



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

TÍTULO DE LA TESIS:

**“LA JURISDICCIÓN COACTIVA COMO MEDIO DE EJECUCIÓN
EN EL DERECHO PÚBLICO”**

**Previa a la obtención del Grado Académico de Magíster en
Derecho Procesal**

ELABORADO POR:

Ab. Washington Humberto Utreras Miranda

Guayaquil, a los 23 días del mes febrero de 2015



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por el Abogado Washington Humberto Utreras Miranda, como requerimiento parcial para la obtención del Grado Académico de Magíster en Derecho Procesal.

Guayaquil, a los 23 días del mes de febrero de 2015

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Héctor Gabriel Vanegas Y Cortázar

REVISORES:

Dr. Alfredo García Cevallos, Ph.D

Dr. Nicolás Rivera Herrera, M.Sc.

DIRECTOR DEL PROGRAMA

Dr. Santiago Velásquez Velásquez



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Washington Humberto Utreras Miranda

DECLARO QUE:

La Tesis “**LA JURISDICCIÓN COACTIVA COMO MEDIO DE EJECUCIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO**”, previa a la obtención del Grado Académico de Magíster, ha sido desarrollada en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico de la tesis del Grado Académico en mención.

Guayaquil, a los 23 días del mes de febrero de 2015

EL AUTOR

Washington Humberto Utreras Miranda



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO

AUTORIZACIÓN

Yo, Washington Humberto Utreras Miranda

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la publicación en la biblioteca de la institución de la Tesis de Maestría titulada: **“LA JURISDICCIÓN COACTIVA COMO MEDIO DE EJECUCIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO”**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 23 días del febrero de 2015

EL AUTOR

Washington Humberto Utreras Miranda

AGRADECIMIENTO

Todos los días de mi vida, no dejo de dar gracias al Gran Arquitecto del Universo, por ser la guía en cada paso que doy, en el tiempo que tiene predestinado para mi persona en esta vida terrena, no ceso de alabarle por aclarar cada uno de mis pensamientos al momento de tomar decisiones que se traducen en actos, y al termino esta tesis que representa un motivo más para seguir adelante en ese proceso de realización personal. Humildemente y con respeto asevero con toda certeza de que “***El Principio de la Sabiduría es el temor a Dios***”, me acojo con toda obediencia a lo que hayas dispuesto en mi camino, también con el aprecio fraternal por la ayuda recibida para la culminación de este trabajo de investigación a los Doctores Cesar Humberto Moreira de la Paz, Juan Martínez Yntriago, Héctor Gabriel Vanegas y Cortázar profesionales del derecho que se desempeñan en el ámbito del Derecho Público (Derecho Administrativo), y docencia universitaria. Y al Dr. Santiago Velásquez Velásquez – Director de la Maestría en Derecho Procesal de Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

DEDICATORIA

Dedico esta tesis a mis seres amados a mis hijos, Emmanuel Isarim Utreras Barriga, Isarim Emmanuel Utreras Barriga. A mi amiga incondicional y cónyuge Lilia Esther Barriga Ruíz, quien a lo largo de compartir su vida junto a la mía ha velado por mi bienestar y fiel soporte de apoyo en todo momento. Depositando su entera confianza en cada reto que se me presentaba sin dudar ni un sólo momento en mí inteligencia y capacidad. A mis padres Washington Miguel Utreras Hidalgo y Elba Juana Miranda Paredes, a mis hermanos Washington Miguel, Irene Josefina, Elba Karina, Elba Juana, Arsenio Miguel Utreras Miranda, a mi abuelita Irene Josefina Hidalgo Gonzáles (+), a mis tías Arq. Luisa Bolivia Utreras Hidalgo y Alemania Carolina Utreras Hidalgo (+) por ese gran cariño.

INTRODUCCIÓN

ÍNDICE

CAPÍTULO I EL PROBLEMA PELANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Antecedentes	7
Descripción del objeto de la investigación	9
Consecuencias	11
Formulación del problema	12
Variable única	12
Objetivos	13
Justificación	13
Delimitación del problema	15

CAPÍTULO II LA JURISDICCIÓN COACTIVA COMO MEDIO DE EJECUCIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO

1.- Generalidades	17
2.- Antecedentes de la Jurisdicción coactiva en el derecho comparado	20
3.- Particularidades de la jurisdicción coactiva	25
4.- Naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva	28
5.- Competencia	32
6.- Títulos ejecutivos fiscales	36
7.- La acción coactiva y su procedimiento	38
7.1.- Auto de pago y citación	38
7.2.- Medidas cautelares	41
8.- Términos para pagar o presentar excepciones	47
9.- Recursos	54
9.1.- Apelación	54
9.2.- El recurso de casación en la coactiva	56
9.3.- Nulidad en la coactiva	58
10.- Acciones especiales contra el deudor	59
10.1.- Acción pauliana	59
10.2.- La confiscación	63

CAPÍTULO III METODOLOGÍA

Modalidad de la investigación	65
Población y muestra	66
Instrumentos de recolección de datos	67
Procedimiento de investigación	68

CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE RESULTADOS

Análisis de resultados	69
Base de datos de las causas sobre jurisdicción coactiva	69
Resoluciones de autos de pagos por acción coactiva de los años 2012-2013	71
Base de datos de las causas sobre jurisdicción coactiva 2012	73
Base de datos de las causas sobre las impugnaciones y excepciones de jurisdicción coactiva 2012	75
Base de datos de las causas sobre jurisdicción coactiva 2013	76
Base de datos de las causas sobre las impugnaciones y excepciones de jurisdicción coactiva 2013	78
Comentario de la acción coactiva desde la óptica del procedimiento en lo civil y administrativo	79
Verificación de la pregunta a contestar	84
Entrevista de juicios de expertos	85
Comentario a las entrevistas de la técnica "juicio de expertos"	92

CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones	94
Recomendaciones	96
Bibliografía	97
Anexo I	101

LA JURISDICCIÓN COACTIVA COMO MEDIO DE EJECUCIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO

INTRODUCCIÓN

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, en este sentido estricto, un “*Estado sin justicia administrativa, no es un Estado de derecho*”, una clara separación de poderes del Estado, se entiende a la facultad de Administrar justicia, con sujeción a las garantías jurídicas, en favor de los administrados tal; y como lo consagra la Constitución de la República, el ordenamiento jurídico y las garantías procesales que tienen por fin la declaración del derecho que compete sólo a la Función judicial “Tribunales y jueces”, cuya característica principal es su independencia en sus actuaciones que les permite ejecutar y aplicar con imparcialidad las normas jurídicas que son la expresión de la voluntad del soberano, este poder de someter a los demás al cumplimiento de la ley para asegurar que el “Principio de legalidad”, en la actuación de la administración pública frente a los administrados no desborde de arbitrariedades, y esta ofrezca a la sociedad la “Tutela efectiva”, en el ejercicio de sus derechos.

La jurisdicción coactiva es una función jurisdiccional este poder atribuido con exclusividad a determinados entes del Estado denominados jurisdiccionales para que, en actividad eminente aplicativa del derecho positivo, subjetivo y autónomo, para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado; a un funcionario de un organismo público en calidad de “Juez especial”, para que de forma unilateral, es decir sin recurrir a la Justicia ordinaria, aplique la acción de cobro para sanear los créditos a favor del Estado por el incumplimiento del pago oportuno de un “Título ejecutivo” por concepto de tributos, impuestos, tasas, contribuciones especiales, anticipos, liquidaciones, retenciones, intereses, garantías, sanciones y multas, etc. Este poder exclusivo de la Administración pública que resuelve conflictos y cuya actuación es análoga a la de un juez de derecho, emitiendo resoluciones, actos, providencias, resolviendo reclamos y recursos, es de aclarar con funciones eminentemente recaudadoras, sustentados en la “Auto - tutela”, de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado unilateralmente.

Facultad que es de competencia sólo de la Función judicial para aplicar y determinar el derecho a los casos concretos e irrevocables; esto es, con fuerza de cosa juzgada, a través de un juicio con disposición a los trámites en el ámbito de la Constitución y la ley.

La jurisdicción coactiva es un procedimiento administrativo porque no es contencioso, ni voluntario al requerir un pronunciamiento “Judicial”, para la decisión de la Litis, en este sentido no entraña el ejercicio de la función jurisdiccional porque no se discute derechos, sino el recaudo ejecutivo de los derechos insatisfechos en favor de la administración para hacerlos efectivos, principalmente por deudas de carácter tributario y por el incumplimiento parcial o total de las personas que tienen la calidad de contribuyentes, responsables o de agentes económicos “Personas naturales y jurídicas”.

La jurisdicción coactiva o procedimiento coactivo en nuestro país, es el poder que tienen determinadas instituciones del Estado para recaudar la cartera “Acreencias”, de manera unilateral e incluso resolviendo las excepciones de los demandados y tercerías interpuestas por los acreedores del coactivado, que son de competencia de la Función judicial.

La Jurisdicción en la legislación ecuatoriana al ser la potestad que conoce y resuelve los asuntos de conformidad con la ley, y acorde con el principio de unidad jurisdiccional sólo puede ser conferida a la autoridad competente su ejercicio esto es a los órganos de la Función judicial, es decir a los - magistrados, magistradas – juez o juezas -, que de forma expresa no podrá ejercer esta potestad ningún otro funcionario fuera de la Función judicial. Acorde con el principio de unidad jurisdiccional ninguna autoridad de las otras funciones del Estado podrá ejercer funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales consagradas en la Constitución.

Cabe indicar, que las normas constitucionales y leyes orgánicas dicen expresamente que en el Ecuador ninguna autoridad pública podrá ejercer funciones de administración de justicia ordinaria de tal forma que los funcionarios públicos que en calidad de jueces de coactiva es un “Juez con funciones eminentemente recaudadora”, que no son funcionarios judiciales y

no pueden dictar medidas cautelares para asegurar el cumplimiento de la obligación por carecer de esta capacidad y potestad otorgada por la constitución y la ley para ejecutar funciones jurisdiccionales.

La jurisdicción coactiva para el Estado ecuatoriano es de gran importancia, al ser un procedimiento efectivo en la recuperación de acreencias no sólo de índole impositivo que se le adeudan a las instituciones públicas, sino que ha contribuido para que el Estado pueda recuperar los créditos concedidos por medio de sus instituciones facultadas para el efecto, para el desarrollo económico del país, estos nos recuerda la crisis del sistema financiero de 1999 "*Feriado bancario*", a consecuencia de los créditos subordinados entregados a la banca privada por la falta de liquidez en sus operaciones debido a los créditos vinculados, que en la actualidad en un porcentaje apreciable se han recuperado estos créditos otorgados a la banca cerrada, la coactiva se constituye en un procedimiento de garantía para las Instituciones que gozan de esta jurisdicción especialísima, para recuperar la cartera que por cualquier concepto se le adeude al Estado y sus instituciones.

Son objetivos específicos de la jurisdicción coactiva la recaudación de la mayor cantidad de recursos por las obligaciones pendientes en materia tributaria y otras a favor del Estado y sus instituciones, que busca así fortalecer las finanzas públicas de la entidad ejecutora del procedimiento coactivo, y evitar las demandas de los coactivados ante los funcionarios judiciales que paralizarían la ágil y efectiva recaudación de las obligaciones tributarias.

Las jurisdicciones especiales se diferencian de los tribunales ordinarios porque no se rigen por las disposiciones de la Ley de Orgánica de la Función Judicial, y por no ser parte de la Función judicial y por carecer de independencia frente a las demás funciones del Estado.

En la jurisdicción especial aunque concurra la objetiva de la jurisdicción "La cosa juzgada", y la subjetiva de la "Independencia y sumisión a la ley".

El principio de unidad jurisdiccional está legitimado y consagrado en la Constitución de la República, en la ley, y; en nuestro ordenamiento jurídico, que de oficio confiere a la Función judicial en calidad de órgano superior de administración de justicia; caracterizado por su independencia, imparcialidad, y sumisión ante la autoridad de la ley a los Tribunales y juzgados.

