta de notificación y el incumplimiento de los plazos como motivos frecuentes de nulidad administrativa.

Para el análisis en cuanto al primer y segundo objetivo específico, se aplicó la técnica de análisis de contenido mediante la revisión sistemática de leyes y sanciones, utilizando tablas o matrices de comparación jurídica. Mediante esta metodología, se contrastan las facultades de cobro de la Contraloría con el principio de protección efectiva, verificando si la administración respeta los plazos dentro de sus competencias. Para cumplir el tercer objetivo específico, se aplicó un enfoque de modelación, que ayuda a proponer un protocolo de validación técnica basado en filtros de legitimidad. El desarrollo de esta propuesta identificó los puntos críticos a partir de los objetivos

previos sobre el proceso administrativo de la Contraloría. Finalmente, es importante señalar que el estudio se limitó a analizar el valor jurídico de los títulos de crédito, sin embargo, permitió proporcionar una solución teórica clara para corregir legalmente las acciones violatorias de derechos.

Resultados

Esta sección parte de la presentación de resultados por los tres objetivos específicos establecidos en introducción, sobre los cuales se ha identificado:

a. Análisis del marco normativo y garantistas en la emisión de títulos de crédito

En primer lugar, es necesario establecer que el marco de garantía que rige la emisión de títulos de crédito en la Contraloría General del Estado (CGE) tiene fundamento en la constitucionalidad, en particular de conformidad con el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (2008). Este principio establece que el debido proceso es una garantía fundamental y universal que debe ser respetada en todas las administraciones públicas. Durante este período, el párrafo 7 de la disposición mencionada garantiza que ninguna persona será privada del derecho de defensa en ninguna etapa del proceso. A criterio jurídico, emitir valores sobre la base de una resolución vencida constituye no sólo un error formal; por el contrario, se trata de una infracción grave que impide al director oponerse a un procedimiento que carece de fuerza vinculante. En este sentido, la expiración del plazo destruye la legitimidad de la decisión administrativa, y convierte cualquier intento de recuperación en un procedimiento inválido.

Además, existe un requisito de activación adicional establecido en el artículo 76, numeral 7, literal l de la Carta Magna, que obliga al regulador a explicar la importancia de las reglas y hechos aplicables. La validez de estos procedimientos depende del estricto cumplimiento de los plazos legales. El compromiso de respetar los plazos procesales no es opcional, sino más bien una condición para el trabajo administrativo. Desde el punto de vista crítico, la falta de certeza sobre la veracidad de la decisión previa al emitir un instrumento fiduciario significa que no existen motivos racionales y legítimos. Como señalan Sampedro et al. (2024), esta es una de las razones frecuentes de invalidación en Ecuador, donde las autoridades muchas veces prefieren la percepción más que la legitimidad del certificado. Para organizar estos principios básicos se presenta la siguiente tabla:

Tabla 1*Garantías constitucionales en la emisión de títulos de crédito*

Garantía Jurídica	Base Específica	Legal	Impacto Técnico en la Fase Ejecutiva
Debido Proceso	Art. 76 (2008)	CRE	Actúa como límite al poder estatal, obligando a la CGE a sujetar su facultad sancionatoria a la justicia.
Seguridad Jurídica	Art. 82 (2008)	CRE	Exige la aplicación de normas previas y claras; impide la ejecución de resoluciones que ya no son vinculantes.
Tutela Efectiva	Art. 75 (2008)	CRE	Garantiza protección justa; se vulnera si el ciudadano debe litigar contra actos inválidos por caducidad.
Motivación	Art. 76.7.1 (2008)	CRE	Obliga a justificar la legitimidad del cobro, lo cual es imposible si el acto administrativo base ha caducado.

Fuente: Elaboración a partir de la Constitución de la República del Ecuador (2008).

En segundo lugar, la seguridad jurídica está estipulada en el artículo 82 de la Constitución (2008), que obliga al Estado a respetar los límites de su autoridad temporal. A partir del análisis, la caducidad servirá como mecanismo para proteger a los ciudadanos de la inactividad o negligencia administrativa. Al respecto, Perea (2022) sostiene que el debido proceso es un derecho inviolable, que cuando es violado en el nivel administrativo impone la obligación de anular inmediatamente la acción realizada. Por lo tanto, cuando la CGE emite un instrumento de crédito sin saber que su autoridad ha expirado, altera el modelo de previsión legal y toma por sorpresa al regulador, erosionando la confianza en las instituciones públicas y creando inseguridad jurídica general.

