

**LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y  
Humanidades, Asunción, Paraguay.**

ISSN en línea: 2789-3855, 2025, Volumen VI

## **Implicaciones jurídicas del cobro coactivo de órdenes de reintegro a responsables subsidiarios en la administración pública ecuatoriana**

Legal implications of the coercive collection of restitution  
orders from subsidiary responsible parties in the Ecuadorian  
public administration

**Julia Esperanza Jaramillo Núñez**

julia.e.jaramillo@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0005-4728-7242>

Universidad Nacional de Loja

Loja – Ecuador

**Chriss de los Angeles Jimenez Loaiza**

chriss.jimenez@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0007-6678-1443>

Universidad Nacional de Loja

Loja – Ecuador

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v6i4.4441>

**Artículo recibido:** 27 de mayo de 2025

**Aceptado para publicación:** 29 de agosto  
de 2025.

**Conflictos de Interés:** Ninguno que declarar.

  
**Redilat**  
Red de Investigadores  
Latinoamericanos

# NÚMERO

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v6i4.4441>

## **Implicaciones jurídicas del cobro coactivo de órdenes de reintegro a responsables subsidiarios en la administración pública ecuatoriana**

Legal implications of the coercive collection of restitution orders from subsidiary responsible parties in the Ecuadorian public administration

**Julia Esperanza Jaramillo Núñez**

julia.e.jaramillo@unl.edu.ec  
<https://orcid.org/0009-0005-4728-7242>  
Universidad Nacional de Loja  
Loja – Ecuador

**Chriss de los Angeles Jimenez Loaiza**

chriss.jimenez@unl.edu.ec  
<https://orcid.org/0009-0007-6678-1443>  
Universidad Nacional de Loja  
Loja – Ecuador

Artículo recibido: 27 de mayo de 2025. Aceptado para publicación: 29 de agosto de 2025.  
Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

### **Resumen**

Este artículo analiza las implicaciones jurídicas y constitucionales del cobro coactivo de órdenes de reintegro a responsables subsidiarios cuando la obligación ha sido declarada nula para el responsable principal, a fin de proponer directrices jurídicas desde el derecho administrativo ecuatoriano. Se destaca el análisis de las consecuencias jurídicas del cobro a subsidiarios tras la anulación de la orden de reintegro para el responsable principal al continuar sustanciándose los procedimientos coactivos en contra de estos, quienes gozan de los beneficios de orden y excusión. El análisis realizado revela que el marco normativo y jurisprudencial sobre la responsabilidad subsidiaria en el ordenamiento jurídico ecuatoriano es insuficiente para regular y sustentar jurídicamente las actuaciones posteriores de la administración pública, provocando inseguridad y vulneración de los derechos de los responsables subsidiarios. De esta manera, se destaca la necesidad de adecuar los mecanismos que permitan determinar que al extinguir del mundo jurídico la obligación para el responsable principal por decisión judicial, esta obligación también debería surtir efectos sobre el responsable subsidiario. Finalmente se incita a formular lineamientos jurídicos que garanticen el respeto al principio de legalidad y los derechos constitucionales en estos procesos.

*Palabras clave:* responsable subsidiario, responsable principal, orden de reintegro, beneficios de orden y excusión, obligación nula, administración pública

### **Abstract**

This article analyzes the legal and constitutional implications of the coercive collection of restitution orders from subsidiarily liable parties when the obligation has been declared void for the principal party, in order to propose legal guidelines based on Ecuadorian administrative law. It highlights the analysis of the legal consequences of collection from subsidiaries after the revocation of the restitution order for the principal party, as enforcement proceedings continue against them, who enjoy

the benefits of injunction and foreclosure. The analysis reveals that the regulatory and jurisprudential framework on subsidiary liability in the Ecuadorian legal system is insufficient to regulate and legally support subsequent actions by the public administration, causing uncertainty and violating the rights of subsidiarily liable parties. Thus, it highlights the need to adapt mechanisms to determine that when the obligation for the principal party is legally extinguished by a court decision, this obligation should also have effects on the subsidiarily liable party. Finally, we encourage the development of legal guidelines that guarantee respect for the principle of legality and constitutional rights in these processes.

**Keywords:** subsidiary responsible party, principal responsible party, reinstatement order, benefits of order and excussion, null obligation, public administration

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicado en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons.



Cómo citar: Jaramillo Núñez, J. E., & Jimenez Loaiza, C. de los A. (2025). Implicaciones jurídicas del cobro coactivo de órdenes de reintegro a responsables subsidiarios en la administración pública ecuatoriana. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 6 (4), 2390 – 2406. <https://doi.org/10.56712/latam.v6i4.4441>

## INTRODUCCIÓN

El cobro coactivo constituye un mecanismo jurídico administrativo que permite a la administración pública la recuperación de obligaciones impagas con sustento normativo principalmente en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) y en sus respectivos reglamentos, que facultan a la Contraloría General del Estado (CGE) ejecutar directamente las resoluciones que establecen responsabilidades administrativas y civiles.

Refiriéndonos a la Contraloría General del Estado (CGE) con la facultad que posee para ejercer la acción coactiva, esta entidad de Control emite títulos de crédito de las resoluciones ejecutoriadas entre ellas las de órdenes de reintegro. En este contexto por lo general el responsable principal al hacer uso de su legítimo derecho a la defensa con la acción subjetiva y/o excepciones a la coactiva, una vez que se inicia el procedimiento de ejecución de cobro y/o el proceso coactivo, se presenta un gran conflicto toda vez que bajo el principio de inter partes al tener sentencia favorable para el responsable principal, lo usual es activar el procedimiento coactivo a los responsables subsidiarios que no son sujetos procesales de una acción judicial y su consecuente sentencia favorable es solo para el sujeto principal que demandó, es entonces que los responsables subsidiarios que no ejercieron su derecho a la defensa dentro del plazo legal se ven vulnerados sus derechos constitucionales.

El Código Orgánico General de Procesos, establece en su artículo 30, inciso primero que, son parte de un proceso: "El sujeto procesal que propone la demanda y aquel contra quien se la intenta, la primera se denomina actora y la segunda demandado." Los artículos 88, inciso segundo y 92, del antes mencionado cuerpo legal, señalan: "La sentencia es la decisión de la o del juzgador acerca del asunto o asuntos sustanciales del proceso", "Las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con los puntos materia del proceso. Resolverán sobre las peticiones realizadas por las partes y decidirán sobre los puntos del proceso". Los artículos 97 y 101, del Código Orgánico General de Procesos, dispone: "Art. 97.- Efectos vinculantes de las sentencias y autos. - Las sentencias y autos no aprovechan ni perjudican sino a las partes que litigan en el proceso sobre el que recayó el fallo, salvo los casos expresados en la ley." "Art. 101.- Sentencia ejecutoriada. La sentencia ejecutoriada surte efectos irrevocables con respecto a las partes que intervinieron en el proceso o de sus sucesores en el derecho. En consecuencia, no podrá seguirse nuevo proceso cuando en los dos procesos hay tanto identidad subjetiva, constituida por la intervención de las mismas partes; como identidad objetiva, consistente en que se demande la misma cosa, cantidad o hecho, o se funde en la misma causa, razón o derecho." (Asamblea Nacional, 2015).

