

# Potestad coactiva y derecho de competencia entre instituciones de servicio públicas y privadas

## PBL in the pure and applied arts of the Pedagogy of the arts and humanities

**Jorge David Mejía Herrera**

Estudiante de la Universidad Tecnológica Indoamérica

[jmejia9@indoamerica.edu.ec](mailto:jmejia9@indoamerica.edu.ec)

<https://orcid.org/0009-0007-8745-4644>

**Juan Francisco Alvarado Verdezoto**

Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador. Magister en Derecho Constitucional.

Docente investigador de la Universidad Tecnológica Indoamérica

<https://orcid.org/0000-0003-0870-3846>

[jalvarado13@indoamerica.edu.ec](mailto:jalvarado13@indoamerica.edu.ec)

### Resumen

En este artículo se aborda la aplicación de la facultad coactiva en instituciones públicas de Ecuador, incluyendo aquellas que compiten con privadas como el Banco del Pacífico y la CNT. La investigación evalúa la pertinencia legal de esta potestad en instituciones estatales involucradas en actividades económicas competitivas, centrándose en cuatro subtemas: el origen de la potestad coactiva, el procedimiento según el Código Orgánico Administrativo, su aplicación en instituciones públicas y una evaluación de su extensión a entidades respaldadas por el Estado. El objetivo es comprender su impacto en la igualdad de condiciones y la competencia legal en Ecuador. Para realizar este estudio se aplicó un enfoque cualitativo con métodos inductivos y analíticos para analizar la potestad coactiva en la CNT y el Banco del Pacífico.



**Imaginario Social**

**Entidad editora**

**REDICME (reg-red-18-0061)**

**e-ISSN: 2737-6362**

**julio- diciembre Vol. 7-3-2024**

<http://revista->

[imaginariosocial.com/index.php/es/index](http://revista-imaginariosocial.com/index.php/es/index)

Recepción: 28 de marzo de 2024

Aceptación: 02 de mayo de 2024

1-20

Atribución/Reconocimiento-NoComercial- CompartirIgual 4.0 Licencia Pública Internacional — CC

**BY-NC-SA 4.0**

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

---

Se utilizó el método exegético para interpretar leyes y comprender el origen de esta potestad. Mediante esta investigación se llegó a la conclusión que la potestad coactiva del Banco del Pacífico crea desequilibrios competitivos en el sector financiero, beneficiando al banco sobre competidores privados. En el ámbito de las telecomunicaciones, la CNT, al ejercer esta potestad en relaciones contractuales privadas, plantea preocupaciones sobre la equidad en la competencia, afectando a competidores privados.

**Palabras Clave:** Banco del Pacífico, CNT, competencia, empresas públicas, potestad coactiva.

### **Abstract**

In this article, the application of coercive authority in public institutions in Ecuador is addressed, including those competing with private entities such as Banco del Pacífico and CNT. The research evaluates the legal relevance of this authority in state institutions involved in competitive economic activities, focusing on four sub-themes: the origin of coercive authority, the procedure according to the Organic Administrative Code, its application in public institutions, and an assessment of its extension to state-backed entities. The goal is to understand its impact on equality of conditions and legal competition in Ecuador. To conduct this study, a qualitative approach with inductive and analytical methods was applied to analyze coercive authority in CNT and Banco del Pacífico. The exegetical method was used to interpret laws and understand the origin of this authority. Through this investigation, it was concluded that the coercive authority of Banco del Pacífico creates competitive imbalances in the financial sector, favoring the bank over private competitors. In the telecommunications sector, CNT, by exercising this authority in private contractual relationships, raises concerns about fairness in competition, affecting private competitors.

**Keywords:** Banco del Pacífico, CNT, competition, public enterprises, coercive authority.

### **Introducción**

La facultad coactiva implica la recuperación de ingresos en los cuales la administración desempeña el papel de acreedora. Se fundamenta en la precisa

---

determinación de las deudas pendientes de individuos, tanto naturales como jurídicos, hacia una entidad pública, y su objetivo radica en satisfacer lo adeudado por razones de necesidad social.

Este privilegio, apoyado en la coerción, se materializa a través de la ejecución de un acto unilateral que capacita a la administración para compeler al sujeto mediante medidas cautelares que inciden directamente en su patrimonio, prescindiendo de la intervención judicial.

En Ecuador, la potestad coactiva se ha extendido a diversas instituciones del sector público, incluyendo aquellas que compiten con entidades privadas, generando así una alteración en el principio de igualdad entre actores estatales y privados. Este privilegio administrativo, esencial para garantizar el interés público, se despliega a través de un procedimiento coactivo legalmente institucionalizado, cuyos límites y finalidades deben ser cuidadosamente examinados para asegurar su congruencia con los principios de proporcionalidad y respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

El proceso coactivo, al igual que cualquier otro procedimiento administrativo, se adhiere a los principios generales estipulados en la Constitución, los tratados internacionales y el COA. Estos principios buscan asegurar los derechos de los administrados y, al mismo tiempo, sirven como directrices específicas para definir la conducta de las instituciones públicas.