Por otro lado, se debe enfatizar la necesidad de armonizar la fase de emisión de títulos con los estándares internacionales de derechos humanos. Según la doctrina sobre la que Rodríguez, enfatiza, el debido proceso siempre debe interpretarse de acuerdo con el principio de pro homine, asegurando que el administrado tenga la posibilidad real y efectiva para defenderse de acciones administrativas en un plazo razonable. En este sentido, el incumplimiento de estas garantías mínimas en la formación de cargos ejecutivos contradice los principios de razonabilidad y proporcionalidad que deben regir el sector público ecuatoriano de conformidad con el artículo 226 de la Constitución.

Se sostiene que esta contradicción se refleja en la afirmación de que un documento administrativo que ha perdido su eficacia debido a su vencimiento todavía crea una eficiencia económica irrazonable y desproporcionada al trasladar la carga ineficiente del Estado al pueblo. Como destacan Vilela et al. (2025) la falta de incentivos para la verificación técnica en la CGE convierte

el control en un ejercicio arbitrario que debilita gravemente el Sistema Nacional de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, transformando una potestad legítima en una imposición caprichosa que vulnera la seguridad jurídica.

En última instancia, el análisis de este punto permite sintetizar que la legalidad de la liquidación subyacente es fundamental para la validez de los derechos de crédito posteriores. Si la decisión administrativa base pierde su eficacia con el tiempo, el título de crédito resultante carecerá de la falta de apoyo de las agencias reguladoras. Por ello, se establece que la validez de la ley no es una facultad discrecional de la Contraloría, sino una obligación fundamental para garantizar la tutela administrativa efectiva y el respeto a la dignidad del administrado.

b. Impacto jurídico de la caducidad y pérdida de legitimidad de los títulos de crédito administrativos

Desde la perspectiva legal, la caducidad del derecho administrativo en Ecuador se presenta como una salvaguarda del orden público y una sanción directa a la falta de acción por parte del Estado. Como parte de las competencias de la CGE, la caducidad no debe ser vista simplemente como un procedimiento más, sino como la extensión definitiva de la potestad pública para finalizar un procedimiento iniciado de oficio. De acuerdo con Acuña (2025), la caducidad tiene como objetivo prevenir que los individuos permanezcan indefinidamente bajo la potestad sancionadora del Estado. Así, cuando se emite un título de crédito que se dio fuera de los plazos legales, ese documento no posee validez legal y resulta completamente nulo por la pérdida de competencia temporal de la autoridad.

La aplicación de esta disposición se limita al artículo 201 del Código Orgánico Administrativo COA (2017), que indica claramente que los procedimientos administrativos se dan por concluidos, entre otras razones, por la caducidad del procedimiento o de la potestad pública estipulada en el numeral 5 del presente artículo. Esta conclusión no es optativa ni discrecional; implica un cese inmediato de su facultad a llevar a cabo una acción administrativa legítima. A partir de este análisis, se deduce que tras comprobar la caducidad, la CGE se imposibilita de llevar a cabo medidas de ejecución, dado que el acto administrativo que servirá de título ejecutivo ha perdido sus efectos legales. Como menciona Plaza (2019), la seguridad jurídica se basa en la previsibilidad de las acciones estatales, y volver a activar procedimientos terminados bajo una autorización legal vulneraría la confianza legítima del administrativo.

Además, el artículo 213 del COA (2017) establece una regla fundamental para los procedimientos que se inician de oficio: se consideran caducados y debe procederse con el archivo de las actuaciones en el plazo de dos meses siguientes a la expiración del plazo máximo para dictar el acto administrativo. Esta norma claramente impone una obligación de archivo que la administración a menudo no cumplen al emitir títulos de crédito. No obstante, se ha señalado que emitir un título sobre un expediente que debería haberse archivado sería un abuso de poder. Como advierten Gamboa & Anzita (2023), no existe motivación técnica cuando el fundamento del cobro es un acto que ha perdido vigencia por el paso del tiempo; en tales situaciones, la administración actúa de manera arbitraria al trasladar la carga de su ineficacia a la ciudadanía.