El Estado es un organismo que se perfecciona a la actividad privada, y que tiene a cargo el suministro de determinados bienes y servicios públicos que por mandato de la ley, y sus particularidades no los puede proporcionar el sector privado solo excepcionalmente a través de “Concesiones” por ejemplo podemos citar el caso de la Ex – Emelec que prestaba el servicio de generación y comercialización de energía eléctrica para la ciudad de Guayaquil, y los otros bienes y servicios de características netamente estatal podemos citar de ejemplo; la defensa externa e interna “Fuerzas armadas y Policía nacional”, la construcción de infraestructura básica vial, y servicios de energía eléctrica, y otros que el Estado financia tales como la salud, educación, seguridad social, vivienda, trabajo.

La jurisdicción coactiva tiene por objeto hacer efectiva las acreencias a favor del Estado, sin estar obligado requerir de la asistencia de la justicia ordinaria, que las personas naturales o morales e incluso las mismas entidades públicas deban al Estado, por determinadas obligaciones “Tributos y otras acreencias”, a estas instituciones públicas, en la actual Constitución de la República del Ecuador promulgada el 20 de octubre de 2008, y tal como reza textualmente en los numerales del 1er al 4to las menciona en el artículo 225. “Como son los organismos y dependencias de las funciones Legislativa, Ejecutiva y Consejo de la judicatura - Judicial, el Consejo Nacional Electoral y el Consejo de Participación Ciudadana y de Control Social.

A las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado, a los organismos e instituciones creados por la Constitución o la ley, para la prestación de servicios públicos o para el desarrollo de actividades económicas asumidas por el Estado, y a las personas jurídicas de derecho

público creadas por acto normativo, para la prestación de bienes y servicios públicos, tales como el Banco Central del Ecuador, bancos del Sistema de Crédito de Fomento, Corporación Financiera Nacional – CFN, los créditos al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y las instituciones del Sistema Financiero sometidas a saneamiento “Banco del Pacífico S.A.,” próximo a ser vendido por parte del Estado, todo esto con el propósito que estas instituciones hagan efectivas sus deudas que consisten en una cosa cierta, determinada y de plazo vencido”.

Finalmente, el desarrollo del presente trabajo consta de cinco capítulos: El primero que comprende **EL PROBLEMA**, planteamiento del problema, formulación del problema, variables, indicadores, los objetivos generales y específicos, su justificación y delimitación del problema.

El capítulo segundo, correspondiente al **MARCO TEÓRICO**, el mismo que consta temas y subtemas donde se describen el proceso coactivo como un medio de ejecución, la naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva, rubros susceptibles por la jurisdicción coactiva, la jurisdicción coactiva como función jurisdiccional, interrupción y suspensión del proceso, medidas cautelares, sentencia y mandamiento de ejecución., la pregunta de investigación.

El capítulo tercero que es la **METODOLOGÍA**, identificado por la modalidad de la investigación, población y muestra, los instrumentos de recolección de datos y el procedimiento de la investigación.

El capítulo cuarto, que corresponde el **ANÁLISIS DE RESULTADOS**, referente a los datos y resultados que se encontraron en la investigación con los datos e información de base teórica y los antecedentes.

El capítulo quinto que contiene las **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**, con relación a la jurisdicción coactiva como un instrumento efectivo para el fortalecimiento del presupuesto y finanzas del Estado y sus instituciones públicas, y así cumplir con los objetivos de proporcionar la mayor cantidad de bienes y servicios para cubrir las necesidades de la sociedad; esta Jurisdicción obedece a una facultad

especial o "Especialísima", de la Administración pública, que consiste en excepcionar la de llevar al conocimiento de los jueces de la justicia ordinaria la "Acción de cobro", para directamente ella llevar la ejecución, y recuperación las acreencias a su favor.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Antecedentes

El legislador con el propósito de que los actos administrativos que imponen el cumplimiento de una obligación pecuniaria a los administrados “Coactivados”, surgida de una obligación principal no satisfecha sea en materia “Impositiva o civil”, a favor del Estado, y entidades de la administración pública, para lograr producir con rapidez y agilidad los efectos del recaudo de los créditos a su favor, concediéndoles la facultad de poder jurisdiccional a las autoridades o funcionarios administrativos.

En esta parte nos encontramos con una diversidad de criterios y de discusión que se presenta respecto a la naturaleza de esta institución jurídica denominada “Jurisdicción coactiva”; al respecto debemos de aclarar principalmente dos posiciones, si es una atribución que representa el ejercicio de una función jurisdiccional que es ejecutada por funcionarios administrativos en calidad de jueces, a los que se les ha conferido todos los poderes inherentes a los administradores de justicia de la función judicial, o la jurisdicción coactiva solo constituye una facultad especialísima del Estado, que procura garantizar un procedimiento de carácter administrativo para hacer efectivo un “Título ejecutivo”.

Es en este punto que abordamos la problemática de esta investigación de si esta jurisdicción es en todo el sentido de la palabra una jurisdicción concebida como el poder de administrar justicia que le compete al Estado, nacida de la voluntad del soberano, con todos los poderes jurisdiccionales implícitos en ésta facultad, con todas y cada una de las particularidades de un proceso de justicia ordinaria; o por el contrario sólo establece una más de las facultades especialísima que tiene el Estado, o constituye un verdadero acto administrativo ejecutoriado, y con este procedimiento de cobro administrativo se procura llevar a cabo los objetivos

económicos del Estado, y cuya justificación se sustenta en proteger el interés general de la sociedad.

De conformidad, con las disposiciones contenidas sobre este tema en el Código de Procedimiento Civil “Norma adjetiva”, el propósito de la jurisdicción coactiva tiene por objeto hacer efectiva la recaudación de toda acreencia que, por cualquier concepto, se deba al Estado y a sus instituciones que por mandato expreso de la ley tienen este procedimiento; tales como: el Banco Central del Ecuador y a los bancos del Sistema de Crédito de Fomento, Corporación Financiera Nacional - CFN, por sus créditos; al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; Contraloría General del Estado y las demás que contemple la Ley.

La jurisdicción coactiva es ejercida privativamente por las diferentes instituciones públicas investidas de esta facultad por la ley y que es ejecutada principalmente por los tesoreros de estas dependencias quienes ejercen funciones de jueces de coactiva. Cabe indicar, que esta disposición legal de la jurisdicción coactiva señalada en el Código de Procedimiento Civil, por ser precedente al mandato constitucional promulgado el 20 de octubre de 2008, difiere sustancialmente en lo referente a la Unidad jurisdiccional, ya que no existe un único organismo ejecutor de la jurisdicción coactiva.

En el presente trabajo se realizará una exposición completa, sobre la posibilidad que, en lo posterior, se cree una norma jurídica independiente, y un único órgano que regule la Unidad jurisdiccional en los procesos coactivos, es por esta razón, cabe indicar, que la jurisdicción coactiva como institución jurídica procesal requiere autonomía propia mediante una ley de carácter especial y que no se halle incorporada en diferentes cuerpos legales tales como; el Código de Procedimiento Civil y Código Orgánico Tributario, como ocurre actualmente.

De conformidad con la ley en concordancia con el art.1 del Código Civil, toda norma jurídica lleva implícita un mandato que se traduce en una coacción, cabe indicar, que acorde con este precepto la ley se hace cumplir sin excepción aun contra la voluntad de los destinatarios, cuando esta no es

observada de forma voluntaria. En principio, es de señalar que la jurisdicción coactiva por ser un procedimiento es una especie de “Juicio ejecutivo”, abreviado, en razón de que este juicio se ejecuta aparejando el respectivo título ejecutivo que pueden de conformidad con el art. 413 del Código de Procedimiento Civil son: la confesión de parte, hecha con juramento ante jueza o juez competente, letras de cambio, pagares a la orden, las actas judiciales de remate o las copias de autos de adjudicación, los testamentos, la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, cartas de pago, asientos contables e instrumento público que pruebe que existe la obligación a favor de las instituciones públicas.

Así también, es importante determinar que el debido proceso se ha cumplido en las diferentes etapas de ejecución del cobro coactivo, en este aspecto el demostrar que ha sido aplicado este principio constitucional que constituye la garantía sustancial para declarar el derecho sea desde el ámbito de la administración pública, o desde un proceso judicial en unidad jurisdiccional.

Descripción del objeto de investigación

La Jurisdicción coactiva debe de procurar que sea una sola institución del sector público, la que pueda realizar la correspondiente acción de cobro a través de una norma que regule dichos actos, y no como sucede actualmente, en la cual cada entidad de forma privativa ejerce la jurisdicción coactiva.

La jurisdicción, es el poder de administrar justicia y consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo actuado en una materia determinada, potestad que corresponde a los magistrados y jueces establecidos en la leyes, así reza este precepto en el art 1 del Código de Procedimiento Civil, esto significa que el Estado a través de la Función Judicial administra justicia con poder de decisión para obligar al cumplimiento de la ley. Es por ello que se hace necesario que se dé una reforma legal con el propósito de que sea un sólo organismo de carácter judicial que regule la jurisdicción y la competencia de los procesos coactivos,

de tal forma que esta jurisdicción coactiva de carácter único procure lograr la unidad jurisdiccional instituida en nuestra norma constitucional.

La coactiva o jurisdicción coactiva es un procedimiento administrativo, y quienes lo llevan a efecto son funcionarios o empleados recaudadores de la Administración pública, que de conformidad con el art. 941 del Código de Procedimiento Civil, dice que la “Jurisdicción coactiva” tiene por fin hacer efectiva la recaudación de toda acreencia que por cualquier concepto se deba al Estado y a las demás instituciones del sector público, en la mencionada norma se señala. A la “Jurisdicción”, en términos del art. 942 ibídem, “(…)” se ejerce de forma privativa por los respectivos empleados, funcionarios recaudadores de las instituciones indicadas en el artículo anterior; es decir, por funcionarios de las indicadas instituciones.

De conformidad con el art. 3 de la Ley Orgánica de la Función Judicial determina que son jueces especiales a los funcionarios de la administración pública a quienes la ley ha facultado el ejercicio de la “Jurisdicción coactiva”, de tal forma que se puede evidenciar la contradicción que existe entre el Código de Procedimiento Civil y la mencionada Ley. Cabe indicar, si se atendiera a todas las reflexiones que anteceden y a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, en atención a la naturaleza de la coactiva y de quienes la ejercen, puede concluirse que a pesar de lo manifestado en el art. 3 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, ello no constituye una razón suficiente para que se opere un cambio en la naturaleza de la coactiva ni del funcionario que la ejerce, aun cuando a éstos se les atribuya el calificativo de “Jueces especiales”, sus actuaciones no constituyen de forma alguna el ejercicio auténtico de una Jurisdicción sino que simplemente un procedimiento que se encuentra aparejado una competencia otorgada para la recaudación de acreencias a favor de instituciones públicas.

El Código de Procedimiento Civil, contempla entre sus normas a la coactiva y a su regulación, no tiene la atribución de operar un cambio en la naturaleza de dicho procedimiento administrativo, porque no se regula un juicio propiamente dicho y definido en el Art. 57 del citado Código reza textualmente el siguiente precepto “La contienda legal sometida a la

resolución de los jueces”. La coactiva tiene un procedimiento en el cual es posible formular excepciones, actuar prueba y dictar una “*sentencia*”, pero es de pensar que todo ello no es sino un asunto del derecho al debido proceso que regula tanto al procedimiento administrativo como al proceso.

Además de lo manifestado, el mismo Código de Procedimiento Civil en su artículo 942, ha previsto que puedan ser, aparte de éste, las leyes orgánicas de la institución de que se trate, sus estatutos o reglamento rijan la coactiva, es decir, que el legislador ha consentido que las disposiciones de carácter administrativo y no procesales también se normen al procedimiento coactivo. Debe entenderse de forma correcta a la coactiva, que no debe atenderse al cuerpo legal que la regula, sino a su naturaleza, fundamento y fines que les son inherentes.