Por su parte, en el diccionario del Poder Judicial de la República de Costa Rica el término inter partes "entre las partes" lo emplea "...para designar la disposición que se aplica solo a las personas involucradas en una situación concreta." (Salazar Carvajal, 2018). En nuestra legislación ecuatoriana al referir el principio de Inter partes, significa: "(...) Expresión con la cual se designa que la fuerza obligatoria o ejecutoria de un contrato o de un fallo no existe sino entre las partes contratantes o litigantes."

En el análisis que realiza Masapanta Gallegos en su artículo científico "EL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL COMO HERRAMIENTA DE ARGUMENTACIÓN JURÍDICA EN EL ECUADOR", hace referencia que: "...En cuanto a los efectos de las sentencias constitucionales la Corte Constitucional ecuatoriana en su sentencia No. 031-09-SEP-CC, dentro del caso No. 0489-09-EP ha manifestado: "(...) De manera general en acciones de control constitucional los efectos son erga omnes, mientras que en garantías inter partes..." (Masapanta Gallegos, 2021)

Por esta razón, en la práctica, y como lo plantea esta investigación, se han identificado situaciones en las que se continúa ejerciendo la acción coactiva contra responsables subsidiarios a pesar de que la deuda haya sido declarada nula en sede judicial para el responsable principal. Esta situación provoca

tensión entre el principio de eficiencia administrativa y los derechos constitucionales de los sujetos obligados, especialmente cuando estos no fueron parte procesal en la impugnación judicial original.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia No. 031-09-SEP-CC, explica los distintos tipos de alcances que la jurisprudencia vinculante que expiden, puede tener: a) “Efectos inter partes: es decir que vinculan, fundamentalmente a las partes del proceso. b) Efectos inter pares: una sentencia de esta naturaleza supone que la regla que ella define debe aplicarse en el futuro, a todos los casos similares, y, c) Efectos inter comunis: efectos que alcanzan y benefician a terceros que, no habiendo sido parte del proceso, comparen circunstancias comunes como los peticionarios de la acción.”. (Corte Constitucional, 2009).

Por esta razón surge la necesidad de determinar la legalidad y legitimidad del cobro de la orden de reintegro en el marco del derecho administrativo ecuatoriano, y ante la falta de normativa clara que regule las consecuencias jurídicas de la nulidad del acto administrativo principal, respecto de los responsables subsidiarios, evidencia un vacío doctrinario y legislativo que debe ser resuelto desde la teoría del derecho y los principios constitucionales.

Es así que, Francisco Aguirre Manosalvas en su análisis sobre la orden de reintegro, explica que al emitir una glosa por algo que en realidad es una orden de reintegro se viola el derecho de orden y excusión de quienes son responsables subsidiarios. Es decir, de que el procedimiento coactivo sólo se inicie contra quienes participaron en la gestión de pago una vez que los responsables principales (beneficiarios del pago) no pudieren pagar y se hayan agotado todas las posibilidades de cobro a estos últimos (Aguirre Manosalvas, 2021).

Unos de los aspectos fundamentales de dicha regulación a considerar es la adecuada aplicación ajustada en torno a la legalidad, legitimidad y proporcionalidad de estas órdenes; para que el afectado al considerar que la orden de reintegro es ilegal o injusta, pueda acudir a demandas contencioso administrativas, recursos de reconsideración o apelación y/o acciones de amparo constitucional.

Así mismo la ausencia de recursos legales explícitos para impugnar las órdenes de reintegro ha sido cuestionada. Aunque el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) establece procedimientos para impugnar actos administrativos, y, la falta de una regulación específica en el Código Orgánico Administrativo (COA) ha generado incertidumbre sobre los mecanismos disponibles para los afectados, lo que conlleva a vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en la Constitución del Ecuador (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

Finalmente, es necesario regular jurídicamente la actuación de la Contraloría General del Estado para la activación o archivo de los procesos coactivos contra los responsables subsidiarios que no ejercieron su derecho a la defensa dentro del plazo legal en vía administrativa ni judicial y al no ser parte en la demanda planteada por el responsable principal, estos no se benefician de la sentencia favorable para los actores por los efectos que produce una sentencia, que es solo para los sujetos procesales en aplicación del principio inter partes (sentencia No. 031-09-SEP-CC), excepto que en la misma sentencia el juez o tribunal haya determinado lo contrario.

## **METODOLOGÍA**

Para el presente artículo cuyo objetivo general se centró en analizar las implicaciones jurídicas y constitucionales del cobro coactivo de órdenes de reintegro a responsables subsidiarios cuando la obligación ha sido declarada nula para el responsable principal, a fin de proponer directrices jurídicas desde el derecho administrativo ecuatoriano, para lo cual se utilizó una metodología multidisciplinaria articulando y abordando aspectos jurídicos sobre las bases legales objeto de estudio como son:

- Constitución de la República del Ecuador: principios relevantes (arts. 76, 82 y 226)

- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y reglamentos (Acuerdos 014-CG-2003 y 047-CG-2018)
- Código Orgánico Administrativo: efectos de los actos administrativos y régimen de nulidad
- Ley Orgánica de Servicio Público: potestad de reportar deudas al Ministerio de Trabajo
- Normativa internacional relacionada con garantías del debido proceso y defensa administrativa
- Sentencias del Tribunal Contencioso Administrativo sobre órdenes de reintegro anuladas

La metodología propuesta se fundamenta en mecanismos consistentes en examinar el marco normativo y jurisprudencial sobre la responsabilidad subsidiaria en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, permitiendo determinar las consecuencias jurídicas del cobro a subsidiarios tras la anulación de la orden de reintegro del principal, lo que demuestra la necesidad de formular lineamientos jurídicos que garanticen el respeto al principio de legalidad y los derechos constitucionales en estos procesos. Para lo cual se aplicó el método jurídico doctrinal con el cual se analizó conceptos reglas y principios para llegar a conclusiones específicas validas.