En este sentido, el análisis de este tema se centra en dos ejemplos paradigmáticos: el Banco del Pacífico, en el cual el Estado es el único accionista, y la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT EP), una empresa pública que compite en el sector de las telecomunicaciones, por ello la pregunta central radica en si la potestad coactiva, al aplicarse a instituciones públicas involucradas en actividades económicas competitivas, distorsiona su propósito original.

Tanto el Banco del Pacífico como la CNT, al ser instituciones con participación estatal mayoritaria, ejercen la jurisdicción coactiva para el cobro de créditos y deudas de terceros. El Banco del Pacífico se ampara en el Código Orgánico Monetario y Financiero, mientras que la CNT se respalda en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, ambos sujetos al Código Orgánico Administrativo. La normativa no

---

distingue entre entidades estatales, lo que implica que esta facultad se aplica a cualquier empresa pública, independientemente de su actividad económica.

Esto se desencadena en una desigualdad por parte de las empresas privadas y públicas, a pesar de que tengan estas la misma actividad económica, una competencia justa en Ecuador requiere que todas las empresas operen bajo las mismas reglas sin importar que el Estado sea el titular de estas, por ello es necesario garantizar la igualdad de condiciones y preservar los principios de competencia en el ámbito legal.

Esta investigación se abordará en 4 subtemas, de los cuales el primero analizará la potestad coactiva desde su origen hasta su concepción legal en Ecuador, en el segundo subtema estudiaremos el procedimiento coactivo según el Código Orgánico Administrativo, en el tercer apartado se revisará la potestad coactiva de las instituciones públicas específicamente del Banco del Pacífico y CNT, y mediante esta revisión se identificará la pertinencia legal de la misma. En la última parte se realizará un análisis de la extensión y justificación de esta potestad hacia instituciones estatales, por medio de estos estudios se elaborará una discusión que de una oportuna repuesta a la problemática propuesta, y así concluir de qué forma afecta a la competencia que la potestad coactiva sea extendida a intuiciones respaldadas por el Estado.

## **Desarrollo**

### **La Potestad Coactiva**

A lo largo de la historia, esta potestad del Estado ha experimentado cambios en su naturaleza y alcance, influenciada por diversos factores como la evolución de las formas de gobierno, los sistemas legales y las concepciones filosóficas sobre el poder y la autoridad. En las antiguas civilizaciones, como la romana y la griega, ya se observaban formas incipientes de potestad coactiva. Los gobernantes tenían la capacidad de imponer su voluntad mediante la fuerza militar y la aplicación de castigos a aquellos que desafiaban la ley. La idea de un poder coercitivo centralizado comenzó a consolidarse con la formación de imperios y estados más estructurados.

Durante la edad media, el poder coactivo a menudo estaba descentralizado, con señores feudales y monarcas locales ejerciendo su autoridad en sus territorios

respectivos. Sin embargo, la Iglesia también desempeñó un papel importante en la imposición de normas morales y legales, utilizando su propio poder coactivo para mantener la cohesión social.

Con el surgimiento de los estados modernos, la potestad coactiva se centralizó aún más, los monarcas consolidaron el poder en manos del Estado, estableciendo sistemas legales más uniformes y creando fuerzas armadas específicas para hacer cumplir las leyes. La Revolución Francesa y otros movimientos similares contribuyeron a la emergencia de ideologías que buscaban limitar el poder coercitivo del Estado en aras de los intereses económicos de este.

En Ecuador, la naturaleza de la potestad coactiva ha sido motivo de debate en la doctrina legal, antes se discutía si este procedimiento tenía un carácter jurisdiccional o administrativo. Varios expertos consideraban a la potestad coactiva como una modalidad de la justicia civil, aunque reconocía la existencia de la jurisdicción coactiva, vinculándola a la justicia contencioso-administrativa. Por otro lado, el carácter judicial de este procedimiento se derivaba del derogado Código de Procedimiento Civil, que lo denominaba jurisdicción coactiva (Maita-Freire & Morales-Navarrete, 2023).

No obstante, esta denominación era bastante cuestionada, argumentando que la potestad coactiva, se materializaba a través de elementos de índole administrativa. Sostenían que los funcionarios encargados de ejecutar el procedimiento no dictaban sentencia, no se ajustaba al concepto de actividad jurisdiccional al carecer de las tres partes tradicionales y no involucraba una etapa probatoria ni la emisión de una sentencia.

La potestad coactiva, como expresión máxima del poder del Estado, se fundamenta en el principio de autotutela, este principio, concede a la administración la capacidad de tutelar sus propias situaciones jurídicas, eximiéndola de la necesidad común de someterse a un juicio declarativo para imponer coercitivamente el cumplimiento de sus actos, es decir la administración, dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico, está exenta de buscar la validación judicial para ejecutar coactivamente sus actos (Enterría y Rodríguez, 2022).