En atención al principio constitucional de la Unidad jurisdiccional, es necesario que las instituciones públicas cuenten con un único organismo que administre justicia en los procesos coactivos y no como ocurre actualmente que cada entidad del sector público, en forma independiente y privativa ejerce jurisdicción coactiva.

Consecuencias

Los funcionarios de la administración pública que en su calidad de juez, “Jueces ejecutores” de la jurisdicción coactiva, no se encuentren preparados para abordar temas de carácter jurídico que son parte de la formación académica de un juez de derecho, el cual si esta investido y es un requisitos indispensable en nuestro ordenamiento jurídico para ser funcionario judicial.

La independencia es otro aspecto de sustancial importancia para el ejercicio en el poder judicial, esto es la independencia externa u orgánica - institucional, que tiene su origen en los preceptos doctrinarios y constitucionales es imperativo que exista la separación de poderes del Estado y en virtud de la cual ningún órgano de los otros poderes públicos ajenos a la Función Judicial, puedan interferir en el ejercicio de su autonomía, y poder de jurisdicción.

Los administradores de justicia no pueden corregir la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico hecha por sus inferiores en el orden jerárquico judicial “Jueces y magistrados”, sino cuando administren justicia en virtud de los recursos que las leyes establezcan. Este efecto se impone el carácter de verdad legal que ostentan las sentencias judiciales, que se presumen legítimas mientras no se las desvirtúe en la forma legalmente establecida por la ley, circunstancia determinable y sustentada por el principio de seguridad jurídica.

Actualmente en el vigente Código Orgánico de la Función Judicial, no se haya regulada la jurisdicción coactiva, propiciando un vacío jurídico, que sustente una verdadera unidad jurisdiccional que consagra la Constitución de la República.

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Hasta qué punto, se cumple en los procesos coactivos con el principio de unidad jurisdiccional?

VARIABLE ÚNICA

Los procesos coactivos conforme a nuestro ordenamiento jurídico, no cumplen con el principio de unidad jurisdiccional.

Indicadores

- Regular en nuestro ordenamiento jurídico el procedimiento coactivo para que cumpla con el principio de unidad jurisdiccional.
- Jurisdicción coactiva como medio para la recuperación de acreencias en favor del Estado.
- Inicio del procedimiento coactivo con la emisión del auto de pago por parte del ente recaudador.
- Jurisdicción de jueces y juzgados especiales de coactiva como órganos independientes del Poder ejecutivo.
- Intervención del Poder judicial una vez presentadas las excepciones ante el ente recaudador.

OBJETIVOS

Objetivos Generales

1.- Determinar hasta qué punto el ejercicio privativo de la jurisdicción coactiva afecta al principio constitucional de la unidad jurisdiccional.

2.- Establecer en qué medida nuestro ordenamiento jurídico se prevé que este sistema mixto en el cual, por una parte, está el ámbito administrativo o potestad especialísima del Estado, y su forma de cobranza que nace de la Función Ejecutiva; y, por otra, la impugnación, expedición de medidas cautelares y tercerías que son parte de la Función Judicial.

Objetivos Específicos

1.- Examinar si la jurisdicción coactiva cumple con los principios constitucionales que garantizan a las partes el acceder a un debido proceso en el que se deben observar tanto las actuaciones administrativas como las judiciales.

2.- Fundamentar cuáles son los elementos esenciales de la jurisdicción ordinaria que son utilizados por el funcionario recaudador dentro de la jurisdicción coactiva.

3.- Determinar la incidencia de la potestad administrativa en las actuaciones del funcionario ejecutor en la jurisdicción coactiva.

4.- Plantear si es factible, o no una reforma a la norma jurídica que regula la jurisdicción coactiva, para que se dé cumplimiento al principio constitucional de Unidad jurisdiccional.

JUSTIFICACIÓN

La jurisdicción coactiva está establecida por la ley a favor del Estado y las instituciones del sector público, para que de forma privativa recauden las acreencias a su favor y esta sea ejercida a través del denominado juicio coactivo.

Conforme a la normativa jurídica existente, la jurisdicción coactiva se ejerce en forma privativa a través del empleado o funcionario público recaudador, que por lo general recae en los tesoreros o directores financieros, quienes tienen la calidad de “Jueces de coactiva”, en razón de que están investido de la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia impositiva por obligaciones a favor del Estado, y a todas las instituciones del sector público.

A nuestro criterio el juicio coactivo, es la potestad que tiene el Estado y sus instituciones para cobrar directamente las obligaciones de dar o hacer, las mismas que pueden ser extinguidas en todo o en parte por las formas que nos indica el Art. 1583 del Código Civil o Art. 37 del Código Orgánico Tributario, privilegio que le otorga la Ley, para que no tenga que acudir a un tribunal ordinario como un simple autor o provocador de un proceso y en espera de un largo tiempo para lograr y sanear su cartera.

Dentro del desarrollo del presente trabajo, es importante establecer si los servidores y funcionarios públicos ejecutores de la acción de cobro en los procesos coactivos ejercen realmente una jurisdicción que le otorgue la calidad de verdaderos jueces o simplemente ejercen una jurisdicción de carácter administrativo.

No existe en nuestro país una organización de la jurisdicción coactiva, ni un Código de procedimiento propio, cada institución pública a medida de su necesidad de recuperación de su cartera, amparada en lo que dispone el Código de Procedimiento Civil y Código Orgánico Tributario, crean sus reglamentos, dictan sus ordenanzas y proceden al recaudo de las obligaciones.

En este tema, son variados los criterios doctrinarios que difieren sobre todo en el concepto mismo de lo que se conoce con el nombre de jurisdicción, en razón de que para ciertos tratadistas, la jurisdicción coactiva corresponde a los denominados jueces especiales, a quienes el legislador en forma específica les ha dado tal sentido, criterio que es aceptado por nuestra legislación, sin embargo, para otros juristas, el ejercicio de la jurisdicción coactiva constituye un procedimiento meramente administrativo que no le

otorga la calidad de juez al funcionario o servidor público ejecutor de la coactiva.

La jurisdicción implica una unidad conceptual, ya que, como una función soberana del Estado cualquiera que sea la forma política – administrativa o que este revistada-, constituye un concepto unitario, no obstante las diversas normas sustanciales que se apliquen al respecto.

No es posible dejar de reconocer que el proceso civil como el proceso penal, la ejecución forzada, el procedimiento coactivo, administrativo, y el constitucional, constituyen un ejercicio de la soberanía estatal, manifestación del poder público, que pone el derecho en la sociedad y que, entre sus diferentes órganos, será siempre el mismo poder establecida por la norma que tutela el derecho.

Podemos decir que en Ecuador, la legislación prevé un sistema mixto en el cual, por una parte, está el ámbito administrativo y su forma de cobranza que nace de la Función Ejecutiva; y, por otra, la impugnación y tercerías que son parte de la Función Judicial.

Por estas consideraciones, es necesario que exista una reforma legal para que la norma regule no solo la unidad jurisdiccional, sino la creación de un órgano de administración de justicia coactiva.

DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Campo

Derecho Procesal

Área

Derecho Administrativo, Tributario y Civil

Aspecto

Derecho Público

Tema

La jurisdicción coactiva como medio de ejecución en el derecho público

Problema

¿Hasta qué punto, se cumple en los procesos coactivos con el principio de unidad jurisdiccional?

Delimitación espacial

Nivel Nacional

Delimitación temporal

Junio 2013 - Abril 2014

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

LA JURISDICCIÓN COACTIVA COMO MEDIO DE EJECUCIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO

1.- GENERALIDADES

Cabe indicar, como un preámbulo al tema, el de mencionar que la jurisdicción coactiva por ser especial, tiene un origen que se haya radicado no tanto en su terminología sino más bien en su concepción, es decir, como una institución jurídica dentro del ámbito del que se ocupa el **Derecho Administrativo**¹ y específicamente en las relaciones que se generan entre la administración y la justicia, surge el **Principio de Autotutela**² que podríamos resumirlo como la potestad de la Administración pública “**Lato sensu**”³ (en sentido amplio), de exigir por sí misma la ejecución forzada de los actos emanados (**actos administrativos**⁴) de un órgano del Estado, sin recurrir a los órganos de la Función Judicial. Ahora bien, esta potestad del Estado de tutelarse así mismo consiste en que no es necesario acudir a un juez para que declare un derecho o haga efectiva sus decisiones.

La Administración Pública, al no requerir del auxilio de un juez puede imponer sus decisiones administrativas aunque los particulares se opongan, que principalmente se caracteriza por el objetivo de recaudación de impuestos y otras acreencia, que tiene el Estado a su favor a través de cualquiera de las Instituciones públicas que por ley gozan de su beneficio, proceso caracterizado por la agilidad, basado en un trámite rápido. No puede haber lugar para que la coactiva por sí sola pueda desarrollarse sin el respaldo de la jurisdicción, facultad prioritaria que otorga el Estado para ver

¹ BORJA y Borja Ramiro, “**TEORÍA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**”, Ediciones DEPALMA – Buenos Aires – 1985. ISBN 950-14-0249-5, página 53.

² **CONSTITUCION DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Art. 226**. CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES 2012. ISBN 978-9978-66-808-9.

³ QUIJADA Soto Rodrigo Eleodoro, “**LATÍN PRÁCTICO PARA ABOGADOS**” Editorial TRILLAS –México 2010. ISBN 978-607-17-0103-9, página 111.

⁴ SIERRA Jaramillo Francisco, “**DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**”, EDITORIAL TEMIS –Colombia 1980. ISBN 84-8272-1178, página 22.

reflejado el derecho. El tratadista **ESCOBAR**⁵ Vélez Edgar Guillermo, “Desde el punto de vista orgánico, por tal jurisdicción se entiende, el conjunto de funcionarios estatales investidos por la ley de competencia para tramitar la ejecución forzada de acreencias o deudas fiscales. Y desde el material, la función misma de carácter jurisdiccional, destinada a realizar tales ejecuciones. Es, pues, una jurisdicción especial, por cuanto se encarga de hacer efectivas las deudas al fisco, o a favor del Estado”.

La expresión jurídica “Jurisdicción coactiva”, designa a la vez que el poder de decisión esta atribuida a determinados órganos públicos, para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado; por consiguiente, el proceso coactivo por ser una acción de ejecución forzada, tiene como objetivo, el de hacer efectiva las deudas sin la necesidad de acudir a la justicia común por parte del Estado o de cualquier institución pública, cuando por algún concepto cualquier persona natural o jurídica deba por determinadas obligaciones tales como: créditos, multas, glosas etc. El tratadista **ESCOBAR**⁶ Vélez Edgar Guillermo, “Sostiene que la importancia de esta institución está contenida en la búsqueda de sanear la cartera que pueda tener el Estado por el no pago oportuno de sus contribuciones, tasas, impuestos, anticipos, intereses, retenciones, garantías, cauciones, sanciones, multas, alcances líquidos, etc., por ello se dice que el **ESTADO ES JUEZ Y PARTE**, porque puede auto cobrarse dichas deudas”.

Por su esencia, la Jurisdicción coactiva esta conceptualizada como un instrumento para ejercer la acción de cobro, respecto a las personas naturales o jurídicas deban al Estado; por ello es un proceso de ejecución forzada, para el tratadista **MORA**⁷ G. Nelson G, “La historia del proceso ejecutivo confirma todo lo señalado ahora brevemente; con el reforzamiento de la propia autoridad, el Estado puede valerse de su fuerza para obtener el respeto del derecho objetivo, realizando forzosamente aquella obligación que el deudor no ha querido cumplir voluntariamente”, toda vez que la sentencia

⁵ **ESCOBAR** Vélez Edgar Guillermo, “**EL PROCESO DE JURISDICCIÓN COACTIVA**”, Editorial Señal Textos Cía. Ltda. – Colombia. ISBN 978-958-9100-90-5, página 16.

⁶ **ESCOBAR** Vélez Edgar Guillermo, “**EL PROCESO DE JURISDICCIÓN COACTIVA**”, Editorial Señal Textos Cía. Ltda. – Colombia. ISBN 978-958-9100-90-5, página 15.