Para el cumplimiento del primer objetivo específico se empleó el análisis condicionado para con la información suministrada evidenciar la causa efecto del cobro de orden de reintegro a los responsables subsidiarios, de dichas características observables y verificables para establecer que la nulidad de un acto administrativo principal para que afecte a los responsables subsidiarios, se deben cumplir ciertas condiciones.

También, se aplicó la técnica de encuestas a servidores públicos, jueces y abogados en libre ejercicio expertos en la materia del cobro de las órdenes de reintegro, con respuestas desde sus experiencias cuando se ejerce la acción coactiva, como cuando se plantean demandas y se tiene que resolver dentro de sus competencias.

Ante la carencia de precedentes jurisprudenciales otra técnica aplicada como instrumento para la recolección de datos que acerquen a la verdad fue la entrevista a jueces, catedráticos y abogados en libre ejercicio conocedores del cobro de órdenes de reintegro a los responsables subsidiarios.

Este enfoque metodológico integral en la investigación del cobro de órdenes de reintegro a responsables subsidiarios permite abordar de manera más eficaz y completa todo el proceso de determinación, análisis y ejecución del cobro, asegurando el cumplimiento del principio de legalidad y el derecho a la defensa.

## **DESARROLLO**

El presente estudio pretende demostrar la importancia de las 'Implicaciones jurídicas del cobro coactivo de órdenes de reintegro a responsables subsidiarios en la administración pública ecuatoriana', por ello la necesidad de un análisis profundo sobre los mecanismos legales utilizados para exigir el reintegro de pagos indebidos, especialmente cuando se involucra a responsables subsidiarios, para la recuperación de recursos del Estado, por pagos indebidos.

### **Origen y evolución del cobro coactivo en la administración pública ecuatoriana**

En Ecuador, la potestad que tiene la administración pública para el cobro coactivo en la actualidad tiene sustento normativo principalmente en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) y en sus respectivos reglamentos, que facultan a la Contraloría General del Estado (CGE) ejecutar directamente las resoluciones que establecen responsabilidades administrativas, civiles y órdenes de reintegro.

El artículo 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece: "Art. 43.- Responsabilidad principal y subsidiaria por pago indebido.- La responsabilidad principal, en los casos de pago indebido, recaerá sobre la persona natural o jurídica de derecho público o privado, beneficiaria de tal pago. La responsabilidad subsidiaria recaerá sobre o los servidores, cuya acción u omisión culpable hubiere posibilitado el pago indebido. En este caso, el responsable subsidiario gozará de los beneficios de orden y excusión previstos en la ley." (Congreso Nacional, 2002).

La responsabilidad subsidiaria en el ámbito administrativo: antecedentes doctrinales y jurisprudenciales

La responsabilidad subsidiaria en el ámbito administrativo se refiere a un tipo de responsabilidad en la que una persona jurídica o autoridad responde de manera secundaria por los daños o perjuicios causados por otro, usualmente cuando este último no puede cumplir con la reparación.

No existe precedente jurisprudencial de la Corte Nacional de Justicia de Ecuador con relación al artículo 53 inciso segundo de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en el que establece 30 días para emitir la confirmación desde la presentación del escrito de la reconsideración en las órdenes de reintegro.

El fundamento normativo de las órdenes de reintegro está considerado en: Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (Art. 46 y siguientes). Constitución del Ecuador (Art. 233): Responsabilidad de los servidores públicos por actos u omisiones. Código Orgánico Administrativo (COA): Procedimientos y Responsabilidad Patrimonial del Estado y Servidores.

### **Conflictos jurídicos generados por la aplicación de órdenes de reintegro**

Hartman Benjamín Monteros Cueva y Raúl Marcelo Mogrovejo León, han analizado la caducidad de la reconsideración de las órdenes de reintegro. En su artículo titulado "Caducidad de la reconsideración de las órdenes de reintegro", publicado en la LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, argumentan que la falta de resolución dentro del término establecido en el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) genera nulidad absoluta del acto administrativo. Destacan que la preclusión del término para emitir una resolución afecta la competencia del funcionario y vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador. Además, señalan que tanto la Contraloría General del Estado como los tribunales contencioso-administrativos están obligados a declarar de oficio la caducidad de estos procedimientos. Uno de los conflictos más comunes es que la orden de reintegro se imponga sin garantizar el derecho a la defensa, sin notificación adecuada, sin audiencia previa o sin motivación suficiente. Esto puede derivar en acciones de nulidad o tutela (amparo) (Monteros Cueva & Mogrovejo León, 2024).

Si la orden de reintegro se dicta fuera de los plazos legales, puede ser objeto de nulidad por haber caducado el término para su imposición conforme lo prevé la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en su Art. 71, para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará conforme el inciso segundo que señala que se producirá la caducidad de la facultad para resolver los recursos de revisión de una resolución original, o de reconsideración de una orden de reintegro, cuando hubiere transcurrido un año desde la notificación de la providencia respectiva y no se hubiere expedido la resolución que resuelva los recursos. En tal circunstancia las resoluciones originales materia de tales recursos quedarán firmes.

La Corte Nacional de Justicia ha emitido sentencias relevantes en relación con las órdenes de reintegro. Por ejemplo, en el juicio No. 17811-2016-01852, la Sala Especializada de lo Contencioso

Administrativo estableció la diferencia entre "pago indebido" y "pago en exceso", aclarando que no todo desembolso mayor al estipulado en el contrato constituye un pago indebido susceptible de orden de reintegro. Esta distinción es crucial para evitar conflictos jurídicos innecesarios y garantizar la correcta aplicación de la ley (SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA, 2023).

Caso María Cecilia Mendoza Moreira y Dayana Carolina Segarra Murillo, analizados por Francisco Aguirre Manosalvas, en su obra "La orden de reintegro: concepto, origen y responsables", hace referencia que la Contraloría General del Estado emitió una orden de reintegro por responsabilidad civil culpable contra las mencionadas personas, alegando pagos indebidos, aduciendo que el conflicto jurídico se centra en que la facultad de la Contraloría para emitir la orden de reintegro ya se encontraba caducada al momento de la notificación, lo que vulneraría el principio de irretroactividad de la ley y el derecho a la seguridad jurídica (Aguirre Manosalvas, La orden de reintegro: concepto, origen y responsables, 2025).

### **Efectos inter partes vs. efectos erga omnes en sentencias judiciales en sede administrativa**

En el contexto de las sentencias emitidas en sede administrativa, existen dos tipos principales de efectos que pueden derivarse de las decisiones judiciales: efectos inter partes y efectos erga omnes.