---

La ejecutoriedad o autotutela, implica que la administración puede llevar a cabo la ejecución de sus actos por sí misma, superando coercitivamente la voluntad resistente del obligado. La potestad coactiva se manifiesta con mayor claridad en la recaudación de ingresos, donde la administración actúa como acreedora y se fundamenta en una determinación precisa de la deuda de personas naturales o jurídicas ante una institución pública (Maita-Freire & Morales-Navarrete, 2023). La ejecución de la potestad coactiva se sustenta en la coerción, permitiendo a la administración imponer medidas cautelares que afectan directamente el patrimonio del obligado, prescindiendo de la intervención judicial.

Es así como la potestad coactiva, se refiere al poder que tiene una autoridad, generalmente gubernamental o judicial, para utilizar la fuerza o coerción con el fin de hacer cumplir sus decisiones, órdenes o leyes. Esta facultad otorga a la autoridad la capacidad de imponer medidas coercitivas, como multas, embargos, arrestos u otras sanciones, para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones.

En la actualidad, el Código Orgánico Administrativo (2017) ha clasificado a la coactiva como un procedimiento de carácter administrativo e indica “Las entidades del sector público son titulares de la potestad de ejecución coactiva” (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 261). Al ser titulares de la ejecución coactiva, las entidades del sector público pueden adoptar medidas directas para el cobro de deudas y la satisfacción de acreencias, contribuyendo así a una gestión financiera más ágil y eficiente.

La actuación del Estado ecuatoriano en el ámbito de la potestad coactiva se encuentra estrictamente regida por las disposiciones del ordenamiento jurídico, al igual que todos los órganos que conforman la administración pública, siendo esto esencial debido a las significativas repercusiones que dicha actuación puede tener en los administrados. El marco legislativo que rige la potestad coactiva administrativa se extiende a instituciones estatales que llevan a cabo actividades similares a las de los particulares.

La Constitución otorga a la administración la posibilidad de tutelar sus propios intereses, siempre en estricta conformidad con lo establecido por la normativa legal y apeándose al principio de legalidad. Según Maita-Freire & Morales-Navarrete (2023): “La potestad coactiva de cobro no es intrínseca a la naturaleza de la

---

administración; más bien, la ley confiere expresamente esta facultad a determinados órganos o instituciones del sector público para el cobro de las acreencias pecuniarias que les corresponden” (p. 33).

La Constitución delimita lo que comprende el sector público, “incluyendo organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para ejercer la potestad estatal, prestar servicios públicos o desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado” (Cárdenas, 2020, p.63). En consecuencia, “el COA establece que las entidades del sector público son titulares de la potestad de ejecución coactiva cuando así lo disponga la ley” (Maita y Morales, 2023, p. 352). Esto subraya la importancia de que la potestad coactiva se ejerza de manera específica y conforme a las normas legales aplicables a cada entidad del sector público en particular.

El Código Orgánico Administrativo (2017) determina “Únicamente las obligaciones determinadas y actualmente exigibles, cualquiera sea su fuente o título, autorizan a la administración pública a ejercer su potestad de ejecución coactiva” (Artículo 267). La responsabilidad se entiende como establecida cuando se identifica al deudor y se especifica al menos quince días antes de emitir la orden de cobro. Por otro lado, será exigible de inmediato después de la notificación al deudor del acto administrativo o del documento que contiene la obligación, el vencimiento del plazo correspondiente, o el cumplimiento o incumplimiento de la condición en las obligaciones sujetas a condición suspensiva. La potestad coactiva ha desempeñado un papel importante en la administración pública al proporcionar una herramienta esencial para garantizar el cumplimiento de obligaciones pecuniarias por parte de los administrados, su relevancia está en su capacidad para agilizar el proceso de recuperación de deudas, evitando dilaciones judiciales innecesarias y permitiendo una gestión financiera más eficiente.

Esto ha contribuido a preservar los recursos públicos, manteniendo la estabilidad económica de las instituciones y asegurando que los fondos se utilicen de manera apropiada para el beneficio de la sociedad. Además, la potestad coactiva promueve la equidad y la justicia fiscal al garantizar que todos los contribuyentes cumplan con sus obligaciones crediticias y tributarias, evitando la elusión de responsabilidades y fomentando una distribución justa de la carga fiscal.



---

## Procedimiento Coactivo

El procedimiento coactivo se define como el conjunto de acciones legales y administrativas emprendidas por una autoridad para hacer cumplir obligaciones dinerarias, mediante el uso de medidas coercitivas como embargos y subastas. Para el autor Luis Serrano Chica (2018) “el procedimiento coactivo se refiere a la aplicación de la potestad administrativa respecto de una obligación que los ciudadanos o extranjeros contraen por varias circunstancias en un estado determinado” (p.1).