Para ilustrar la jerarquía de estos efectos y los requisitos de aplicación, se presenta la siguiente tabla resumen:

Tabla 2

Impacto de la terminación del procedimiento y requisitos de firmeza según el COA

Figura Jurídica	Base Legal (COA)	Configuración Técnica	Efecto sobre el Título de Crédito
Terminación del Procedimiento	Art. 201, num. 5	Se verifica por el hecho de la caducidad de la potestad pública.	Extinción de la base legal para la emisión del título.
Caducidad de Oficio	Art. 213	Transcurso de 2 meses tras expirar el plazo máximo de resolución.	Obligatoriedad de archivo; nulidad de actos posteriores.
Causar Estado	Art. 218	Acto que no admite impugnación ordinaria o tiene apelación resuelta.	Requisito previo para la exigibilidad del cobro.
Firmeza del Acto	Art. 218, inciso 2	Acto que no admite impugnación en ninguna vía.	Otorga plena seguridad jurídica a la obligación contenida.
Ejecución Coactiva	Art. 261	Sujeta a la vigencia del título y a la no prescripción.	La caducidad del procedimiento coactivo causa la baja del título.

Fuente: Elaboración a partir del Código Orgánico Administrativo del Ecuador (2017).

La invalidación de la decisión administrativa y la pérdida de su credibilidad es absoluta. Si la administración incumple lo que ordena el artículo 213 del COA (2017) y proceden a emitir el título de crédito, esto causará una “eficacia aparente” a los bienes de los ciudadanos. Esta acción va en contra de los principios de razonabilidad y proporcionalidad que se estipulan en el artículo 226 de

la Constitución (2008), el cual establece que la negligencia institucional debe ser corregida mediante su ejecución. Es importante mencionar que, de acuerdo al artículo 218 del COA (2017) para que un acto administrativo sea ejecutado, debe ser firme o definitiva. Un acto ejecutado bajo un procedimiento caduco carece de la capacidad para generar personalidad jurídica, ya que su existencia legal ha sido interrumpida por la normativa antes de su ejecución.

En este sentido, el artículo 261 del COA (2017) refuerza la salvaguarda del administrado al disponer que la caducidad del procedimiento de ejecución coactiva resultará en la extinción del título de crédito. Se observa que esta norma busca evitar que la administración continúe con responsabilidades “perpetuas”. Con base en este análisis, se indica que, si la caducidad en la fase de ejecución lleva a la baja del título, entonces, en mayor medida, esa caducidad en la fase de formación del acto (procedimiento de oficio) resultará en la anulación de dicho título. De esta manera, según la doctrina de Perea (2022) la vulneración del debido proceso en sede administrativa impone la obligación de invalidar la acción realizada; por tanto, el título de crédito carece de sustento al originarse en un procedimiento que legalmente debió estar archivado.

En otra perspectiva, es fundamental sincronizar estos plazos con los criterios internacionales en materia de derechos humanos. De acuerdo con la noción de Rodríguez (s.f.), el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable (artículo 8. 1 CADH) se aplica completamente al ámbito administrativo. Cuando el CGE no cumple con los términos del COA, no solo está incumpliendo la legislación nacional, sino también el control habitual que obliga a todas las autoridades públicas a salvaguardar los derechos fundamentales. Se argumenta que la omisión del archivo de las actuaciones caducadas representa una grave falta a la tutela administrativa efectiva (artículo 75 CRE). Como lo confirman Alcázar et al. (2025), la doctrina legal moderna exige que el debido proceso sea el eje central en la creación de títulos ejecutivos; sin una implementación oportuna de este proceso, no se puede lograr un cobro legítimo.

Por último, la consecuencia legal de la caducidad implica la eliminación total de la ejecutividad del Estado para hacer valer cualquier reclamo potencial. Se determinó que verificar la adecuación del procedimiento no es un derecho opcional para los funcionarios públicos, sino una obligación ineludible. Como señalan Vilela et al. (2025), la ausencia de una verificación técnica al finalizar el plazo debilitará el Sistema Nacional de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, transformando la vigilancia de los recursos públicos en un ejercicio de imposición arbitraria que

infringe la seguridad jurídica (artículo 82 CRE). En síntesis, la validez de la liquidación y la vigencia del procedimiento administrativo son los pilares que sostienen validez de los derechos de crédito; sin ellos, el Estado pierde su legitimidad para intervenir en la esfera patrimonial del administrado, debiendo proceder a la baja de los títulos y al archivo definitivo de las actuaciones.

c. Propuesta de un protocolo de validación de vigencia y filtro de legalidad previo a la coactiva

Con el fin de abordar la vulneración detectada, se propone establecer un “Protocolo de Verificación de Vigencia” (VVP), el cual contempla un proceso administrativo sobre el cual la entidad encargada tendrá que llevar a cabo manualmente antes de la emisión de cualquier título de crédito. El propósito es contrastar la práctica de la CGE con los estándares de tutela efectiva y motivación dictados por la Corte Constitucional, asegurando que no se inicie ningún cobro sobre un procedimiento que debería haberse archivado vía legal en conformidad con el artículo 213 (COA, 2017).