Los efectos inter partes (entre las partes) se refieren a aquellas decisiones judiciales que sólo tienen validez para las personas o entidades que están directamente involucradas en el caso. Es decir, la sentencia sólo afecta a las partes en el litigio o controversia.

Los efectos erga omnes (frente a todos) se refieren a aquellas decisiones judiciales cuyo alcance es más amplio. Las sentencias que tienen efectos erga omnes son vinculantes para todas las personas, entidades o instituciones, incluso para aquellas que no han sido parte del proceso judicial. Es decir, las decisiones que afectan a la sociedad en general, independientemente de su participación en el litigio.

### **Ejercicio del cobro coactivo por parte de la Contraloría**

Conforme lo señala Andrés Moreta en su libro "Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA", que para el ejercicio de la coactiva en el Ecuador existen solo dos procedimientos: aquel regulado por el COA y aquel del Código Tributario. La complicación se presenta para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, puesto que con la derogatoria del artículo 351 del Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que señalaba que sin importar la naturaleza de la obligación su coactiva se ejercerá siempre con el Código Tributario, se produce que ahora sí se deba analizar si la deuda es de origen tributario o no para aplicar un procedimiento (COA) u otro (CT). (Moreta, 2019)

El cobro coactivo está regulado en el artículo 149 y siguientes del Código Tributario, este artículo establece el procedimiento administrativo de ejecución, que no requiere intervención judicial en primera instancia.

El Código Orgánico Administrativo vigente desde julio de 2018 contempla que para el procedimiento coactivo, se aplicará únicamente las normas previstas en dicho Código.

La reformatoria Sexta del COA modificó el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado para señalar que la coactiva de este ente se ejercerá de conformidad con el COA. (ASAMBLEA NACIONAL REPUBLICA DEL ECUADOR, 2017)

El cobro de órdenes de reintegro a responsables subsidiarios por pago indebido entra en juego cuando se establece que una persona o entidad es responsable de la restitución de estos fondos, aunque no haya sido el beneficiario directo del pago indebido. En Ecuador, la Contraloría General del Estado (CGE)

es responsable de llevar a cabo auditorías y verificar la legalidad en el uso de los recursos públicos. En el contexto de pagos indebidos, si se identifica que se ha realizado un pago sin justificación legal, la CGE puede emitir una orden de reintegro (Numeral 2 del Art. 53 LOGGE). (Congreso Nacional, 2002)

Los responsables subsidiarios pueden ser individuos o entidades que no fueron los beneficiarios directos del pago indebido, pero que tienen una vinculación jurídica o administrativa con la entidad que hizo el pago. La ley prevé que estos responsables subsidiarios deben devolver los fondos en caso de que se haya determinado que actuaron de manera negligente o no cumplieron con sus deberes de control. La Contraloría General del Estado se pronunciará en el plazo de treinta días contado a partir de la recepción de la petición y su resolución será definitiva, pero podrá impugnarse en la vía contencioso administrativa. Ejecutoriada la resolución administrativa o el fallo judicial, según el caso, si no se efectuare el reintegro, la Contraloría General del Estado dispondrá la emisión del título de crédito al organismo competente o lo hará por sí misma según lo dispuesto en el artículo 57 de esta ley.

### **Naturaleza jurídica del título de crédito**

El artículo 8 del Reglamento para el ejercicio de la potestad coactiva de la Contraloría General del Estado, refiere a la actuación procesal administrativa que contiene de forma expresa una obligación determinada y actualmente exigible; y, su emisión autoriza a la administración pública a ejercer su potestad de ejecución coactiva.

El Código Orgánico Administrativo respecto del procedimiento de ejecución coactiva contenido en el Título II, contempla que se inicia el procedimiento coactivo fundado en la orden de cobro, general o especial, legalmente transmitida por la autoridad correspondiente.

### **Procedimiento administrativo previo y coactivo**

El Art. 7 del Reglamento para el ejercicio de la potestad coactiva de la Contraloría General del Estado define al procedimiento coactivo como el conjunto sistemático de actuaciones procesales que se ejercen privativamente y que inicia con la expedición de la orden de cobro, legalmente emitida por el órgano o autoridad competente para hacerlo y su remisión al órgano ejecutor, con el fin de recaudar la obligación que se encuentra contenida de forma implícita en el título de crédito, el cual estará debidamente aparejado a la orden de cobro.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado regula el procedimiento de ejecución de las órdenes de reintegro por parte de la Contraloría, que puede iniciar la ejecución forzosa en caso de no haber cumplimiento por parte del responsable subsidiario.

El cobro de órdenes de reintegro también puede conllevar la inhabilitación del responsable subsidiario para contratar con el Estado, especialmente si se trata de una persona jurídica (empresa o entidad). Esta consecuencia puede ser particularmente grave para aquellas empresas que dependen de contratos con el sector público.

Si se determina que el responsable subsidiario es una empresa o una persona jurídica que ha incurrido en el pago indebido, dicha entidad puede ser inhabilitada para participar en futuras licitaciones públicas o firmar contratos con el Estado. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece la prohibición de contratar con el Estado para aquellas personas o entidades que hayan tenido problemas con el manejo adecuado de fondos públicos o que hayan incurrido en irregularidades graves.

El responsable subsidiario tiene el derecho de impugnar la orden de reintegro si considera que la misma es incorrecta o que no existe la obligación de devolver los recursos.

En Ecuador, existen mecanismos administrativos y judiciales para que los responsables puedan defender su posición:

**Recurso administrativo:** El responsable subsidiario puede presentar un recurso de reconsideración ante la misma entidad que emitió la orden de reintegro. Si este recurso es desestimado, el interesado puede recurrir a una instancia superior.

**Acción judicial:** Si la vía administrativa no resuelve la controversia, el responsable subsidiario puede llevar el caso ante los tribunales contencioso-administrativos o, en casos específicos, ante los tribunales civiles o penales si considera que hay un abuso o violación de sus derechos.

**Constitución de la República del Ecuador (Derecho a la Defensa):** Artículos relacionados con el derecho de las personas a la defensa en procedimientos administrativos y judiciales.

**Código Tributario:** Establece los procedimientos para la impugnación de las resoluciones y actos administrativos en materia tributaria.

### **Vulneración de garantías constitucionales de los responsables subsidiarios**

#### **Derecho a la defensa y al debido proceso**

El artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador contempla las garantías del derecho a la defensa y el debido proceso están consagrados de forma clara y garantista. Estos derechos son fundamentales en todo tipo de procedimientos, tanto judiciales como administrativos, y son considerados pilares del Estado constitucional de derechos y justicia (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

#### **Acceso igualitario a la justicia**

El acceso igualitario a la justicia es un derecho fundamental consagrado principalmente en la Constitución de la República del Ecuador, y se encuentra reforzado por leyes orgánicas y tratados internacionales ratificados por el Estado.