El propósito del procedimiento coactivo es asegurar el cumplimiento de obligaciones legales o contractuales que una persona o entidad tiene pendientes. En el contexto tributario, por ejemplo, el procedimiento coactivo se implementa para garantizar el pago de impuestos que un contribuyente no ha satisfecho voluntariamente. Este proceso busca mantener la equidad y la eficacia en la recaudación de ingresos para el Estado, asegurando que todos los contribuyentes cumplan con sus responsabilidades fiscales. Además, el procedimiento coactivo puede tener un carácter disuasorio al establecer consecuencias concretas para aquellos que no cumplen con sus obligaciones, fomentando así el cumplimiento voluntario en el futuro y manteniendo la integridad del sistema legal y tributario.

“El procedimiento coactivo se inicia con el propósito de recuperar los valores de una acreencia en mora a favor de una empresa estatal” (Aguirre y D’Ambrocio, 2023, p. 112). La potestad coactiva de dicha entidad está respaldada por la ley, y para dar inicio al proceso, es imperativo que exista un título de crédito, es decir, un documento emitido por la institución pública que evidencie la existencia de una obligación por parte de una persona natural o jurídica ya sea pública o privada.

Este título de crédito también confirma que la obligación se encuentra en mora, indicando que, a pesar de haber sido notificada al deudor, la misma no ha sido saldada dentro del plazo establecido. El procedimiento coactivo, en este contexto, busca aplicar medidas coercitivas de conformidad con la normativa legal para asegurar el pago de la deuda y salvaguardar los intereses financieros de la empresa estatal. (Aguirre & D’ Ambrocio, 2023).

El procedimiento coactivo, al igual que todos los procedimientos administrativos, se limita a los principios generales contenidos en la



---

Constitución, en los instrumentos internacionales y en el COA. Estos principios tienen como objetivo garantizar los derechos de los administrados, así como también, se constituyen como una guía específica para delimitar la actuación de las instituciones públicas. (Cadena, 2021, p. 6)

Por ello el Código Orgánico Administrativo (2017) establece:

El procedimiento coactivo se ejerce 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.

El procedimiento coactivo se ejercerá aparejando el respectivo título de crédito, que se respaldará en títulos ejecutivos; catastros y cartas de pago legalmente emitidos; asientos de libros de contabilidad, registros contables; y, en general, en cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación.

La o el empleado recaudador 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 facultad de proceder al ejercicio de la coactiva. (Art. 262)

Una vez que el ejecutor de la coacción, designado como funcionario público encargado, recibe el título de crédito, inicia el proceso emitiendo la orden de pago, que se formaliza mediante la primera providencia, también conocida como auto de pago. En este documento, se da inicio oficial al procedimiento contra el obligado, indicando claramente los nombres, apellidos y números de identificación, ya sea cédula, RUC o pasaporte, de los deudores. Además, se requiere el pago inmediato de la deuda, detallando el monto a pagar, que incluye intereses, multas y costas procesales hasta la fecha establecida para el pago. El auto de pago también determina que el deudor debe realizar el pago o transferir bienes en un lapso de tres días. En caso de no cumplir con estas instrucciones, se procede con la confiscación de bienes por un valor igual al total de la deuda, además de los intereses, multas y costos judiciales acumulados. Este procedimiento marca el inicio del proceso de coacción,

destinado a garantizar el cumplimiento de la obligación pendiente mediante acciones concretas, como el pago inmediato o la confiscación de bienes en caso de falta de respuesta por parte del deudor.

### **Potestad Coactiva de CNT y el Banco del Pacífico**

La potestad coactiva de cobro no surge de manera intrínseca en la naturaleza de la administración; por el contrario, es la ley la que específicamente confiere esta facultad a ciertos órganos o instituciones del sector público. De este modo, la normativa legal delimita y otorga expresamente la autoridad necesaria a entidades específicas para recuperar las acreencias pecuniarias que les correspondan.

Según la Constitución de la República del Ecuador (2008, art. 225) el sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

El sector público en Ecuador se compone de diversas entidades que desempeñan roles esenciales en la administración y prestación de servicios para el bienestar de la sociedad. Este abarca la administración central del gobierno, encargada de formular y ejecutar políticas a nivel nacional, así como gobiernos locales, empresas públicas y organismos autónomos que operan en ámbitos específicos. Dentro de la estructura descentralizada, los gobiernos locales actúan en la gestión de asuntos locales y la entrega de servicios directos a la comunidad.

El objetivo primordial del sector público en Ecuador es atender las necesidades básicas de la población, promover el desarrollo sostenible y garantizar el acceso equitativo a servicios esenciales como educación, salud, infraestructura y seguridad social. Además, busca impulsar la participación ciudadana y fomentar principios

---

como el buen vivir y la protección de los derechos de la naturaleza, en línea con la visión plasmada en la Constitución de 2008, de ahí la importancia de que a estas instituciones se les otorgue potestad coactiva.