⁷ **MORA** G. Nelson R, “**PROCESOS DE EJECUCIÓN TOMO I**”, 2da Edición, Editorial TEMIS – Bogotá 1973, página 36.

en este tipo de proceso, es de condena por llevar implícita una obligación de dar.

Cabe señalar que la jurisdicción coactiva como institución jurídica, en los últimos quince años ha tenido más actualidad y protagonismo debido a las acciones de cobro que en su oportunidad tuvo a cargo la ya desaparecida Agencia de Garantías de Depósito (AGD), entidad que fue creada en nuestra legislación el 1 de diciembre de 1998, como una respuesta a la crisis del Sistema financiero, producto de una excesiva liberalidad otorgada a determinados banqueros a través de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que les permitió, la disposición arbitraria de los depósitos del público para ser usados en las empresas de su propiedad vinculadas con sus bancos. Ahora bien, La Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) facultad, en calidad de garante del Sistema financiero nacional y de los cuenta - ahorristas, cuenta - correntistas y depositantes de sus recursos en los bancos y mutualistas del país.

Luego de la quiebra de las instituciones financieras privadas que pasaron a la administración de la AGD, ésta debía concentrar sus actividades en cobrar a todos los deudores morosos y pagar a los acreedores, esto es a quienes confiaron en la banca nacional. La Ley de Reordenamiento en **Materia Económica**⁸ confirió a la AGD facultades especiales para que pueda cobrar a los acreedores y, en el artículo 29, se le faculta incautar bienes y dictar las prohibiciones de enajenar. No obstante las Instituciones Financieras en proceso de **liquidación forzosa**⁹, con autorización del Superintendente de Bancos y Seguros, puede hacer uso también del ejercicio de la acción coactiva.

Esta institución jurídica conocida como Jurisdicción coactiva, es muy antigua en el Ecuador y ha sido otorgada en general a favor de las instituciones del sector público para cobro de sus acreencias. La jurisdicción coactiva conforme a nuestra legislación, está asignada en forma administrativa a quienes en forma privativa ejercen la acción de cobro, sin

⁸ LA LEY DE REORDENAMIENTO EN MATERIA ECONÓMICA Art. 29.

⁹ LEY ORGÁNICA DE INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO. Corporación de Estudios y Publicaciones 2007. ISBN 9978-86-287-0. Art. 157 (Inciso segundo).

acudir a ningún órgano de la Administración de Justicia, pues el Estado y las Instituciones públicas ejercen la acción de cobro en forma directa en contra del coactivado u obligado. Para el tratadista **HOYOS**¹⁰ Villavicencio Washington, “La Constitución de 1812 (llamada Quiteña, pues fue emitida antes de que seamos República, 1830) al referirse a la potestad tributaria en su art. 35 decía: “Es peculiar y privativo de este poder el arreglar toda especie de tasas, contribuciones y derechos que deban exigirse, tanto en la cantidad como en el monto de sus recaudación y ramos o personas que deba exhibir con atención a las necesidades del Estado y a la posibilidad de los contribuyentes”.

Para el tratadista **RODRIGUEZ**¹¹ Gustavo Humberto señala: “Desde el punto de vista orgánico, por jurisdicción se entiende, el conjunto de funcionarios estatales investidos por la ley de competencia para tramitar la ejecución forzada de acreencias o deudas fiscales y, desde el material, la función misma de carácter jurisdiccional, destinada a realizar tales ejecuciones es pues, una jurisdicción con carácter especial, que también ha sido llamada justicia fiscal, por cuanto se encarga de hacer efectivas las deudas al fisco a favor del Estado”.

2.- ANTECEDENTES DE LA JURISDICCIÓN COACTIVA EN EL DERECHO COMPARADO.

Como casi toda institución jurídica nació de los procesos ejecutivos basado en el ordenamiento romano, especialmente en la Ley de las XII tablas año 451 – 450 a de C. y en la **Ley Poetelia**¹² Papiria año (326 a. de C). Sobre este particular, el tratadista **ESCOBAR**¹³ Vélez Edgar Guillermo, en su obra el proceso de jurisdicción coactiva, expresa: “El juicio sumario Ejecutivo, un poco más precisado que en la antigua Roma, nace de los municipios Italianos como necesidad del comercio, de tener una seguridad y rapidez en la recuperación de créditos, para cuyo fin se reconoció una fuerza

¹⁰ **HOYOS** Villavicencio Washington, “**LA JURISDICCIÓN ESPECIAL COACTIVA**”, TALLERES IMAGEN PRESS S.A. 2010. ISBN 978-9978-16-163-0. página 45.

¹¹ **RODRIGUEZ** Gustavo Humberto, “**PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS II PARTE**”. LIBRERÍA JURÍDICA WICHES 1987, página 254.

¹² **ARGUELLO** Luis Rodolfo, “**MANUAL DE DERECHO ROMANO**” Historia e Instituciones, 3 era Edición corregida, 7ma reimpresión, EDITORIAL ASTREA de Alfredo y Ricardo Depalma – Ciudad de Buenos Aires 2000, ISBN: 950-508-101-4, página 278.

¹³ **ESCOBAR** Vélez Edgar Guillermo, “**EL PROCESO DE JURISDICCIÓN COACTIVA**”, Editorial Señal Textos Cía. Ltda. – Colombia, ISBN 978-958-9100-90-5, página

ejecutiva análoga a la sentencia de los instrumentos donde constaba el reconocimiento judicial o notarial de la deuda, basada en el principio del código romano, que equiparaba en el **confesus**¹⁴ adjudicatus”.

Como referencia, la acción coactiva en la hermana República de Colombia nació con la constitución de 1821, antes de que Ecuador sea una República. Entre las leyes que regularon a la jurisdicción coactiva citamos las siguientes: La Ley del 3 de agosto de 1824, que dispuso la jurisdicción coactiva para el cobro de deudas del Estado, después en 1888, por la Ley 30, en su artículo 6, estableció que el denominado recaudador departamental del impuesto azareto, ejercía la jurisdicción coactiva (impuestos de azareto fueron los primeros impuestos sucesoriales y de donaciones, instituidos en Colombia, por la Ley 113 de diciembre de 1890, reglamentada por la Ley 170 de 1896), el Decreto Legislativo 1486 de 1902, amplió la competencia de los llamados “Síndicos recaudadores”, extendiéndola a toda clase de deudas a favor de entidades, con el devenir del tiempo, la acción coactiva colombiana ha venido evolucionando y manteniéndose en plena vigencia hasta ahora.

Actualmente en Colombia como lo detalla el tratadista; **SÁNCHEZ**¹⁵ Zuraty Manuel, en su libro Jurisdicción Coactiva manifiesta: “*Las instituciones competentes para realizar cobros coactivos aplican las normas sobre Ejecución para el cobro de Deudas Fiscales del Código de Procedimiento Civil, utilizando como normas supletorias las del procedimiento ejecutivo general establecido en esa República para el cobro de deudas fundamentadas en documento ejecutivo*”.

Tampoco se establece procedimiento diferente para el cobro de crédito por cualquier concepto y por el cobro de impuestos, todos se tramitan de la misma forma.

En la República de Colombia, los procesos ejecutivos iniciados por jurisdicción coactiva se rigen por el Código de Procedimiento Civil, y en cuanto a la forma de oponerse las excepciones, y consultas estas son

¹⁴ **QUIJADA** Soto Rodrigo Eleodoro, “**LATÍN PRÁCTICO PARA ABOGADOS**” Editorial TRILLAS –México 2010. ISBN 978-607-17-0103-9, página 51.

¹⁵ **SÁNCHEZ** Zuraty Manuel, “**LIBRO JURISDICCIÓN COACTIVA**” Editorial Arturo D Rojas R (EDITORIAL JURÍDICA DEL ECUADOR 2207). ISBN 978-9978-17-1899, página. 79.

reguladas por el Código Contencioso Administrativo. Es de citar que la Constitución Política de Colombia promulgada el 4 de julio de 1991, instituyó un apartado de excepciones, y entre ellas el poder otorgar funciones jurisdiccionales, en materias específicas a determinados funcionarios administrativos distintos de la administración de justicia, es así que en los procedimientos coactivos, en Colombia tienen el carácter de “Jurisdicción excepcional”, es decir se adecuada a un hecho o circunstancia que no es de carácter ordinario.

El art. 561 del **Código de Procedimiento Civil colombiano**¹⁶, nos indica el procedimiento para el cobro, vía procedimiento coactivo a continuación reza el texto de la norma mencionada: En el Capítulo VIII. Ejecución para el cobro de deudas fiscales en los artículos (561- 568). Del procedimiento.- Las ejecuciones por Jurisdicción coactiva para el cobro de créditos fiscales a favor de las entidades públicas se seguirán ante los funcionarios que determine la ley, por los trámites del proceso ejecutivo de mayor o menor y de mínima cuantía, según fuere el caso, en cuanto no se opongan a lo dispuesto en el presente capítulo. En este proceso de jurisdicción coactiva no podrán discutirse cuestiones que debieron ser objeto de recursos por la vía administrativa, es decir excepciones, apelaciones y recursos de queja que se rigen por el Código Contencioso Administrativo”.

El procedimiento coactivo en la República bolivariana de Venezuela, se haya contemplado en el **Código de Procedimiento Civil**¹⁷ en el Capítulo III, de la Ejecución de Créditos que manifiesta en los artículos (653 al 659). Por disposición expresa del Código Tributario la ejecución de los créditos fiscales se solicitará ante los Tribunales civiles competentes según la cuantía, y la demanda se presentará o se adjuntará la liquidación del crédito que lo justifique y este debe cumplir los requisitos legales es decir, el crédito fiscal demandado es líquido y de plazo vencido.

El procedimiento coactivo en la República del Perú se denomina procedimiento administrativo porque no sale de este ámbito mientras no llegue a su conclusión, se aplican medidas cautelares contempladas en el

¹⁶ **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL.** colombiano Art. 561, al 568.

¹⁷ **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL.** venezolano Art. 653 al 659.

art.119 del **Código Tributario**¹⁸. La naturaleza de este procedimiento es una combinación de cobranzas y coactiva, e incluso los ejecutores se nombran cumpliendo requisitos específicos contemplados en el Código antes mencionado, las tercerías excluyentes se presentan ante el ejecutor coactivo y sus resoluciones son apelables ante el Tribunal Fiscal con lo que termina la vía administrativa dando paso a que las partes puedan contradecir las resoluciones del Tribunal Fiscal ante el Poder Judicial.

El procedimiento coactivo en la República Argentina es administrado por la Administración Federal de Ingresos Públicos cuyas siglas (AFIP), centra su gestión administrativa, en el tema de la viabilidad de los modelos de recaudación, cuya política radica en la descentralización de los entes públicos y privados con competencia para recaudar tributos “Agentes de retención y percepción”. El procedimiento coactivo es un único procedimiento ejecutivo de cobranzas coactivas es decir, no existe prioridad en los procedimientos entre los diferentes conceptos “Tributos, recursos de la seguridad social, y aduaneros”.

En el Ecuador, la norma Constitucional del 10 de abril de 1861, creo los primeros juzgados especiales de hacienda pública, con la denominación de Tribunales de Cuentas. Posteriormente, la Ley Orgánica de Hacienda, dictada el 20 de octubre de 1863 y codificada en el Registro Oficial No. 1010 del 5 de diciembre de 1899, estableció la creación del Tribunal de Cuentas, cuyos artículos 67 y 68 de la Ley, obligaba a todo tesorero, colector, o administrador público a presentar al Tribunal de cuentas, las cuentas diarias del movimiento de los ingresos y egresos en efectivo, especies valoradas, timbres y de bodega, dentro de los cinco días posteriores al cierre del mes, con señalamiento del saldo inicial y del saldo final.