El acceso igualitario a la justicia en Ecuador está plenamente reconocido y protegido en: la Constitución (Art. 75 y 11), el Código Orgánico de la Función Judicial, y, el Código Orgánico Administrativo, además de Tratados internacionales con jerarquía constitucional (Art. 417 de la Constitución).

Este derecho implica no solo poder acudir a los tribunales, sino hacerlo en condiciones dignas, equitativas y sin discriminación. El Estado debe garantizar de forma activa, especialmente para grupos vulnerables.

#### **Aplicación del principio de excusión**

El artículo 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala que la responsabilidad subsidiaria recaerá sobre o los servidores, cuya acción u omisión culposa hubiere posibilitado el pago indebido. En este caso, el responsable subsidiario gozará de los beneficios de orden y excusión previstos en la ley. Este principio de exclusión garantiza que un responsable subsidiario no pueda ser ejecutado sin que antes se intente el cobro al deudor principal, que haya incumplido o no tenga bienes suficientes, y, se haya respetado el debido proceso.

Condiciones para que una nulidad del acto administrativo principal afecte a los subsidiarios

En el contexto administrativo, cuando se declara la nulidad de un acto administrativo principal, es fundamental analizar cómo está nulidad afecta a los responsables subsidiarios. Los responsables

subsidiarios son aquellos que, aunque no sean los principales responsables de un acto, pueden ser llamados a responder por las consecuencias de ese acto, generalmente por su vinculación con el acto administrativo o por asumir responsabilidades en caso de incumplimiento del acto principal.

La nulidad de un acto administrativo principal puede afectar a los responsables subsidiarios siempre que exista una relación directa entre el acto principal y la responsabilidad subsidiaria, que haya una irregularidad que justifique la nulidad y que la autoridad competente haya dictado una resolución que imponga efectos sobre los responsables subsidiarios. Sin embargo, si estos no tienen vínculo directo o su responsabilidad no se deriva del vicio que afectó al acto administrativo principal, pueden no verse afectados por la nulidad.

### **Andrés Moreta: Órdenes de reintegro y legalidad administrativa**

Desde un enfoque técnico-normativo, Andrés Moreta ha sido uno de los autores ecuatorianos más relevantes en el estudio del procedimiento administrativo y sancionador bajo el Código Orgánico Administrativo (COA). En su análisis de las órdenes de reintegro, Moreta insiste en que estas deben estar debidamente motivadas y sujetas a los principios de tipicidad, proporcionalidad y presunción de inocencia. Advierte sobre los riesgos jurídicos de aplicar coactivamente resoluciones administrativas sin haber agotado las vías recursivas ni observar los principios del debido proceso, especialmente cuando se involucra a responsables subsidiarios (Moreta, 2019).

### **Fernando Ortega y Francisco Aguirre: Análisis del sistema de glosas y órdenes de reintegro**

Ortega y Aguirre han analizado críticamente la evolución y problemática del sistema de control posterior ejercido por la Contraloría General del Estado, en particular el uso de glosas y órdenes de reintegro. Ambos autores han advertido sobre la falta de uniformidad en los criterios técnicos y jurídicos utilizados por la CGE, lo cual ha dado lugar a la emisión de actos administrativos que posteriormente son anulados por falta de competencia o por vulneración de garantías. Su análisis pone de relieve la necesidad de revisar el marco normativo del control administrativo para evitar conflictos innecesarios y proteger la estabilidad jurídica de los administrados (Ortega, 2022).

## **RESULTADOS**

El vacío legal en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y en el reglamento para ejercer la acción coactiva, obedece a la ausencia de una directriz expresa para estos casos respecto de los efectos de la nulidad de la obligación por juez competente, por esta razón he desarrollado esta investigación cuyo objetivo principal es analizar las implicaciones jurídicas y constitucionales del cobro coactivo de órdenes de reintegro a responsables subsidiarios cuando la obligación ha sido declarada nula para el responsable principal, a fin de proponer directrices jurídicas desde el derecho administrativo ecuatoriano.

Como no se cuenta con precedentes jurisprudenciales al respecto apliqué encuestas a jueces, catedráticos y abogados en libre ejercicio, cuyos resultados son: El 81.8% considera que, la responsabilidad subsidiaria en el ámbito administrativo actúa como una garantía para el resarcimiento del patrimonio público, conforme a la Constitución y a la LOCGE, sin embargo, su aplicación debe estar sujeta a criterios claros y respetar principios constitucionales como la legalidad, proporcionalidad y debido proceso, ya que exigir el pago al subsidiario sin agotar la vía contra el principal puede vulnerar la seguridad jurídica. Aunque todos los funcionarios públicos pueden ser responsables por sus acciones u omisiones, el cobro coactivo sin una obligación principal válida o sin suficiente motivación podría incluso ser impugnada mediante una acción de protección. Además, los subsidiarios gozan de beneficios como el orden y la excusión, lo que implica que primero debe exigirse el cumplimiento al principal. Si bien la figura puede agilizar la recuperación de fondos públicos, debe evitarse que se

impongan obligaciones sin base legal firme o sin respetar el derecho a la defensa, ya que ello podría generar consecuencias jurídicas.

De igual forma en la segunda pregunta planteada el 81.8% considera que no es procedente el cobro coactivo a responsables subsidiarios cuando un juez ha declarado la nulidad total de la obligación del responsable principal, ya que la responsabilidad subsidiaria es accesorio y depende jurídicamente de la validez de la obligación principal. Si esta ha sido anulada, el acto administrativo o título de crédito pierde validez, y no puede ejecutarse contra el subsidiario. Exigir el pago en estas condiciones vulneraría principios como la subsidiariedad, la legalidad y el debido proceso, pues el obligado subsidiario no es el deudor principal y su responsabilidad se extingue con la del principal. En consecuencia, el pronunciamiento judicial debe extender sus efectos al subsidiario.

Respecto de la tercera pregunta formulada la totalidad de la población encuestada opina que La normativa actual en Ecuador sobre responsabilidad subsidiaria presenta diversas lagunas y ambigüedades, particularmente en lo que respecta a la definición clara de los límites de dicha responsabilidad, la protección del debido proceso para los terceros involucrados, la falta de criterios uniformes sobre cómo y cuándo debe activarse esta figura, así como la ausencia de un desarrollo jurisprudencial sólido que unifique criterios en casos similares. Aunque la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) y su reglamento abordan aspectos generales, no regulan expresamente los efectos de la nulidad judicial sobre la responsabilidad subsidiaria, lo que genera inseguridad jurídica. Una reforma normativa debería incluir límites claros a la exigibilidad del cobro coactivo, garantías para el subsidiario cuando la obligación principal sea declarada nula, y una armonización con el derecho constitucional al debido proceso.