Sin embargo, la legislación en Ecuador ha ampliado la facultad coactiva no solo a entidades gubernamentales directas, sino también a empresas públicas que compiten con el sector privado, como es el caso de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT). Incluso, se ha extendido la potestad coactiva a instituciones privadas que cuentan con acciones de carácter público, como sucede con el Banco del Pacífico. A pesar de que ambas instituciones comparten el mismo propósito al ejercer la potestad coactiva, la habilitación para su aplicación proviene de cuerpos normativos distintos (Maita-Freire & Morales-Navarrete, 2023).

El Banco del Pacífico es una entidad financiera, con participación totalmente estatal, fundada en 1972. Como banco con acciones públicas, el Banco del Pacífico se distingue por su modelo de gestión que involucra totalmente al Estado como accionista. La institución ha buscado contribuir al desarrollo económico y financiero de Ecuador mediante la provisión de servicios bancarios y financieros diversos.

Además de su función comercial, el Banco del Pacífico ha sido parte integral de iniciativas para promover el acceso a servicios financieros. Su participación en sectores clave de la economía ha sido respaldada por la habilitación de la potestad coactiva, que le permite tomar medidas coercitivas en casos de incumplimiento de obligaciones financieras, esta está regulada según lo que indica el Código Orgánico Monetario y Financiero (2017) que establece:

Las entidades financieras y de seguros en las cuales el Estado conserve la propiedad mayoritaria, tendrán jurisdicción coactiva para el cobro de los créditos y cualquier tipo de obligaciones a su favor o de terceros, mientras el Estado conserve dicha participación. (p. 84)

Mientras que la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT) es una empresa pública en Ecuador que despliega servicios de telecomunicaciones, ofreciendo telefonía fija, móvil, internet y televisión por cable, fundada en 2008. Como entidad estatal, la CNT está facultada para ejercer la potestad coactiva, regulada por la Ley

---

Orgánica de Empresas Públicas (2009) que indica “Las empresas públicas, para la recaudación de los valores adeudados por sus clientes, usuarios o consumidores, gozan de jurisdicción coactiva, que se la ejercerá de conformidad con la reglamentación interna de la empresa pública y demás normativa conexas” (p. 25).

Según el Reglamento para el Ejercicio de Jurisdicción Coactiva de la CNT-EP (2011) los títulos de créditos para seguir el procedimiento coactivo son:

- a) Facturas;
- b) Títulos ejecutivos;
- c) Instrumentos públicos;
- d) Cartas de pago;
- e) Asientos y libros de contabilidad; y,
- f) Los demás que determine la ley. (Art. 22)

Es relevante destacar que, según el mismo reglamento, antes de iniciar el procedimiento coactivo, se deben agotar las instancias de cobro extrajudicial. Este requisito subraya la importancia de buscar soluciones fuera del ámbito judicial antes de recurrir a medidas más coercitivas. Esta precondition puede fomentar un enfoque más conciliatorio y evitar litigios innecesarios, promoviendo una resolución eficiente y justa de los conflictos.

El cobro extrajudicial es esencial para establecer una comunicación directa entre la entidad financiera y el deudor, permitiendo un entendimiento más claro de las circunstancias y posiblemente facilitando acuerdos de pago más flexibles y adaptados a la situación del deudor. Esta fase busca conciliar los intereses financieros de la entidad con la realidad económica del deudor, promoviendo una resolución amigable y evitando conflictos más adversos.

Además, el cobro extrajudicial puede desempeñar un papel preventivo al identificar tempranamente posibles problemas financieros y ofrecer soluciones antes de que la deuda alcance un nivel que requiera medidas más drásticas. Esto no solo preserva la relación entre la entidad financiera y el cliente, sino que también puede ayudar a evitar la acumulación de deudas mayores.

Desde una perspectiva económica, el cobro extrajudicial puede ser más rentable tanto para el Banco del Pacífico y CNT como para el deudor, ya que evita los costos asociados a procedimientos judiciales. Al priorizar el cobro extrajudicial, se busca una gestión financiera más eficiente y equitativa, equilibrando los intereses de la entidad financiera con la necesidad de encontrar soluciones prácticas para los deudores.

Ahora bien, en respuesta a la necesidad de garantizar la autotutela del Estado, estas empresas públicas, han sido investidas de la potestad coactiva. Este poder se encuentra respaldado por la Constitución ecuatoriana, que establece el marco normativo y legal para la operación de entidades gubernamentales. Adicionalmente, el Código Orgánico Administrativo (COA), la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) y el Código Orgánico Monetario y Financiero consolidan las bases jurídicas para la aplicación de la potestad coactiva. Tanto la CNT como el Banco del Pacífico deben adherirse al procedimiento delineado en el COA al emplear su facultad coactiva sobre los deudores.

### **Análisis de la extensión y justificación de la potestad coactiva**

“La combinación de la autotutela y el servicio orientado al bien común es explícitamente permitida; sin embargo, existe un contexto en el que la justificación de la posición privilegiada de la administración no siempre es aceptada de manera pacífica” (Moreta, 2019, p. 10). Según el COA (2017), la facultad coactiva de la administración pública puede derivar de diversas fuentes, lo que permite ejecutar obligaciones originadas en una amplia variedad de títulos. Este marco normativo amplio otorga a las instituciones públicas la capacidad de recuperar deudas de cualquier persona.