La propuesta se estructura en tres acciones inmediatas para garantizar su debida aplicación:

1. *Implementación de la Hoja de ruta de firmeza y vigencia*

Todo expediente que llegue a la etapa de emisión de títulos debe incluir, como primer documento, una hoja de control en la que el funcionario responsable certifique tres etapas acciones claves:

- Fecha de inicio del trámite: para verificar el plazo máximo de resolución.
- Fecha de notificación efectiva: para asegurar que se respete el plazo de gracia de dos meses estipulado en el artículo 213 del COA (2017) sobre caducidad de oficio.
- Certificación de no impugnación: para cumplir con el artículo 218 del COA (2017) garantizando que el acto sea fijo o definitivo antes de su ejecución.

2. *Filtro de recepción en la unidad de coactivas*

Se propone que la unidad de coactivas tenga el poder de devolver de oficio los expediente que no contengan un certificado válido. De este análisis se deduce que, si la unidad de coactivas determina que el plazo de notificación ha sobrepasado el límite legal, los títulos de crédito no deben ser emitidos y se debe requerir el archivo de las actuaciones. Este escrutinio funciona como un control para prevenir la arbitrariedad, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 226 de la

Constitución (2008), y evita que el Estado destine recursos a procedimientos que en sede judicial se declaren inválidos por falta de competencia temporal.

3. *Tabla de verificación estándar*

Para llevar a cabo la propuesta, es necesario utilizar la siguiente matriz de verificación requerida:

Tabla 3

Matriz de verificación de legalidad para emisión de títulos de crédito

Paso de Validación	Requisito del COA	Pregunta de Control para el Funcionario	Consecuencia Técnica
Validación de Plazo	Art. 213	¿Se notificó la resolución dentro del plazo máximo más los 2 meses de gracia?	Si la respuesta es NO: Archivo obligatorio por caducidad.
Validación de Firmeza	Art. 218	¿El administrado presentó recurso de apelación o ya venció el término para hacerlo?	Si el recurso está pendiente: El título NO puede emitirse.
Validación de Motivación	Art. 82 CRE	¿El título de crédito cita la resolución firme que le da origen?	Si no hay cita clara: El título carece de motivación y es nulo.
Baja Automática	Art. 261	¿El derecho de cobro está dentro de los plazos de prescripción?	Si prescribió: Procede la baja del título de crédito.

Fuente: Elaboración a partir del Código Orgánico Administrativo (2017).

Desde un enfoque analítico, se argumenta que esta iniciativa no necesita más recursos, sino que implica una revisión de la ética procesal. Como mencionan Gamboa & Anzita (2023) la razón es garantizar que el uso del poder estatal no sea arbitrario. Al incorporar esta “fase de validación”, la CGE se asegura de que cada título de crédito cuente con un fundamento legal firme y actualizado, facilitando una tutela administrativa efectiva, ya que se evita que el administrado en ejercicio de su derecho a la defensa, proceda ante una reclamación que la propia administración debió haber archivado.

Por último, se establece que la legitimidad de la CGE en 2026 se fortalece a través de la implementación de estos filtros manuales de legitimidad. Como enfatizan Vilela et al. (2025), la ausencia de verificación técnica es lo que debilita el sistema de control. Al poner en práctica este protocolo de pasos definidos, se garantiza que la potestad coactiva solo se active en relación con obligaciones que sean válidas y legales, cumpliendo con la seguridad jurídica del artículo 82 de la

Constitución (2008) y respetando los criterios de justicia y eficiencia que el sector público en Ecuador exige.

Discusiones

El estudio de los resultados obtenidos permite razonar que la manera en que opera actualmente la CGE, en Ecuador, presenta diferencias significativas con respecto al régimen de caducidad según lo estipulado en el COA, lo cual impacta de forma directa la validez de los títulos de crédito. Al contrastar estos hallazgos con lo expuesto por Acuña (2025), se subraya que la caducidad debería ser vista no solo como un procedimiento, sino como una garantía de orden público que sanciona la pasividad del Estado. Así, el estudio revela que la notificación de resoluciones que queda fuera del alcance establecido en el artículo 213 del COA anula de pleno derecho la potestad pública, lo que respalda la idea de que cualquier actuación posterior no tiene fundamento en la competencia temporal. Por consiguiente, el mantenimiento de procedimientos que deberían archivarse legalmente provocaría una alteración del poder administrativo y contravendría la seguridad jurídica.