Cabe indicar, que el contenido de las cuentas era estudiado por los revisores del Tribunal de Cuentas, quienes hacían las observaciones a las cuentas y las remitían a conocimiento de una de las Salas del tribunal, quien las juzgaba en primer juicio llamado también juicio de vista, dictando sentencia con alcance o cargo indemnizatorios en contra del administrador

¹⁸ CÓDIGO TRIBUTARIO. Perú Art. 119.

público: de esa sentencia había una especie de recurso de apelación conocido como juicio de revista, y; un último recurso denominado de tercer juicio, una vez ejecutoriada la sentencia con cargo indemnizatorios confirmados, se iniciaba el proceso de ejecución del cobro de la obligación de pagar del administrador público, que respondía personalmente y de su propio peculio.

En el art. 71 de la **Ley Orgánica de Hacienda**¹⁹ en su art. 71 de 1863, que disponía utilizar como fórmula sacramental la siguiente frase: “Administrando Justicia en Nombre de la República y por Autoridad de la Ley, se declara fallada esta cuenta con un cargo (...XX), o debiendo pagar, la suma de sures en contra del ridente”.

Esta facultad heredo de hecho, el Contralor General del Estado y por ello todavía se lo califica como un juez de cuenta. Los funcionarios encargados de la recaudación de impuestos y más derecho exigidos a los contribuyentes, eran los responsables de la totalidad de la percepción de los mismos, durante el ejercicio económico., en consecuencia, tenían el deber de cargarse en sus libros y cuentas la totalidad de lo cobrado y de lo debido cobrar y, el 31 de diciembre de cada año, reintegrar al tesoro, de su peculio personal, las sumas que no hayan percibido de las contribuciones de plazo vencido del año corriente.

Cabe indicar, que las obligaciones hacendarias, fueron inspiradas en el derecho español. La hacienda era propiedad de la corona, del Rey en definitiva y no se podía concebir que el patrimonio real sufra menoscabo alguno por acciones de los súbditos., en consecuencia, había que obligarles a pagar indemnizaciones por el menoscabo del patrimonio real, quebrantando así principios de conmutatividad inspirados en el derecho Romano. El Tribunal de Cuentas entre los años 1863 hasta 1929, en definitiva, fue el instrumento de resarcimiento de los perjuicios al patrimonio real, realidad que se confirma revisando las sentencias del Tribunal de Cuentas de aquella época. En definitiva, se consagro la relación de

¹⁹ LEY ORGÁNICA DE HACIENDA. Art 71.

causalidad causa perjuicio o daño al ente público y efecto alcance o cargo cuya consecuencia es la indemnización del perjuicio o daño.

La Ley Orgánica de Hacienda Publicada en el Registro Oficial No. 488 del 16 de noviembre de 1927, origino la creación de la Contraloría General de la Nación eliminado así los Tribunales de cuenta.

El Art. 219 de la nueva **Ley Orgánica de Hacienda**²⁰, dispuso: “El Contralor General tiene jurisdicción privativa para conocer de las cuentas de los funcionarios, empleados de Hacienda, de las municipalidades y demás instituciones de derecho público obligadas a rendir cuenta. Las decisiones del Contralor general en todo lo concerniente a contabilidad, fiscalización y juzgamiento de cuentas serán definitivas”.

3.- PARTICULARIDADES DE LA JURISDICCIÓN COACTIVA.

La jurisdicción coactiva, es una potestad que nace de acuerdo con nuestra **Constitución de la República del Ecuador art. 225**²¹, “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”.

Es decir, convierte al Estado en el único acreedor de las obligaciones en materia impositiva, y faculta la dirección de la Administración tributaria en el ámbito nacional al Presidente de la Republica, quien la ejercerá a través de los organismos que la ley establece, así lo manifiesta el art. 3 del Código Orgánico Tributario. En el ámbito provincial o municipal, la dirección de la Administración tributaria corresponderá, en su caso, al Prefecto Provincial y

²⁰ LEY ORGÁNICA DE HACIENDA. Art. 219.

²¹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones 2012. ISBN 978-9978-86-808-9, Art. 225.

al Alcalde o presidente del Consejo, quienes ejercerán a través de las dependencias, direcciones u órganos administrativos así lo manifiesta el art. 8 del Código Orgánico Tributario. Los artículos 49 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial y art. 445, inciso primero de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, establecían que son deberes y atribuciones del tesorero y jefe de la dirección financiera, los que se derivan de las funciones que a la dependencia bajo su dirección le compete, todas las que señale: la ley, y; especialmente las de refrendar los títulos de crédito para el cobro de los tributos.

Actualmente, el **Código de Ordenamiento Territorial Autonomía Descentralización**²², (COTAD) publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre de 2010, en los artículos 340, 341, 342, 343, 344, y 345 .- Dichas funciones corresponden a los tesoreros de los gobiernos autónomos descentralizados como las Municipalidades y las Prefecturas.

El Art. 941, del Código de Procedimiento Civil, dispone: “Corresponde al Estado y otras instituciones del sector público recaudar el pago de lo que, se deba al Estado e instituciones por acreencias insatisfechas por los administrados, por la Jurisdicción coactiva que se ejecutará privativamente por los respectivos empleados recaudadores o sus delegados esto significa, que los funcionarios que adquieren esta facultad de actuar como Juez de coactiva, en materia civil y tributaria, son aquellos que indican los artículos 941 del **Código de Procedimiento Civil**²³ y 158 del **Código Orgánico Tributario**²⁴, que los identifica como empleados recaudadores. Y en consecuencia se ratifica esta potestad conferida por el art. 941 del Código de Procedimiento Civil que trae aparejada la Resolución de la Corte Suprema de Justicia, que resuelve:

Que los juicios de excepciones a la coactiva dentro del procedimiento establecido en la Sección 3ª del Título II del Libro II del Código de Procedimiento Civil y que tiene por objeto, al tenor del artículo 993 (actual

²² CÓDIGO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL AUTONOMÍA DESCENTRALIZACIÓN. Art. 340.

²³ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Corporación de Estudios y Publicaciones 2009. ISBN 9978-86-446-6. Art. 941.

²⁴ CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO. Corporación de Estudios y Publicaciones 2007. ISBN 9978-86-282-X. Art. 158.

941) de este cuerpo legal, el recaudo del pago, de todas aquellas acreencias insatisfechas por los administrados en favor del Estado y a las instituciones del sector público que por mandato de la ley tiene esta facultad especial; el Banco Central del Ecuador y a las demás instituciones del sistema de crédito de fomento, por sus acreencias y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social **(IESS)**²⁵, corresponde conocer a los jueces de lo civil, salvo los que procedan de resoluciones en firme de la Contraloría General del estado, que compete a la jurisdicción contencioso-administrativa por disponerlo el art. 7 del Decreto Supremo 611 del 21 de julio de 1975, promulgado en el Registro Oficial 857 del 31 de los mismo mes y año, donde establece un trámite especial, diferente del previsto en el Código de Procedimiento Civil, así como los expresamente determinados por la ley, debiendo los jueces por aplicación del artículo 1020 (actual 968) de dicho Código.

La presente Resolución que tiene el carácter de obligatorio, mientras la ley no disponga lo contrario, se promulgara en el Registro oficial, sin perjuicio de hacerlo en la Gaceta Judicial. (RsCSJ: 14-jul-2004. RO.418:10-sep-2004)

Tratándose de una obligación cuyas causales las especifica el Art. 57 de la **Ley Orgánica de la Contraloría**²⁶ General del estado y reforma 2009, ley 2002-73(29-05-2002), Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002, para el ejercicio de la **Acción coactiva**²⁷ por parte de la Contraloría del Estado, corresponde ejercer la facultad al Contralor General del Estado art. 57. Para la ejecución de las resoluciones ejecutoriadas de la

²⁵ LEY DE SEGURIDAD SOCIAL. Art. 287.

²⁶ LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO. Art. 57 (tercer inciso).

²⁷ ACUERDO 014 CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO. Art. 2.

Contraloría General del Estado, que confirme responsabilidades civiles culposas, se procederá de la siguiente manera: 1) La Contraloría General del estado tendrá competencia para emitir títulos de crédito y recaudar, incluso mediante: la jurisdicción coactiva, las obligaciones provenientes de las resoluciones ejecutoriadas expedidas por el Contralor General, por efecto de la determinación de responsabilidad civil culposa, multas y ordenes de reintegro de pagos indebidos con recursos públicos que establezcan obligaciones a favor del gobierno Central, así como de las instituciones y empresas que no tengan capacidad legal para ejercer coactiva;”.

Cabe indicar, que otra importante Institución jurídica como es el derecho del trabajo se encuentra protegida por el Organismo público facultado para ejercer la acción coactiva por el incumplimiento de los patronos en la falta de pago de las aportaciones personales y patronales a los trabajadores, y su retaso injustificado, y que de conformidad con el art. 630 del **Código Orgánico de Trabajo**²⁸, manifiesta: Para la recaudación de las multas a los administrados se observará las reglas del procedimiento coactivo, al respecto la ley para el efecto faculta al Ministerio del Trabajo, el ejercicio de la jurisdicción coactiva, para “Para que ejecute el recaudo de estas acreencias conforme a las normas del Código de Procedimiento Civil”.

Otra de las particularidades de la jurisdicción coactiva, es no tener un Organismo propio que le sirva para la aplicabilidad correcta de la Ley. Tampoco tiene un proceso propio, existen diferencias entre el procedimiento coactivo en asuntos civiles con el tributario y el proceso que sigue la Contraloría, lo hace bajo el procedimiento tributario y las excepciones la tramita la Sala Distrital de lo Contencioso Administrativo, o la Sala provincial de lo Contencioso Administrativo según fuere el caso.

4.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA JURISDISCIÓN COACTIVA.

La jurisdicción coactiva es una jurisdicción denominada “Especial”, otorgada a una institución o a un funcionario y/o servidor público en calidad de “Juez – recaudador”, para cobrar directamente las deudas de los

²⁸ CÓDIGO ORGÁNICO DE TRABAJO. Art. 630.

contribuyentes, por ser un proceso administrativo que no entraña el ejercicio de la función jurisdiccional, por no discutirse derechos sino el de buscar hacer efectiva la recaudación de obligaciones impositivas surgidas de la potestad tributaria del Estado, que le permite recaudar en forma oportuna y ágil las acreencias a favor de las entidades públicas .

Cabe indicar, que la naturaleza jurídica de la Jurisdicción coactiva es la de tener un privilegio por parte de la Administración pública o de sus instituciones, la facultad privativa de recaudar en forma directa sin la intervención judicial, las acreencias a su favor, potestad que le inviste al funcionario en calidad juez y parte en el procedimiento.

Respecto a este tema el tratadista **HOYOS**²⁹ Duque Ricardo expresa: “La naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva, es que resulta importante precisar de que esta constituye una potestad especial de la administración, que le permite adelantar ante sí el cobro de los créditos a su favor originados en multas, contribuciones, alcances fiscales o glosas determinadas por la contraloría, obligaciones contractuales, garantías, sentencias de condena y demás obligaciones que contiene un título de crédito, sin necesidad de acudir al órgano jurisdiccional”.

Ahora bien, es de indicar por ello, que la jurisdicción coactiva, es una facultad o prerrogativa que tiene el Estado o instituciones públicas determinadas por la Ley, para cobrar directamente las deudas fiscales.

Respecto a este mismo tema la Corte Constitucional de la Republica de Colombia en la sentencia No. C-666-2000, ha manifestado lo siguiente: *“La jurisprudencia ha definido la Jurisdicción Coactiva o procedimiento coactivo como una facultad especialísima de la administración para el recaudo de créditos en forma directa sin la intervención judicial, investido de la de Juez y parte, justificando esta actuación de que el interés general es superior al individual, en consideración a que dichos recursos se necesitan para prodigar bienes y servicios de orden público que los fines de los Estados modernos...”*.

²⁹ **HOYOS** Duque Ricardo, “SENTENCIA DE LA TERCERA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”, 8 de noviembre de 2001 (República de Colombia).