Como se evidenció previamente, tanto el Banco del Pacífico como CNT cuentan con el privilegio de la potestad coactiva. Aunque ambas son entidades del dominio público y compiten con sus contrapartes privadas debido a sus actividades económicas, las entidades privadas no pueden ejercer facultades que impliquen autoridad, como la potestad coactiva. Este contexto destaca las diferencias en el ejercicio de ciertos poderes entre entidades públicas y privadas, subrayando la importancia de entender y regular de manera precisa el alcance de la autoridad en el contexto económico y jurídico.

Es esencial examinar la potestad coactiva en una institución privada en la cual el Estado desempeña un papel exclusivo como único accionista. Este escenario se presenta en el Banco del Pacífico, originado a partir de la fusión entre el Banco Continental S.A. y el Banco del Pacífico S.A. A través del Decreto No. 941 del 2 de diciembre de 2011, el presidente de la República dispuso la transferencia total de las acciones al Banco Central del Ecuador, titular del Banco del Pacífico S.A. Además, ordenó la transferencia de estas acciones a la Corporación Financiera Nacional, CFN, como entidad pública (Maita-Freire & Morales-Navarrete, 2023).

La participación exclusiva de la Corporación Financiera Nacional (CFN) como único accionista del Banco del Pacífico es lo que le confiere al banco la potestad coactiva. Esta relación accionarial especial entre una entidad pública y una privada respalda legalmente la atribución de la facultad coactiva al banco. No obstante, es crucial señalar que, a pesar de la vinculación estrecha con el Estado, el Banco del Pacífico no deja de ser una entidad financiera de carácter privado.

La facultad coactiva del Banco del Pacífico diverge de la finalidad tradicional de esta potestad, ya que en este caso se utiliza exclusivamente para la recuperación de valores adeudados por sus clientes, en lugar de perseguir ingresos de carácter social. Esta particularidad sitúa al Banco del Pacífico en una posición privilegiada en comparación con otros bancos privados, excluyéndolo de recurrir a la vía jurisdiccional para la ejecución de sus acreencias.

En este sentido Ordoñez (1995) indica:

Es evidente que la cobranza coactiva de ingresos públicos es una facultad que sólo tiene justificación cuando el titular es una entidad estatal en ejercicio de potestades atribuidas por la ley, de lo contrario, si se atribuyera facultades coactivas a los particulares o, a entes estatales actuando bajo el régimen privado, se estaría transgrediendo el principio de separación de poderes y respecto de los afectados, se estaría violentando sus derechos constitucionales a la igualdad, a la tutela judicial, al debido proceso y a la defensa. (p. 49)

Este privilegio otorgado a entidades privadas respaldadas por el Estado implica una intersección indebida entre el ámbito público y privado, desdibujando los límites esenciales entre las esferas gubernamentales y empresariales. En primer lugar, esta

---

práctica amenaza el principio de separación de poderes, el cual es fundamental para el funcionamiento democrático y equitativo de un Estado. La coexistencia de poderes públicos y privados en una misma entidad crea un escenario propenso a la concentración de autoridad, comprometiendo la independencia de la función judicial y generando un riesgo de abuso de poder.

Además, desde la perspectiva de los afectados, otorgar la potestad coactiva a instituciones privadas con acciones públicas implica una violación directa de sus derechos constitucionales. En primer lugar, se atenta contra el principio de igualdad, ya que se confiere un poder coercitivo a entidades privadas que no está disponible para actores del mismo ámbito comercial. Esto crea un desequilibrio injusto en la competencia y puede favorecer a determinadas instituciones en detrimento de otras.

Asimismo, se vulnera el derecho a la tutela judicial, ya que la potestad coactiva suele ejercerse al margen de un proceso judicial regular. Esto limita la posibilidad de los afectados de acceder a un tribunal imparcial y de beneficiarse de las garantías procesales asociadas a un procedimiento judicial formal. El debido proceso y el derecho a la defensa también se ven comprometidos, ya que la potestad coactiva puede ejercerse sin el adecuado escrutinio judicial y sin otorgar a los afectados la oportunidad de presentar sus argumentos de manera formal. Esto puede resultar en decisiones arbitrarias y sin la posibilidad de una revisión imparcial.

En este contexto, resulta inadmisibles recaudar deudas a través de instituciones cuya organización y actuación con particulares se desenvuelven dentro del ámbito del derecho privado, a pesar de tener al Estado como accionista. Este privilegio exorbitante parece no tutelar una actividad esencial para las personas, sino más bien corresponder al interés del Estado como empresario y propietario de la institución.

Asignar prerrogativas de potestad pública debe ser ponderado en función de la misión de servicio para la cual fueron creadas las instituciones. La concesión del procedimiento de cobranza coactiva al Banco del Pacífico constituye una clara ventaja sobre otros bancos en el país, limitando su única alternativa de cobro a través de procesos judiciales. Esto entra en conflicto con el deber constitucional del Estado de asegurar y fomentar la competencia en igualdad de condiciones, ya que se otorga un privilegio al Banco del Pacífico en detrimento de otros bancos privados que realizan la misma actividad económica.