De manera estrecha a lo anterior, la pérdida de legitimidad de los títulos de crédito administrativos discutidas en los hallazgos resuena con la premisa de Plaza (2019), que afirma que la seguridad jurídica requiere de una gestión predecible y eficiente. Los resultados obtenidos en esta investigación sugieren que la emisión de un título ejecutivo sobre una base caduca altera la función de supervisión, transformándola en una acción recaudadora arbitraria. A diferencia de las prácticas institucionales del pasado, la implementación del COA (2017) establece que, conforme al artículo 218, el carácter definitivo de la norma es un requisito esencial para su correcta aplicación. Sin embargo, se ha detectado que la administración a menudo ignora esta jerarquía organizacional, lo que genera un efecto evidente, como afirman Moreta & Cárdenas (2022), forzando a los administradores a buscar tutela judicial contra actos que son moralmente viciados.

Desde un enfoque constitucional, los estándares de motivación presentados por Gamboa & Anzita (2023) son fundamentales para analizar los límites de los actuales títulos de crédito. El debate revela que un título que carece de ratificación provisional no podría cumplir con el estándar de razonabilidad y lógica que exige la Corte Constitucional ecuatoriana. El hallazgo resulta importante ya que la falta de motivación que respalde la no caducidad impide que los ciudadanos realicen una defensa técnica adecuada. Además, esta falta de motivación se alinea con las inquietudes de



Alcázar et al. (2025) sobre el debido proceso como una garantía integral, que evidencian que la tutela efectiva está en riesgo cuando el Estado traslada errores administrativos al patrimonio de los ciudadanos sin proporcionar una justificación legal y fáctica coherente.

Por otra parte, la propuesta del mecanismo de verificación técnica que se presenta en este estudio busca reducir la discrepancia existente entre los estándares y la práctica institucional. En este contexto, la necesidad de verificar la legalidad antes de su puesta en marcha se basa en la importancia de confirmar la conformidad con las normas. Los resultados sugieren que las autoridades administrativas no deben actuar solo como ejecutoras, sino que también deben garantizar la protección de los derechos humanos y asegurar plazos razonables. No obstante, una evidente restricción de este análisis reside en la resistencia dentro de la burocracia a aceptar la legitimidad en defensa propia, lo cual, según Vilella et al. (2025), se traduce en una falta de impulso para aumentar la eficiencia. Aun así, la investigación aporta al debate jurídico al evidenciar que la implementación de protocolos manuales, fundamentadas en los artículos 201 y 213 del COA, es una solución factible y necesaria para blindar los actos estatales contra futuras nulidades.

Finalmente, es importante destacar que la discusión sobre la caducidad de la potestad pública trasciende simples formalidades y se enfoca en la ética del servicio público. Al comparar los resultados con el bloque de constitucionalidad, se puede afirmar que la legitimidad de la contraloría se basa en el cumplimiento riguroso de los tiempos legales establecidos. Aunque la práctica reguladora tiende a alargar la deuda, el moderno sistema de derecho administrativo exige un eventual archivo ante la falta de acción. En última instancia, este estudio fortalece la noción de que la seguridad jurídica y una administración efectiva no son ideas abstractas, sino límites fundamentales que deben estar presentes en cada título de crédito emitido, asegurando un estado de derecho y justicia en el que la eficiencia restaurativa no comprometa o vulnere las garantías fundamentales del administrado.

Conclusiones

Respecto al primer objetivo, se concluye que las barreras legales que rigen la emisión de títulos de crédito en el Ecuador, basados en la Constitución y el COA, estipulan que el debido proceso y la seguridad jurídica no son meras declaraciones sino requisitos insalvables de validez. El estudio concluyó que la seguridad jurídica se logra al exigir normas previas y claras, que obliguen a la Contraloría General del Estado a emitir títulos de crédito sólo cuando el acto administrativo original ha causado estado o es firme, de conformidad con el artículo 218 del COA. Esta garantía asegura que el administrador no será objeto de procedimientos de ejecución sin que la obligación esté plenamente integrada y ejecutada, evitando así que la fase de recaudación se inicie arbitrariamente o sobre actos administrativos que aún son objeto de impugnación.