Esta figura de la responsabilidad subsidiaria existe en el ámbito civil, laboral y constitucional, por lo cual es necesario precisar sus alcances y condiciones, ya que en su forma actual puede atentar contra derechos fundamentales como la tutela judicial efectiva, la proporcionalidad y la razonabilidad. La participación del subsidiario debe interpretarse como un acto positivo, condicionado a la incobrabilidad de la obligación principal, la cual debe estar debidamente establecida mediante sentencia ejecutoriada. En consecuencia, se hace evidente que la legislación vigente se encuentra desactualizada y debe ser revisada para garantizar un tratamiento más justo y equitativo para los obligados subsidiarios.

En la cuarta interrogante el 81.8% de los encuestados consideran que la anulación de la orden de reintegro mediante sentencia judicial a favor del responsable principal sí debe producir efectos jurídicos en beneficio de los responsables subsidiarios, ya que su obligación es de naturaleza derivada y subordinada a la validez de la deuda principal. Si la responsabilidad del principal se extingue, se elimina también la base legal para exigir el pago al subsidiario, y no reconocer este efecto implicaría una vulneración al principio de igualdad, pues, una sentencia favorable que anule dicha obligación debería tener efectos plenos sobre ellos, impidiendo la ejecución coactiva y garantizando un trato equitativo. De lo contrario, se facilitaría el abuso de la facultad de cobro por parte de la administración pública, afectando derechos fundamentales como el patrimonio y la igualdad ante la ley. Por tanto, no existe necesidad de continuar con acciones contra los subsidiarios si ya se ha determinado la nulidad respecto del principal, y la sentencia judicial debería declarar expresamente estos efectos para evitar ambigüedades y asegurar una tutela efectiva e igualitaria.

Para tener una idea más clara de esta problemática a continuación en la Tabla 1 se establecen algunas condiciones que revelan el grado de participación del responsable subsidiario.

**Tabla 1**

*Condición-efecto*

| Condición                                          | Descripción                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Responsabilidad subsidiaria legalmente establecida | Debe existir una norma que contemple la responsabilidad subsidiaria de una persona o entidad.                                                                                  |
| Vinculación directa con el acto                    | El responsable subsidiario debe estar vinculado directamente al acto administrativo principal.                                                                                 |
| Irregularidad o ilegalidad en el acto              | El acto administrativo principal debe estar viciado o ser ilegal para que su nulidad tenga efectos.                                                                            |
| Decisión judicial o administrativa                 | La nulidad del acto debe ser declarada por una autoridad competente (tribunal, contraloría, etc.).                                                                             |
| Firmeza o no del acto frente al subsidiario        | Si el responsable subsidiario no recurrió en plazo, el acto puede haber adquirido firmeza, lo que impide alegar la nulidad salvo que se trate de una nulidad de pleno derecho. |
| Desvinculación del responsable subsidiario         | Si el responsable subsidiario no tiene vinculación directa con el vicio que causa la nulidad, puede no verse afectado.                                                         |
| Impugnación en tiempo y forma                      | El responsable subsidiario debe haber impugnado el acto que le afecta alegando (o pudiendo alegar) la nulidad del acto principal como fundamento.                              |

**Fuente:** elaboración propia.

Por esta razón considerando el segundo objetivo sobre las consecuencias jurídicas del cobro a subsidiarios tras la anulación de la orden de reintegro del principal, en la quinta y última pregunta de la encuesta el 81.8% de los encuestados coinciden en la necesidad de reformar la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOGE) y su reglamento respecto del procedimiento coactivo, debido a que existe un vacío legal en cuanto a los efectos de la nulidad judicial sobre los procesos de cobro coactivo, especialmente en lo que respecta a los responsables subsidiarios.

Esta omisión genera inseguridad jurídica, ya que permite que la Contraloría exija el pago a los subsidiarios incluso cuando la obligación principal ha sido anulada, lo que contradice principios fundamentales como el debido proceso, la proporcionalidad y la seguridad jurídica. Aunque existen pronunciamientos judiciales que establecen que la nulidad tiene como efecto la eliminación total del acto, la falta de una norma expresa al respecto provoca incertidumbre, tanto para los administrados como para los operadores judiciales.

Por ello, la reforma debe incluir disposiciones claras, tales como la suspensión automática del cobro coactivo al subsidiario si la obligación principal es impugnada, la extinción de la responsabilidad subsidiaria una vez declarada firme la nulidad, y la obligación de notificar al subsidiario sobre el estado del proceso del principal. Asimismo, la normativa debe evolucionar conforme a las necesidades actuales y al criterio de la jurisprudencia, dotando de claridad normativa a los jueces y garantizando un trato justo para los obligados subsidiarios. Esta actualización resulta imprescindible para fortalecer la seguridad jurídica, aplicar correctamente los principios constitucionales y evitar abusos en la ejecución de obligaciones derivadas de actos administrativos anulados.

En la Tabla 2 se presentan varias alternativas que se relaciona con el último objetivo planteado de formular lineamientos jurídicos que garanticen el respeto al principio de legalidad y los derechos constitucionales en estos procesos,

**Tabla 2**

*Propuesta de cambios a la normativa*

| Situación actual                                                                                                         | Propuesta                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Carencia de criterios uniformes sobre cómo y cuándo debe activarse la responsabilidad subsidiaria                        | Definición clara de los límites de la responsabilidad subsidiaria.                                            |
| Ausencia de desarrollo jurisprudencial sólido que unifique criterios en casos similares.                                 | Protección del debido proceso para los terceros involucrados.                                                 |
| La LOCGE y su reglamento no regulan expresamente los efectos de la nulidad judicial sobre la responsabilidad subsidiaria | Límites claros a la exigibilidad del cobro coactivo                                                           |
|                                                                                                                          | Protección al subsidiario cuando la obligación principal sea declarada nula                                   |
|                                                                                                                          | Armonización con el principio y derecho constitucional al debido proceso                                      |
| Activación de acción coactiva cuando la obligación principal ha sido declarada nula.                                     | Suspensión automática del cobro coactivo al subsidiario si la obligación principal es impugnada judicialmente |
|                                                                                                                          | Extinción de la responsabilidad subsidiaria si la nulidad es declarada firme                                  |
|                                                                                                                          | Mecanismos de notificación al subsidiario sobre el estado del proceso judicial del principal                  |

**Fuente:** elaboración propia.

Así mismo el resultado de las entrevistas aplicadas a los jueces y abogados en libre ejercicio conocedores de las acciones coactivas en particular de las órdenes de reintegro, manifiestan que las implicaciones de ejecutar un cobro coactivo a responsables subsidiarios, pese a la nulidad de la obligación principal, incluyen la violación del principio de accesoriedad, ya que la responsabilidad del subsidiario depende de la existencia de una obligación válida del principal. Además, se vulneran principios fundamentales del derecho administrativo, como la legalidad y la tutela judicial efectiva. Estas afectaciones pueden variar según a quién se dirija la orden de cobro y las circunstancias específicas del caso, pero en general generan una clara inseguridad jurídica.