Es que respecto de la naturaleza jurídica existe polémica y criterios distintos asumidos por algunos Tratadistas entre ellos **QUINTEROS**³⁰ Beatriz Y **PRIETO** Eugenio, quienes en su “**TEORIA GENERAL DEL PROCESO**” exponen los distintos criterios respecto de la naturaleza jurídica de la jurisdicción: “Recuerdan los Criterios Orgánicos (poco validos), el funcional o teleológico (la jurisdicción implica la actuación de la ley; su ejecución coactiva) y el formal (el más adecuado) la jurisdicción es una institución jurídica mediante la cual un tercero imparcial decide un conflicto individual, y poniendo coactivamente el derecho).

Participa del mismo criterio el tratadista **ALVARADO**³¹ Velloso Adolfo, quien señala: “*La teoría del proceso no la considera verdadera jurisdicción porque entiende que le hace falta el elemento de la terceridad. La jurisdicción coactiva consiste en el recaudo ejecutivo que la administración hace de sus derechos ciertos pero insatisfechos. Se presenta entonces la administración en ese pretendido proceso ejecutivo como juez y parte. Como juez ejecutor y como parte ejecutante*”. Es de manifestar que el tratadista **ESCOBAR**³² Vélez Edgar Guillermo, coincide al respecto sobre esta tridivisión del poder:

La Sala de Consulta y Servicio Civil (CP. Doctor Humberto Mora Osejo), en concepto del 19 de diciembre de 1980, manifestó:

La jurisdicción coactiva tiene por objeto permitirle a una persona pública iniciar y adelantar por sí misma, un proceso compulsivo para hacer efectivo un crédito exigible a su favor y a cargo de un particular. Lo hace por medio de uno de sus funcionarios facultados por la ley como una excepción que tiene por objeto facilitar el cobro ejecutivo de las deudas fiscales. Se trata, por lo mismo, de un procedimiento instituido

³⁰ **QUINTEROS** Beatriz Y **PRIETO** Eugenio, “**TEORÍA GENERAL DEL PROCESO**”, EDITORIAL TEMIS 1992. ISBN 9583500399, página 22.

³¹ **ALVARADO** Velloso Adolfo, “**INTRODUCCIÓN AL DERECHO PROCESAL TOMO II**”, RUBIZNAL CULZONI EDITORES 2005. ISBN 950-727-167-8, página 23.

³² **ESCOBAR** Vélez Edgar Guillermo, “**EL PROCESO DE JURISDICCIÓN COACTIVA**”, Editorial Señal Textos Cía. Ltda. – Colombia. ISBN 978-958-9100-90-5, página 20.

para hacer más expedito el cobro de algunos de los créditos de las personas públicas.

Frente a estas opiniones expresadas, en lo personal considero que la jurisdicción coactiva constituye una excepción a la tridivisión del poder producto del privilegio especialísimo que tiene la administración pública de recaudar en forma directa y privativamente sus obligaciones sin que haya intervención judicial.

Estimamos también, que debe existir una reforma legal, donde se expida una Ley Orgánica de Procedimiento Coactivo como un instrumento jurídico de ejecución en el Derecho Público. Los maestrantes **SOTOMAYOR**³³ Terán José – **SILVA** Miranda Dally, en su Propuesta de Intervención con el tema de Tesis “Reforma al Proyecto de la Ley Orgánica de Procedimiento Coactivo manifiestan en el párrafo 4to de las Conclusiones y Recomendaciones:

Que en el procedimiento coactivo o Jurisdicción coactiva se resuelve situaciones que no sólo se refieren de forma unilateral con el recaudo de las acreencias que los administrados tienen con el Estado, sino que se hace referencia al derecho patrimonial de los mismos, pues, esto afectaría el derecho de dominio o propiedad sobre sus bienes muebles e inmuebles, al no ser claras las reglas de este procedimiento en cuanto a sus efectos, es imperativo que se dicte una norma legal que regule el procedimiento coactivo para asegurar que se cumpla con el debido proceso y respeto a las garantías constitucionales para toda la ciudadanía y la estructura administrativa del Estado.

³³ **SOTOMAYOR** Terán José – **SILVA** Miranda Dally, “**TESIS REFORMA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTO COACTIVO**”, Universidad Católica Santiago de Guayaquil 2011. Página 129.

5.- COMPETENCIA.

El ejercicio de la jurisdicción coactiva proviene únicamente de la Constitución y la Ley y esta última es quien le asigna la potestad y competencia para que el juzgador o juez de coactiva realice el correspondiente juicio coactivo. En virtud de ello, la competencia debe ser expresa, no implícita ni mucho menos deducible por analogía, por ello es solo un privilegio excepcional de aplicación restrictiva. Es de manifestar que el tratadista **CARNELUTTI**³⁴ Francesco, coincide con el siguiente concepto “De competencia, incluso según el significado de la palabra, implica el concurso de varios sujetos respecto de un mismo objeto, que, por tanto, se distribuye entre ellos. Por consiguiente, competencia es el *poder perteneciente al oficio o al oficial considerados singular*. Se explica así la diferencia entre competencia y jurisdicción: ésta es el poder perteneciente, no a cada oficio, sino a todos los oficios en conjunto, o en otras palabras, a cada oficio considerado como genus y no como species”.

Habiendo hecho un estudio sobre la jurisdicción de los Jueces de Coactiva, toca ahora referirse básicamente a su competencia, la misma que se encuentra radicada en el art. 942 del **Código de Procedimiento Civil**³⁵. En la **Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento**³⁶ en su art.142, y **Ley de Seguridad Social**³⁷ en su art. 288, en el ámbito tributario, las máximas autoridades están identificadas en los artículos 64,65 y 168 del **Código Orgánico Tributario**³⁸, en donde por mandato legal están facultados para designar recaudadores especiales y facultarlos para ejercer la jurisdicción coactiva.

La competencia por razón del territorio en los procesos coactivos se determina por el domicilio del servidor público y para la notificación del mandamiento de pago al demandado que tenga domicilio diferente o desconocido, es aplicable lo establecido en los artículos 77, 82, 86, 87 y 93

³⁴ **CARNELUTTI** Francesco, “**SISTEMA DE DERECHO PROCESAL CIVIL TOMO II**” UTEHA Argentina - 1944, página 287.

³⁵ **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL**. Corporación de Estudios y Publicaciones 2009. ISBN 9978-86-446-6. Art. 942.

³⁶ **LEY ORGÁNICA DEL BANCO NACIONAL DE FOMENTO**, Art. 142.

³⁷ **LEY DE SEGURIDAD SOCIAL**. Art. 288.

³⁸ **CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO**. Corporación de Estudios y Publicaciones 2007. ISBN 9978-86-282-X. Art 64, 65 y 168.

del **Código de Procedimiento Civil**³⁹; “Es decir mediante citación personal, por tres boletas en diferentes días, por la prensa o por deprecatorio.

Ahora bien, existen instituciones del Estado donde el juez de coactiva tiene competencia a nivel nacional como el caso de las Secretarías y Direcciones Nacionales entre ellas la Dirección Nacional de Registro Civil, Instituciones bancarias, la ex – Agencia de Garantías de Depósito – AGD, y, tratándose de Gobiernos Seccionales como los Consejos Provinciales y Municipales, su competencia radica en su área territorial.

Para el tratadista **ESCOBAR**⁴⁰ Vélez Edgar sostiene que: “*La jurisdicción coactiva solo procede por el recaudo de las obligaciones taxativamente señaladas por las normas legales, siempre que sean de tipo fiscal*”.

Sin embargo, en lo personal no estoy de acuerdo con el mencionado autor, toda vez que las disposiciones tanto del art. 942 del Código de Procedimiento Civil como las normas jurídicas del art.158 del Código Tributario son muy amplias en cuanto al objeto sobre el cual puede recaer esta facultad, lo adeudado por cualquier concepto y también respecto a los sujetos embestidos de esta potestad no se limita a la administración pública sino que se extiende en general al estado y a las instituciones del sector público, pero estas disposiciones más que conferir jurisdicción coactiva a determinadas personas jurídicas públicas, lo que hace conceptuarla y en base al principio de que la jurisdicción nace desde la ley es obvio que no toda institución pública esta investida de jurisdicción coactiva.

Existe una acentuada diferencia entre estos dos cuerpos legales, el Código Orgánico Tributario y el Código de Procedimiento Civil, el primero de los mencionados mantiene una jurisdicción especialísima para tratar el procedimiento coactivo; porque el mismo le otorga un rango de “**Proceso de ejecución**”⁴¹, al referirse la norma al termino de ejecución coactiva, y el

³⁹ **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL**. Corporación de Estudios y Publicaciones 2009. ISBN 9978-86-446-6. Art. 77, 82, 86, 87 y 93.

⁴⁰ **ESCOBAR** Vélez Edgar Guillermo, “**EL PROCESO COACTIVO**”. Editorial Señal Textos Cía. Ltda. – Colombia, ISBN 978-958-9100-90-5, página 21.

⁴¹ **CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO**. Corporación de Estudios y Publicaciones 2007. ISBN 9978-86-282-X. Sección 2ª. De la ejecución coactiva. Parágrafo 1º Normas Generales. Art 157.

segundo regula la jurisdicción coactiva para hacer efectiva la recaudación de las acreencias a favor del Estado y a sus instituciones que por mandato de la ley tienen este procedimiento.

Para que esté investida de jurisdicción coactiva se requiere expresamente una norma jurídica con jerarquía de ley que confiera esta potestad a determinada persona jurídica pública, a fin de que esté debidamente capacitada para recaudar créditos específicos existentes a su favor.

Como se puede apreciar en nuestra legislación, el ejercicio de la jurisdicción coactiva, ha tenido como objetivo fundamental el cobro de las obligaciones fiscales en general a través de dos procesos, según se trate de créditos de origen tributarios o no tributarios. En el primer caso, el mecanismo consta establecido en el Código Orgánico Tributario y, en el segundo caso en el Código de Procedimiento Civil, esquema que se vio modificado con la expedición de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, en cuyo **art.155**⁴² “Otorgó la facultad de ejercer la acción coactiva a los liquidadores de las instituciones del sistema financiero privado en proceso de liquidación forzosa, para el cobro de deudas vencidas, y , la Ley No. 2002-60 cuyo art.4 reformo entre otros el art. 27 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el área tributario-financiera que confirió jurisdicción coactiva para la recuperación y cobro de sus acreencias, a las instituciones financieras privadas cuyo único accionista sea una institución del estado, a cuyo representante legales le atribuyo la condición de juez de coactiva.

Por consiguiente, en la actualidad es más amplio el rango de obligaciones que pueden ser recaudadas a través del ejercicio de la acción coactiva fiscales tributarias, no tributarias y financieras.

Se ha expresado que la jurisdicción coactiva es un procedimiento especial en el que se sustancia el proceso de cobro en la vía judicial a través

⁴² LEY ORGÁNICA DE INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO. Corporación de Estudios y Publicaciones 2007. ISBN 9978-86-287-0. Art. 155. (Nota: Artículo reformado por Art. 13 de Ley No. 60, publicada en Registro Oficial Suplemento 503 de 28 de Enero del 2002.)

de juzgados especiales autónomos separados del órgano administrativo; lo que significa que el ejercicio de la acción coactiva se ejerce siempre por mandato legal (**art.58**⁴³) del Código Orgánico Tributario, sin embargo las dificultades con que se encuentra la administración pública dentro de un sistema de cobro por la vía judicial, ha sido motivo de grandes debates jurídicos particularmente en el centro interamericano de administradores tributarios por lo que al respecto, el tratadista **SOLIS**⁴⁴ Menalco manifiesta: “Para proceder al cobro de la deuda tributaria existen dos etapas claramente definidas, una pre-procesal de índole administrativa, en donde una vez que la resolución que contiene la liquidación o determinación en firme, el departamento de recaudación y cobro procede a requerir el pago del deudor por medio de comunicaciones o aviso de cobros, bajo el apercibimiento que si no cumple su obligación de pago, se procederá por la vía judicial y, la segunda la acción jurisdicción propiamente dicha a través del tribunal.