Como consecuencia de lo anterior y en relación con el segundo objetivo, los datos analizados permiten determinar que la caducidad del procedimiento de oficio, previsto en el artículo 213 del COA, crearía un grave impacto jurídico sobre la legitimidad de los títulos de crédito administrativo. Se establece que, una vez transcurrido el plazo máximo de resolución y notificación sin intervención alguna del administrador, la potestad pública quedaría extinguida, quedando totalmente invalidado cualquier título de crédito emitido posteriormente. La investigación concluyó que el incumplimiento por parte de la administración de esta presentación obligatoria dañaría el patrimonio del administrado e invalidaría la función de seguimiento, pues un título de crédito que nace de un procedimiento caduco carece de causa lícita y de competencia temporal, perdiendo toda capacidad de ser ejecutado legítimamente en la vía coactiva.

Finalmente, para abordar el tercer objetivo, el estudio concluyó que se requiere aplicar un Protocolo de validación previa a la implementación y filtrado de legitimidad como mecanismo de autoprotección administrativa. Este instrumento no se plantea como una carga burocrática, sino más bien como un procedimiento de diligencia debida que obliga a la unidad de recaudación a certificar, antes de la emisión del título, que el procedimiento original aún no ha caducado y que se ha respetado los derechos a la motivación. La implementación de esta medida operativa, basada en el artículo 261 del COA, limitará los litigios y neutralizará los procedimientos judiciales, asegurará que la Contraloría General del Estado opere conforme a estándares de eficiencia y adhiera a salvaguardias administrativas efectivas, protegiendo así la integridad de la recuperación de los recursos públicos en el marco de un Estado constitucional de derechos y justicia.

Referencias Bibliográficas

- Acuña, H. (2025). Caducidad y validez de los actos administrativos: Análisis de la jurisprudencia ecuatoriana en la causa No. 17811-2018-01436. *Revista UGC*, 3(S2), 107-118. <https://universidadugc.edu.mx/ojs/index.php/rugc/article/view/161/158>
- Alcázar, J., Viteri, M., & Alvear, M. (2025). El debido proceso como garantía constitucional, un análisis desde la norma, doctrina y la jurisprudencia. *Revista científica Portal de la Ciencia*, 6(2), 315-328. <https://doi.org/10.51247/pdlc.v6i2.535>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017, Julio 31). Código Orgánico Administrativo. *Registro Oficial Suplemento*. Quito. <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/codigo-organico-administrativo>
- Gamboa, C., & Anzieta, E. (2023). Nuevos estándares de motivación planteados por la corte constitucional del Ecuador y la argumentación jurídica. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(4). https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i4.7032
- López, P., & Gende, C. (2022). Vulneración al derecho del debido proceso: Perspectiva desde los derechos humanos en Ecuador. *593 Digital Publisher*, 7(1), 724-734. <https://doi.org/10.33386/593dp.2022.1-1.1027>
- Moreta, A., & Cárdenas, J. (2022). Interrupción del plazo de caducidad de la acción subjetiva por interposición de una acción de protección en Ecuador. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 14(1), 17-35. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n14.2022.240
- Perea, J. (2022). *La vulneración del derecho al debido proceso. Un análisis a partir de la jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional del Ecuador*. Informe de especialización en garantías jurisdiccionales y reparación integral, Instituto de Altos Estudios Nacionales – IAEN. https://repositorio.iaen.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/24000/6223/TRABAJO%20DE%20TITULACION%20N_PEREA%20CRIOLLO%20JUAN%20CARLOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Plaza, A. (2019). *La seguridad jurídica en el procedimiento de determinación de responsabilidades civiles y administrativas de la Contraloría General del Estado*. Maestría en Derecho Administrativo y Contratación Pública, Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6909/1/T2983-MDACP-Plaza-La%20seguridad.pdf>



-
- Rodríguez, V. (s.f.). *El debido proceso legal y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://corteidh.or.cr/tablas/a17762.pdf>
- Sampredro, T., Grijalva, M., Quilachamin, L., & Álvarez, J. (2024). El Debido Proceso en los Procedimientos Administrativos: Pilar Fundamental para la Protección de los Derechos Ciudadanos. *Reincisol*, 3(5), 1723-1746. [https://doi.org/10.59282/reincisol.V3\(5\)1723-1746](https://doi.org/10.59282/reincisol.V3(5)1723-1746)
- Vilela, W., León, J., Valverde, M., & Espinoza, B. (2025). El Debido Proceso y el Nexo entre la Corte Interamericana y los Procesos Nacionales, en el Denominado Proceso de Convencionalidad. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 9(2), 796-807. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i2.16882

Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Agradecimiento:

N/A

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.