---

El caso de CNT será analizado para determinar la justificación del alcance de la potestad coactiva a instituciones públicas que realizan actividades similares a las de los particulares. CNT, además de brindar servicios públicos esenciales, como se mencionó anteriormente, también se involucra en servicios que comparten la esfera con empresas privadas, como el servicio de internet. Es importante examinar la influencia de la gestión pública del Estado en esta empresa, ya que sus servicios abarcan las 24 provincias de Ecuador (Maita-Freire & Morales-Navarrete, 2023).

El 30 de octubre de 2008, CNT se estableció como una sociedad anónima mediante la compra de las empresas Andinatel S.A y Pacifitel S.A. En febrero de 2010, se convirtió en una empresa pública según lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 218. Su principal propósito es gestionar los servicios de telecomunicaciones, que abarcan telefonía fija y móvil, televisión, y especialmente servicios de valor añadido como el acceso a internet en todo el territorio de Ecuador (Maita-Freire & Morales-Navarrete, 2023).

La ejecución coactiva de CNT se inicia a partir de acuerdos contractuales que implican obligaciones de pago por parte de sus clientes, usuarios o consumidores. Estas relaciones también están regidas por el Código Civil y la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor. La recuperación de los montos adeudados por parte de clientes, usuarios o consumidores se basa en una relación de naturaleza privada. El proceso de ejecución coactiva de CNT se inicia debido a compromisos de pago establecidos en acuerdos contractuales con sus clientes, usuarios o consumidores. Estas relaciones también se encuentran reguladas por el Código Civil y la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor. La recuperación de montos relacionados con clientes, usuarios o consumidores se fundamenta en una relación de naturaleza privada. Es claro que, al emplear su autoridad coactiva, CNT no está violando la ley. No obstante, la controversia surge en cuanto a que su implementación puede desviarse de su propósito genuino. Por un lado, se acepta que se realice una recuperación forzosa de montos derivados de transacciones comerciales privadas. Por otro lado, esta práctica sitúa a los competidores de CNT en una posición desfavorable en comparación con la facilidad que tiene CNT para llevar a cabo estos cobros. Este escenario plantea cuestionamientos sobre la equidad en la competencia y la

imparcialidad en el ejercicio de las facultades coactivas por parte de entidades públicas que participan activamente en el ámbito comercial. Los privilegios que goza la empresa estatal CNT en diversas materias, como la legislación reguladora y los recursos económicos, son motivo de constante controversia. Estos privilegios, aunque a menudo se presentan como colaboradores para los fines previstos por el organismo público, también tienen una dimensión social. Esta situación permite a CNT, a diferencia de sus competidores, emitir medidas cautelares para recuperar montos insignificantes que no afectan de manera trascendental a la corporación, pero que podrían tener consecuencias devastadoras para el usuario. Esta práctica plantea interrogantes sobre el principio administrativo de proporcionalidad, ya que las medidas cautelares podrían no estar alineadas con la magnitud del incumplimiento.

Hay que destacar que las empresas estatales deberían competir en igualdad de condiciones con los actores privados. Conferir facultades excepcionales y exorbitantes a entidades para hacer cumplir sus obligaciones privadas puede transgredir el principio de igualdad entre ellos. La igualdad en la competencia es esencial para garantizar un ambiente de mercado justo y equitativo.

### **Conclusiones**

A lo largo de la historia, la potestad coactiva ha evolucionado desde formas incipientes en civilizaciones antiguas hasta consolidarse en los estados modernos. Durante la Edad Media, estuvo descentralizada, pero con la formación de estados modernos, se centralizó. En Ecuador, la naturaleza de la potestad coactiva ha sido objeto de debate, con discusiones sobre su carácter jurisdiccional o administrativo.

En Ecuador, la potestad coactiva se basa en el principio de autotutela, permitiendo a la administración ejecutar coercitivamente sus actos sin validación judicial. La Constitución y el Código Orgánico Administrativo (COA) regulan su ejercicio, destacando que solo las obligaciones determinadas y actualmente exigibles autorizan su aplicación. La potestad coactiva ha sido crucial para la gestión financiera ágil y eficiente, preservando recursos públicos y promoviendo la equidad fiscal.

El procedimiento coactivo, destinado a hacer cumplir obligaciones legales o contractuales, se implementa principalmente en el ámbito tributario para garantizar el pago de impuestos. Su propósito es mantener la equidad y eficacia en la

---

recaudación de ingresos, asegurando que todos los contribuyentes cumplan con sus responsabilidades fiscales.

Iniciado con el respaldo de la ley y un título de crédito, el procedimiento coactivo busca recuperar valores de una acreencia en mora a favor de una empresa estatal. A través de medidas coercitivas, como embargos, se procura asegurar el pago de la deuda y proteger los intereses financieros de la entidad estatal. El proceso se ajusta a principios generales contenidos en la Constitución, instrumentos internacionales y normativas específicas.