Respecto de esta notable opinión citada, nos permitimos discrepar, en razón de que en la actualidad tanto el Código de Procedimiento Civil como el Código Orgánico Tributario, e inclusive los órganos administrativos de control tienen determinado su procedimiento coactivo, que aun cuando no sea uniforme busca encontrar solución a un mismo objetivo, es decir, obtener el cobro de lo que se considera debido por cualquier concepto al Estado.

Debiendo reiterar, que la facultad del ejercicio de la jurisdicción coactiva, está debidamente regulada dentro del Código de Procedimiento Civil, donde se establece que el funcionario recaudador ejerce la función de juez y por consiguiente tiene los derechos del ejecutante, lo que significa que tanto en materia tributaria y no tributaria como el cobro de créditos, los derechos del contribuyente o deudor coactivado están salvaguardados con la posibilidad de acudir ante el órgano jurisdiccional mediante un juicio de excepciones o apelaciones dependiendo de la instancia en la que se encuentre el proceso.

⁴³ **CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO**. Corporación de Estudios y Publicaciones 2007. ISBN 9978-86-282-X. Art 58.

⁴⁴ **SOLIS** Menalco, “**PRIMERAS JORNADAS ECUATORIANAS DE DERECHO TRIBUTARIO**”, pagina.54. Universidad Pontificia. Católica del Ecuador- Quito.

6.- TÍTULOS EJECUTIVOS FISCALES

Conforme a nuestro sistema judicial vigente constituyen **títulos ejecutivos fiscales**⁴⁵ para el inicio de la acción coactiva los siguientes:

- a) *Las liquidaciones de impuestos o tributos contenidos en providencias que practiquen los respectivos funcionarios públicos como recaudadores a cargo de los contribuyentes.*

Conviene indicar que esta clase de títulos opera con respecto a actos de determinación tributaria, tendientes a establecer en cada caso en particular, la existencia del hecho generador, el sujeto obligado, la base imponible y la cuantía del tributo; por lo que todo título de crédito, liquidación o determinación de obligaciones tributarias ejecutoriadas, lleva implícita la orden de cobro para el ejercicio de la acción coactiva (art.160 Código Orgánico Tributario⁴⁶ y, 20 y 21 Ley Orgánica de Aduanas⁴⁷.

- b) *Todo acto administrativo tributario que se encuentre en firme o se halle ejecutoriado. Constituyen actos administrativos firmes, aquellos respecto de los cuales no se hubiere presentado reclamo alguno dentro del plazo señalado por Ley.*

Se consideran ejecutoriados aquellos actos, que consisten en resoluciones de la administración, dictados en reclamos tributarios respecto de los cuales no se hubiere interpuesto o no se hubiere previsto proceso ulterior, en la misma vía administrativa.

⁴⁵ CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO. Corporación de Estudios y Publicaciones 2007. ISBN 9978-86-282-X. Art 149.

⁴⁶ CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO. Corporación de Estudios y Publicaciones 2007. ISBN 9978-86-282-X. Art 160.

⁴⁷ LEY ORGÁNICA DE ADUANAS. Art. 20 y 21.

- c) *Las sentencias debidamente ejecutoriadas del Tribunal Distrital de lo Fiscal de lo Contencioso Administrativo, cuando modifiquen la base de liquidación o dispongan que se practique nueva liquidación.*
- En general, las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales que determinen a favor del estado o cualquier Institución pública de la administración Nacional, Regional o Seccional, la obligación de pagar una cantidad determinada de dinero.*
- d) *Los créditos provenientes de instituciones del sistema financiero tales como el Banco del BIESS, Banco del Estado, Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional, IECE, y, los créditos otorgados por una institución financiera en proceso de liquidación forzosa.*
- e) *Los créditos propios de la Contraloría General del Estado contenidos en registros de asientos contables o resoluciones al igual que las glosas.*
- f) *El cobro de obligaciones originadas en la determinación de responsabilidad civil, culposa, multas y ordenes de reintegro a favor del gobierno central.*
- g) *El cobro de obligaciones establecidas a favor de las Instituciones del Estado sujetas en una Ley especial como la Ley Orgánica de la Contraloría, Ley Orgánica de Transito que no sean del gobierno central.*
- h) *Obligaciones consistentes en multas impuestas por organismos judiciales.*
- i) *Obligaciones por daños y perjuicios establecidos en sentencias debidamente ejecutoriadas.*
- j) *El cobro de multas impuestas por órganos administrativos como el Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Superintendencias de*

Comunicación Social, de Telecomunicaciones, de Compañías de Bancos y Seguros.

- k) *Otros títulos ejecutivos Fiscales, respecto a este último literal, el tratadista **GONZÁLEZ**⁴⁸ Tobón Darío, expresa: “Además de esos títulos ejecutivos de derecho público, han de tomarse en cuenta los siguientes “La certificación que no haya perdido su fuerza ejecutoria, sobre la existencia de la deuda fiscal exigible que expida el jefe de la oficina a cuyo cargo está la liquidación del crédito o tributo y, el reconocimiento que, conservando su fuerza ejecutoria, en materia de Contribución o de valorización haga el correspondiente funcionario o recaudador”.*

7.- LA ACCIÓN COACTIVA Y SU PROCEDIMIENTO

7.1.- Auto de Pago y Citación.

Agotadas las gestiones de acción de cobro previo a dictar el auto de pago correspondiente, para el inicio del proceso coactivo, es de mencionar que la notificación del auto de pago constituye el inicio de la acción coactiva, diligencia que de no ser cumplida constituye causal de nulidad del juicio coactivo.

La notificación del título de crédito del deudor en la que se le otorga un término de ocho días con la finalidad de que este cumpla con el pago requerido o en su lugar presente la respectiva reclamación debidamente fundamentada respecto al título que fue objeto de la notificación. Aceptado el trámite el reclamo planteado por el deudor, este inmediatamente se suspende hasta su resolución.

El juez o funcionario responsable del inicio del proceso coactivo, deberá verificar que la deuda sea líquida, pura determinada y de plazo

⁴⁸ **GONZALEZ** Tobón Darío, “**LA NUEVA JURISDICCIÓN COACTIVA**” Editorial Señal Editora Ltda. 2000. ISBN 978-958-9100-35-6, página. 54,55.

vencido, en cuyo caso dictara el respectivo auto de pago ordenando el coactivado u obligado pago o dimita bienes dentro del término de tres días, bajo el apercibimiento que de no hacerlo se embargaran bienes equivalentes al monto de la deuda.

Conforme establecido en el art.164 del **Código Orgánico Tributario**⁴⁹, el ejecutor puede ordenar en el mismo auto de pago o a posteriori medidas cautelares que aseguren el cumplimiento de la obligación.

Referente al orden de dictar medidas cautelares, menciono a continuación un fallo del **Tribunal Fiscal No.14 del 17 de julio de 1979**⁵⁰, el mismo que señala:

“Las medidas cautelares ordenadas por el funcionario ejecutor conforme al art.165 (actual 164), del Código Orgánico Tributario, el afianzamiento de las obligaciones tributarias que se efectuó para hacer cesar dichas medidas, no autoriza al funcionario ejecutor suspender la ejecución; y transcurridos dos años sin continuarla no se toma en cuenta la interrupción de prescripción por la situación de auto de pago para efectos de computar el plazo en que se produce la prescripción”.

Una vez cumplidas las medidas cautelares ordenada en el auto de pago, se procederá a la citación, donde se la hace conocer al coactivado u obligado, el contenido del título de credito u orden de cobro, conforme a lo establecido en el art.165 numeral 5 del **Código Orgánico Tributario**⁵¹.

Referente a la citación al coactivado, como solemnidad sustancial procesal, vale citar un fallo del **Tribunal fiscal el mismo que expresa**⁵²:

⁴⁹ **CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO**. Corporación de Estudios y Publicaciones 2007. ISBN 9978-86-282-X. Art 164.

⁵⁰ **SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL**. RO.No.14 del 30 de agosto de 1979.

⁵¹ **CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO**. Corporación de Estudios y Publicaciones 2007. ISBN 9978-86-282-X. Art 165. Numeral 5.

⁵² **SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL**, Gaceta Judicial SERIE XVIII-10, página 3322.

“La notificación del título como la citación con el auto de pago que se efectuaren por la prensa sin determinar el nombre del representante legal de la empresa, omisión que indudablemente produce la nulidad del proceso coactivo” (juicio de acción directa seguido por el Dr. Ernesto Vernaza Trujillo contra el primer Distrito de Aduanas del Ecuador”, sentencia publicada en la Gaceta Judicial serie XVIIN-10.

Es necesario distinguir, que la diligencia de citación en lo tributario es muy diferente al proceso civil, puesto que las respectivas boletas de citación deben hacerse tratándose de una persona natural, en el lugar de su residencia habitual o donde ejerce su actividad económica mientras que si se trata de una persona jurídica corresponderá citarse únicamente en el domicilio tributario correspondiente. Si se trata de personas domiciliadas en el exterior, pero que cumplen actividades económicas en el Ecuador, estas personas sean naturales o jurídicas están obligadas a instituir representante y fijar domicilio en el país, si omitieren esta obligación, se tendrá como representante a las personas que ejecuten los actos o tuvieren las cosas generadas de tributos y como domicilio el de estas.

En cuanto a la citación por la prensa, esta se realizara conforme a lo establecido en el art.111 del **Código Orgánico Tributario**⁵³ y surtirá efecto diez días después de la última publicación y no veinte como acontece en el ámbito civil. **Existe un fallo emitido por la Sala de lo Fiscal respecto al tema de la citación donde declara la nulidad de todo lo actuado cuyo texto en lo principal señala**⁵⁴:

“La Sala de lo Fiscal de la Corte Suprema de Justicia, declara la nulidad de todo lo actuado a partir de las actas de citación, toda vez que conforme a los art.238 (actual 163) del Código Tributario y 74 (actual 77 inciso segundo del Código de Procedimiento Civil), la diligencia de citación no se practicó en debida forma

⁵³ **CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO.** Corporación de Estudios y Publicaciones 2007. ISBN 9978-86-282-X. Art 111.
⁵⁴ **SENTENCIA SALA DE LO FISCAL. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SERIE XVI, No.14 -1999,** página 4133.

por lo que carece de valor.”(Juicio de impugnación actor Empresa Pesquera Ecuatoriana S.A., contra Ilustre Municipalidad de Guayaquil).

7.2.- Medidas cautelares.

Como se conoce, el principal efecto de las medidas cautelares, consiste en la inacción o inmovilización comercial de los bienes de deudor o coactivado para que una vez determinados e individualizados y precisado su valor a través del avalúo correspondiente, se proceda a su venta o adjudicación.

Las medidas cautelares aplicables al proceso de ejecución están en el secuestro, la retención, y el embargo, esto en razón de que el art. 2371 del **Código Civil**⁵⁵, establece el derecho general de prenda que tienen los acreedores para efectivizar sus créditos en lo bienes del deudor, mediante las acciones judiciales contenidas en una demanda o en un auto de pago respecto de un proceso coactivo.

Tanto el Código de Procedimiento Civil como las leyes especiales, que establecen jurisdicción coactiva a favor de las instituciones de derecho público que tengan la calidad de acreedoras facultan al juez o funcionario ejecutor a dictar medidas con el propósito de asegurar el cobro de lo adeudado, quien previamente antes de dictarla, debe verificar que los bienes corporales pertenezcan al ejecutado o ejecutados en su calidad de deudor o fiador.

En el ámbito tributario, las medidas cautelares a diferencia de la acción civil, en el mismo auto de pago se puede dictar una orden de arraigo o la prohibición de ausentarse en el caso de ser una persona natural y si se trata de una persona jurídica la medida cautelar será contra el representante legal.

⁵⁵ **CÓDIGO CIVIL**. Editorial Jurídica del Ecuador 2003. ISBN 978-9978-17-18-7, página Art. 2371.