Además, coinciden que la nulidad de la obligación principal elimina el fundamento jurídico que sostiene la responsabilidad subsidiaria, ya que ésta es accesorio y depende de la validez de la obligación del principal. Continuar con el cobro al subsidiario en tales casos contradeciría principios como la responsabilidad objetiva y la tutela judicial efectiva. Aunque todos los involucrados pueden tener algún grado de responsabilidad, la responsabilidad subsidiaria no puede utilizarse como un mecanismo automático de garantía de pago sin respetar los principios legales y constitucionales que rigen su aplicación.

A criterio de los entrevistados, el derecho de orden y exclusión, que implica exigir primero el cumplimiento al deudor principal antes de proceder contra el responsable subsidiario, opera desde la notificación de la orden de reintegro. Sin embargo, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) no lo regula de forma expresa, por lo que su aplicación ha dependido de la interpretación jurisprudencial. Para garantizar su cumplimiento efectivo, es necesaria una reforma legal que lo establezca como un requisito previo al cobro coactivo, así como un control judicial que permita suspender el cobro al subsidiario en caso de que no se haya agotado previamente la acción contra el principal. Este derecho debe reconocerse desde el inicio del proceso, especialmente a partir de la notificación y, con mayor razón, desde la declaratoria de nulidad de la obligación del principal.

También opinan, que la principal dificultad radica en la falta de una regulación clara y precisa sobre el procedimiento para exigir responsabilidades a los subsidiarios, lo que genera incertidumbre jurídica y hace que su aplicación sea jurídicamente improcedente y cuestionable. Además, esto dificulta la

gestión administrativa y judicial de estos casos, especialmente al enfrentar problemas relacionados con la caducidad y prescripción de las acciones.

Concuerdan que la falta de regulación específica sobre la responsabilidad subsidiaria en el cobro coactivo constituye un vacío legal que debe ser subsanado para evitar abusos y garantizar equidad procesal. Corregir esta omisión es fundamental para prevenir posibles vulneraciones de derechos fundamentales, como la seguridad jurídica y el debido proceso. Además, es esencial que los ciudadanos conozcan claramente sus derechos y obligaciones frente a las órdenes de cobro emitidas por la Contraloría General del Estado, a fin de actuar de manera informada y conforme a la normativa aplicable en cada caso.

Finalmente enfatizan que, es importante y necesario reformar la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) para incluir disposiciones que garanticen la extinción automática de la responsabilidad subsidiaria cuando la obligación principal sea anulada, así como el reconocimiento expreso del derecho de excusión como requisito previo al inicio del cobro coactivo. Estas reformas permitirían prevenir vulneraciones de derechos, evitar abusos en la ejecución de cobros y fortalecer la seguridad jurídica. Además, se debe promover la información clara y accesible sobre las implicaciones de una orden de cobro, ya sea por glosas u órdenes de reintegro, para que los ciudadanos comprendan sus derechos y puedan ejercer una defensa adecuada.

## **DISCUSIÓN**

El análisis de las implicaciones jurídicas y constitucionales del cobro coactivo de órdenes de reintegro a responsables subsidiarios cuando la obligación ha sido declarada nula para el responsable principal, a fin de proponer directrices jurídicas desde el derecho administrativo ecuatoriano dejan entre ver que para garantizar la seguridad jurídica de los responsables subsidiarios, es, necesario reformar la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y su reglamento coactivo respecto del vacío legal sobre los efectos de la nulidad judicial, una reforma permitiría establecer reglas precisas y salvaguardar el debido proceso y la seguridad jurídica.

Al examinar el marco normativo y jurisprudencial sobre la responsabilidad subsidiaria en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, hemos constatado que la normativa actual en Ecuador sobre responsabilidad subsidiaria requiere revisión o actualización doctrinaria y jurisprudencial porque la normativa actual presenta lagunas y ambigüedades, especialmente en lo relacionado con la definición clara de los límites de la responsabilidad subsidiaria, la protección del debido proceso para los terceros involucrados, la falta de criterios uniformes sobre cómo y cuándo debe activarse esta responsabilidad, y, la ausencia de desarrollo jurisprudencial sólido que unifique criterios en casos similares, nuestra legislación respecto a ese tipo de responsabilidad se encuentra obsoleto, debe considerarse beneficiar los subsidiarios.

La determinación de las consecuencias jurídicas por el cobro a subsidiarios tras la anulación de la orden de reintegro del principal refleja el abuso de la facultad de cobro, ya que afecta al derecho de patrimonio y la igualdad ante la ley, y, por ello la necesidad de que la sentencia debe declararlo de esa manera y no solo para el principal, a pesar de que el subsidiario no sea parte de la demanda.

La Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio No. 01803-2019-00412 ha interpretado que el recurso de reconsideración de la orden de reintegro corresponde a un procedimiento administrativo recursivo o de segundo orden. Esto porque el recurso de reconsideración sólo puede ser planteado una vez que la orden de reintegro, que fue emitida en etapa de predeterminación, ha sido confirmada con una resolución, la cual únicamente puede ser emitida por la Dirección Nacional de Responsabilidades de la Contraloría (SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA, 2021).