La potestad coactiva de cobro no surge de manera intrínseca en la naturaleza de la administración pública, sino que es otorgada por la ley a entidades específicas del sector público, como la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT) y el Banco del Pacífico. La habilitación de la potestad coactiva se extiende no solo a entidades gubernamentales directas, sino también a empresas públicas que compiten con el sector privado. A pesar de compartir el propósito de ejercer la potestad coactiva, la autorización para su aplicación proviene de cuerpos normativos distintos, como la Ley Orgánica de Empresas Públicas y el Código Orgánico Monetario y Financiero.

Tanto el Banco del Pacífico como la CNT, al ejercer la potestad coactiva, se rigen por normativas específicas que incluyen títulos de crédito, procedimientos detallados y la obligación de agotar instancias de cobro extrajudicial antes de recurrir a medidas más coercitivas. Esto destaca la importancia de buscar soluciones fuera del ámbito judicial y fomentar enfoques conciliatorios. La potestad coactiva de estas entidades busca salvaguardar los intereses financieros del Estado y garantizar el cumplimiento de obligaciones pecuniarias, pero se complementa con medidas preventivas, como el cobro extrajudicial, para preservar relaciones, identificar problemas financieros tempranamente y evitar litigios costosos.

La asignación de la potestad coactiva al Banco del Pacífico, respaldada por la participación estatal, genera un desequilibrio en la competencia, otorgándole una ventaja significativa sobre los bancos privados al limitar su única alternativa de cobro a través de procesos judiciales. Esta situación contradice el deber constitucional del Estado de fomentar la competencia en igualdad de condiciones, comprometiendo la equidad en el sector financiero y favoreciendo al Banco del Pacífico.

El ejercicio de la potestad coactiva por parte de la CNT en relaciones contractuales privadas plantea preocupaciones sobre la equidad en la competencia, ya que la empresa estatal puede emitir medidas cautelares para recuperar montos insignificantes que podrían impactar negativamente a competidores privados. Esta práctica cuestiona el principio de igualdad en el ámbito comercial, afectando la competencia leal y equitativa en el sector de las telecomunicaciones y servicios relacionados.

### Referencias Bibliográficas

- Aguirre-Ramírez, J., & D'Ambrocio-Camacho, D. (2023). *Importancia de las medidas cautelares dentro del procedimiento coactivo en el Ecuador*. 593 Digital Publisher CEIT, 8(3), 747-755. <https://doi.org/10.33386/593dp.2023.3.1824>
- Cadena Proaño, M. B. (2021). *La desnaturalización de la potestad coactiva administrativa* (Bachelor's thesis, Quito).
- Cárdenas Valencia, A. P. (2020). *Impugnación de los actos emitidos por las empresas públicas creadas por decreto ejecutivo* (Master's thesis, Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).
- Código Orgánico Administrativo [COA]. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial Suplemento N, 31. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Código Orgánico Monetario y Financiero. (2017). *Código Orgánico Monetario y Financiero*. <https://www.cosede.gob.ec/wp-content/uploads/2018/08/COMF.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial N° 449. <https://www.cosede.gob.ec/wp-content/uploads/2018/08/COMF.pdf>
- De Enterría, E. G., & Rodríguez, T. R. F. (2022). *Curso de derecho administrativo II*. ARANZADI/CIVITAS.

---

Ley Orgánica de Empresas Públicas. (2009). *Ley Orgánica de Empresas Públicas*. Registro Oficial Suplemento N° 48. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2017/05/LEY-ORGANICA-DE-EMPRESAS-PUBLICAS.pdf>

Maita-Freire, M. J., & Morales-Navarrete, M. A. (2023). *La desproporcionalidad en el ejercicio de la potestad coactiva de las administraciones públicas*. Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas, 6(2), 226-235. <http://www.remca.umet.edu.ec/index.php/REMCA/article/view/688/694>

Moreta, A. (2019). *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*. <https://escuelalegalite.com/wp-content/uploads/2022/04/PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-Y-SANCIONADOR-EN-EL-COA.pdf>

Ordoñez, J. D. (1995). *El procedimiento de cobranza coactiva como manifestación de la potestad de la administración pública de ejecución forzosa de sus actos*. THEMIS Revista de Derecho, (32), 43-50.

Reglamento para el Ejercicio de Jurisdicción Coactiva de la CNT-EP. (2011). *Reglamento para el Ejercicio de Jurisdicción Coactiva de la CNT-EP*. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/11/Reglamento-para-el-Ejercicio-de-Jurisdiccion-Coactiva-de-la-CNT-EP.pdf>

Serrano Chica, L. A. (2018). *El procedimiento coactivo en la legislación ecuatoriana de los últimos años (2005-2018), y su régimen en el código orgánico administrativo*. Revista Facultad de Jurisprudencia, (4), .