Algo sumamente importante es notar que los responsables subsidiarios tienen el beneficio de orden y exclusión. El beneficio de orden es que la prelación de la obligación tiene que perseguirse primeramente al deudor principal y sólo si a este no fuere posible realizar el cobro entonces el acreedor puede ir en contra de los responsables subsidiarios; así, el beneficio de excusión se expresa en que los subsidiarios quedan momentáneamente “excusados” de responder por la obligación. (Aguirre Manosalvas, 2025)

Chillagana (2022) refiere al autor Fernando Aguirre (2021) expresa que la responsabilidad civil culposa vía “glosa” ha venido utilizándose a partir de la edad media (siglo XII) en Italia, por la escuela de glosadores, para referirse a comentarios, observaciones o análisis que estudiosos del derecho colocaban en los márgenes de los textos de libros antiguos. En lo que concierne a los antecedentes de la orden de reintegro, esta no cuenta con antecedentes históricos, como ocurre con la glosa, pero se le conoce como mandato que emite una autoridad pública relacionado con la devolución de dinero, como ocurre con la CGE, como máximo organismo de control en el ámbito de la administración pública. (Aguirre Manosalvas, Glosa vs orden de reintegro , 2021) (Chillagana Mamarandy & Salazar Oquendo, 2022)

## CONCLUSIÓN

Finalmente, realizado un análisis minucioso de la normativa vigente sobre la responsabilidad subsidiaria en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y estudiados los casos que presenta nuestra legislación en el cobro coactivo a los responsables subsidiarios se concluye que:

Que, sí implican consecuencias jurídicas relevantes por el cobro coactivo a los responsables subsidiarios en el ámbito administrativo o constitucional, porque si no existe una obligación principal válida, o si se actúa sin una base legal o motivación suficiente, el cobro coactivo podría incluso ser impugnado mediante acción de protección. Por lo que, la figura de la responsabilidad subsidiaria debe ser aplicada con criterios claros y con pleno respeto a los derechos constitucionales.

Que, debería desaparecer el cobro coactivo a responsables subsidiarios cuando un juez ha declarado la nulidad total de la obligación respecto del responsable principal, en apego del debido proceso para los terceros involucrados, la falta de criterios uniformes sobre cómo y cuándo debe activarse esta responsabilidad con jurisprudencia sólida.

Que, se requiere revisión y actualización doctrinaria y jurisprudencial de la normativa actual en Ecuador sobre responsabilidad subsidiaria porque la normativa actual en Ecuador sobre responsabilidad subsidiaria presenta vacíos legales y ambigüedades.

Que, cuando un juez ha declarado la nulidad total de la de la orden de reintegro por sentencia a favor del responsable principal debería producir efectos jurídicos a favor de los responsables subsidiarios, porque la nulidad de la orden de reintegro respecto del principal extingue la base legal para exigir el pago al subsidiario, pues la responsabilidad subsidiaria es derivada y condicionada a la validez de la obligación principal. No hacerlo violaría el principio de igualdad para las partes, y se pondría de manifiesto el abuso de la facultad de cobro, pues afectaría el derecho de patrimonio y la igualdad ante la ley.

Que, para garantizar la seguridad jurídica de los responsables subsidiarios, si es, necesario reformar la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y su reglamento coactivo respecto del vacío legal sobre los efectos de la nulidad judicial en los procesos coactivos. Este vacío genera inseguridad jurídica para los responsables subsidiarios, quienes pueden verse afectados por decisiones judiciales sin una regulación clara sobre su alcance o consecuencias. Una reforma permitiría establecer reglas precisas y salvaguardar el debido proceso y la seguridad jurídica.

Finalmente, se concluye que la solución al problema planteado radica en la necesidad de establecer lineamientos jurídicos que garanticen el respeto al principio de legalidad y a los derechos constitucionales en estos procesos, con el único propósito de evitar vulneraciones legales y constitucionales, por las consecuencias jurídicas en el ámbito administrativo y constitucional; pues, la figura de la responsabilidad subsidiaria debe aplicarse con criterios claros y con pleno respeto a los derechos constitucionales, considerando que los responsables subsidiarios gozan de los beneficios de orden y exclusión.

## REFERENCIAS

Aguirre Manosalvas, F. (2021). Glosa vs Orden de reintegro. Obtenido de Francisco Aguirre Manosalvas: <https://franciscoaguirre.com/glosa-vs-orden-de-reintegro/>

Aguirre Manosalvas, F. (2025). La orden de reintegro: concepto, origen y responsables. Obtenido de franciscoaguirre.com: <https://franciscoaguirre.com/la-orden-de-reintegro-concepto-origen-y-responsables/>

Asamblea Nacional. (2015). [www.telecomunicaciones.gob.ec](http://www.telecomunicaciones.gob.ec). Obtenido de CODIGO ORGANICO GENERAL DE PROCESOS, COGEP: <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/Codigo-Org%C3%A1nico-General-de-Procesos.pdf>

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Montecristi: Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.

ASAMBLEA NACIONAL REPUBLICA DEL ECUADOR. (2017). ASAMBLEA NACIONAL REPUBLICA DEL ECUADOR. Quito: Registro Oficial Suplemento 31 de 07-jul.-2017.

Ávila Santamaría, R. (2020). Constitución y poder.

Congreso Nacional. (2002). LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO. Quito: Registro Oficial Suplemento 595 de 12-jun.-2002.

Corte Constitucional. (2009). [www.corteconstitucional.gob.ec](http://www.corteconstitucional.gob.ec). Obtenido de Sentencia No. 031-09-SEP-CC: [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNblDGE6J2FsZnJlc2NvJywgdXVpZDonY2RmOTc2ZTk0NC00MTc1LWlxNjAtN2U1ZmRINjFhNzBiLnBkZid9](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNblDGE6J2FsZnJlc2NvJywgdXVpZDonY2RmOTc2ZTk0NC00MTc1LWlxNjAtN2U1ZmRINjFhNzBiLnBkZid9)

Masapanta Gallegos, C. (2021). EL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL COMO HERRAMIENTA DE ARGUMENTACIÓN JURIDICA EN EL ECUADOR. Obtenido de [www.uotavalo.edu.ec](http://www.uotavalo.edu.ec): <https://www.uotavalo.edu.ec/repositorio/libros/TPDC/TPDC-C1.pdf>

Monteros Cueva, H., & Mogrovejo León, R. (2024). Caducidad de la reconsideración de las ordenes de reintegro. LATAM.

Moreta, A. (2019). PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SANCIONADOR EN EL COA. QUITO.

Ortega, F. &. (2022). La orden de reintegro: concepto, origen y responsables. Quito: Editorial Jurídica.

SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. (2023). [www.cortenacional.gob.ec](http://www.cortenacional.gob.ec). Obtenido de Juicio No. 17811201601852 : <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/bitacora/17811-2016-01852.pdf>

Salazar Carvajal, P. (2018). [www.diccionariusual.poder-judicial.go.cr](http://www.diccionariusual.poder-judicial.go.cr). Obtenido de Poder Judicial 2018: <https://diccionariusual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario/inter-partes>

Villacís, L. (2021). Derecho Administrativo ecuatoriano.

Todo el contenido de **LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades**, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) .