Al respecto, el tratadista **CALAMANDREI**⁵⁶ Piero, sobre esta figura jurídica señala: “La garantía cautelar aparece como puesta al servicio de la ulterior actividad jurisdiccional que deberá restablecer de un modo definitivo la observancia del de derecho; la misma está destinada, más que a hacer justicia, a dar tiempo a la justicia de cumplir eficazmente su obra”

Con el fin de asegurar el cumplimiento de la obligación, quien ejerce la jurisdicción coactiva podrá en el mismo auto de pago o posterior a él, ordenar medidas cautelares que considere necesarias las que pueden consistir en arraigo, prohibición de salir del país, secuestro, embargo, retención, prohibición de enajenar bienes y hasta la confiscación.

Arraigo.- Se utiliza esta expresión para referirse al aseguramiento de las resultas del mismo. El diccionario jurídico elemental de **CABANELLAS**⁵⁷ de Torres Guillermo, manifiesta: “El arraigo se da en los casos en que hay peligro de que, por insolvencia, resulte ilusorio el derecho de las partes”.

Se puede pensar entonces que es la prohibición de asuntarse que tiene el deudor o coactivado mientras no garantice su obligación.

Prohibición de salir del país.- Sin violar la norma constitucional de libre tránsito, es necesario aclarar que en especial esta medida se aplica únicamente para extranjeros o no nuestro país, siempre y cuando no justifiquen tener un patrimonio que respalde o garantice el valor o cuantía de la causa coactiva.

Se aplica también para los nacionales o ciudadanos, que al momento de salir del país, mantengan obligaciones pendientes de pago como por ejemplo en caso de derechos alimentarios.

Secuestro.- Consiste en poner en manos de un funcionario judicial los bienes muebles que el actor de la causa, pruebe que son de propiedad del deudor o coactivado, hasta que concluya la misma con sentencia judicial. En el caso coactivo varia, puesto que existe una preconcepción de que la

⁵⁶ CALAMANDREI Piero, “INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL”, Biblioteca Clásicos del Derecho, Vol. II. página 17
⁵⁷ CABANELLAS de Torres GUILLERMO “DICcionario JURÍDICO ELEMENTAL”, Editorial Heliasta 2003. ISBN 950-885-046-9, página 38.

obligación es legítima y por tanto se estima que el secuestro de bienes muebles es una medida que garantiza al acreedor para que en el caso de que no pague, estos bienes sean objeto de remate con cargo a la obligación impago.

Retención.- Conocida doctrinalmente como derecho de retención. El diccionario jurídico **CABANELLAS**⁵⁸ de Torres Guillermo, lo ha definido como: “la facultad que corresponde al tenedor de una cosa ajena para conservar la posesión de la misma hasta el pago de lo debido por razón de ella”

Al igual que secuestro esta medida busca intervenir contra bienes fungibles o perecibles que se encuentren consignados o depositados en instituciones privadas facultados para ello, sean estas bancos, mutualistas, cooperativas de ahorro y crédito, casa de valores al respecto, el art.2 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, determinan que entes se encargan del manejo e inversión de dinero y valores inclusive de servicios auxiliares del sistema financiero como transporte de especies monetaria y de valores, de cobranza, cajeros automáticos, contables y de computación, fomento a las exportaciones.

Prohibición de enajenar bienes.- Es la medida que se aplica para impedir que bienes inmuebles que el actor los tenga definidos o presuma que existen en determina jurisdicción territorial, sean enajenados a terceros y de este modo por tanto igualmente buscar asegurar que el valor impago por el que se inició la acción coactiva, tenga respaldo en caso de que el deudor coactivado evada su responsabilidad

El embargo.- Consiste en la ocupación judicial de determinado bienes inmuebles del deudor que hace el juez, dentro de un proceso coactivo, con la finalidad de venderlos en remate y pagar con su precio al acreedor que ha promovido el juicio coactivo, manifiesta al respecto el tratadista **ALSINA**⁵⁹ Hugo, sobre el embargo y sus efectos “El embargo es la

⁵⁸ **CABANELLAS** de Torres Guillermo, “**DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL**”, Editorial Heliasta 2003. ISBN 950-885-046-9, página 143.

⁵⁹ **ALSINA** Hugo, “**TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE DERECHO PROCESAL CIVIL Y COMERCIAL**”, EDIAR Soc. Anón Editores 1962. Página 62 y 63.

afectación de un bien del deudor al pago del crédito en ejecución. Es una diligencia que solo puede ordenarse por el Tribunal, ya que el acreedor únicamente puede obtener esa afectación fuera del juicio por vía convencional (hipoteca, prenda). El embargo no importa desapropio, pues la cosa embargada siendo propiedad del ejecutado mientras no se proceda a su enajenación por orden judicial. Tampoco importa la constitución de un derecho real, ni engendra una hipoteca judicial, ni atribuye al acreedor ningún poder sobre la cosa embargada. Su efecto no es otro que el poner a la cosa a disposición del juez que ordenó el embargo, sin cuyo conocimiento no puede dársele otro destino o someterlo a una afectación diferente”. “Cabe indicar que los derechos del Estado y del sector público señalados en el art. 225 de la Constitución del estado en concordancia con los artículos. 57, 172, 173 y 174 del **Código Orgánico Tributario**⁶⁰, que gozan de preferencia y constituyen por consiguientes créditos privilegiados de primera clase, de manera que el embargo dictado por el funcionario recaudador, goza de privilegio con los dictados por los jueces ordinarios ya que están juez especial de coactiva, podrá pedir la cancelación del embargo anterior recaído sobre un inmueble siempre que no fuere por título hipotecario o pedido por otra institución del sector público.

Conforme a las disposiciones legales citadas esto significa que si el juez de coactiva que tiene jurisdicción legal y clasificado como juez especial dicta una orden de embargo, esta medida de ocupación de un bien inmueble puede ser objeto de otro embargo dictado por el juez de coactiva del área tributaria y lo que se hará es practicárselo e inscribirlo en el Registro de la Propiedad, aun cuando el predio este embargado por otro juez ordinario o especial.

Al respecto es preciso señalar, que no es necesario la cancelación del primer embargo para que se pueda practicar e inscribir el embargo tributario tampoco extingue el primer embargo, tan solo queda en suspenso, mientras este en vigencia el tributario, en caso de extinguirse la obligación en el juicio tributario antes de llevarse a efectos de remate el primer embargo

⁶⁰ **CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO**. Corporación de Estudios y Publicaciones 2007. ISBN 9978-86-282-X. Art 57, 172, 173 y 174.

vuelve a entrar en vigencia. Si se llega a producir el remate el primer embargo se tendrá por cancelado y en juez de coactiva procederá conforme a lo estipulado en el inciso 2 del art.173 del Código Orgánico tributario, en concordancia con el art.439 inciso quinto del Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, es de resaltar que el embargo decretado y practicado en un proceso coactivo no podrá cancelarse por conflicto con otros embargos decretados posteriormente en otros procesos coactivos tributarios. Al respecto el tratadista **ALSINA**⁶¹ Hugo manifiesta:

“La jurisprudencia ha declarado que el primer embargante tiene prioridad para el pago de su crédito sobre el embargante posterior, no habiendo concurso ni quiebra; en estos últimos casos la preferencia del primer embargante desaparece. El primer embargo determina también la prioridad del tribunal para el cumplimiento en caso de embargo sucesivo, ante quien deberá discutirse la preferencia deduciendo la correspondiente tercería de mejor derecho. Así, la consignación de la cosa embargada debe hacerse a la orden del juez que decreto el primer embargo. La cuestión que planteen otros embargantes debe sustanciarse, como es obvio, con el ejecutante, pero el ejecutado no puede oponerse a que aquél se allane al cobro preferente del primer embargo; y en caso de que el ejecutante hubiere retirado los fondos sin citación de los otros embargantes, debe restituirlos, y a posteriori, discutir la preferencia del pago. El embargo es una excepción a la norma general de disponibilidad del patrimonio, y, en consecuencia, su extensión debe interpretarse restrictivamente y con sujeción a los términos expresos del auto que lo ordena”.

⁶¹ **ALSINA** Hugo, “TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE DERECHO PROCESAL CIVIL Y COMERCIAL”, EDIAR Soc. Anón Editores 1962. Página 67 y 68.

El registrador de la propiedad frente a un embargo ordenado y practicado en un proceso coactivo tributario, debe cumplir con el mandato judicial y proceder con su inscripción no obstante que dicho inmueble este previamente embargado, lo que hará el registrador, es sentar la respectiva nota marginal en el asiento de inscripción del primer embargo.

En este tema de preferencia de los embargos vale referirse a los juicios coactivos que provienen de instituciones financieras donde la mayoría de ellas estuvieron bajo la administración de la ex Agencia de Garantías de Depósito (AGD), FILANBANCO S.A., en liquidación, los embargos ordenados en otros juicios coactivos no gozan de preferencia frente a un embargo dispuesto por una institución del sistema financiero en un juicio en que se ejecute una hipoteca otorgada a favor de dicha institución financiera.

Al respecto, el art.117 de la **Ley General de Instituciones del Sistema Financiero**⁶², expresa: “las instituciones del sector público o las de derecho privado, con finalidad social o publica, no podrán pedir por concepto alguno, la cancelación del embargo, o de la anticresis judicial de un bien salvo lo estipulado en leyes especiales”.

Bajo el contenido de este artículo el Registrador de la Propiedad no puede inscribir el segundo embargo aun siendo preferente por ser ordenado en juicio coactivo ni en el caso de que el juez que dictó el primer embargo, lo cancele a petición del juez de coactiva, porque se estaría violando lo establecido en mencionada norma jurídica.

La confiscación.- Según el diccionario jurídico **CABANELLAS**⁶³ de Torres Guillermo, nos da el concepto señalando que: “La confiscación consiste en hacer de una cosa particular propiedad pública mediante el empleo de la fuerza. Privar de los bienes patrimoniales a una persona o institución y aplicarlos al Estado”.

La confiscación guarda relación con la disposición contenida en el art.165 numeral 8, de la Constitución de la República, donde el estado se reserva el

⁶² **LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO.** Corporación de Estudios y Publicaciones 2007. ISBN 9978-86-287-0. Art.117.

⁶³ **CABANELLAS** de Torres Guillermo, “**DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL**”, Editorial Heliasta 2003. ISBN 950-885-046-9, página 85.

derecho de intervenir en la propiedad privada en casos muy especial especiales y debidamente amparados en la norma constitucional y leyes especiales como el caso de la expropiación de bienes cuando su propósito es la ejecución de programas de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente, y de bienestar colectivo establecido en el art. 323 de la Ley Suprema.

El art. 29 de la Ley de Instituciones del Sistema Financiero, dispuso que la ex – Agencia de Garantías de Depósitos (AGD), podrá incautar aquellos bienes que son de público conocimiento de estos accionistas y transferirlos a un fideicomiso en garantía mientras se prueba su real propiedad en cuyo caso pasaran a ser recursos de la Agencia de Garantías de Deposito y durante este periodo se prohibirá la acción de enajenar.

Esta norma jurídica citada, faculto a la Agencia de Garantías de Depósitos (AGD), a incautar todos los bienes de propiedad de las Instituciones del Sistema Financiero en liquidación, es por ello que muchos bienes inmuebles que fueron de propiedad de Filanbanco S.A., Banco La Previsora S.A., Banco del Progreso S.A., Banco Popular S.A., Banco de Prestamos S.A., Banco Territorial S.A. (2014), hoy en día se encuentran en manos de instituciones públicas justamente amparados en la normativa antes señalada.

8.-TÉRMINOS PARA PAGAR O PRESENTAR EXCEPCIONES.

En términos generales las excepciones constituyen un mecanismo de defensa que tiene el demandado u obligado frente a una exigencia contenida en una demanda con la finalidad de lograr un fallo a su favor.

En el juicio de excepciones por ser un proceso hay la intervención del juez, el actor y el demandado como figuras principales procesales, en donde se da el principio de contradicción entre las partes. Las excepciones han de ser planteadas por el deudor u obligado, sus herederos o fiador, que en este caso constituye un segundo deudor o codeudor o quien presente una obligación de responder por otra persona, únicamente antes de verificado el remate; en el ámbito tributario las excepciones se presentaran ante el

ejecutor dentro del término de 20 días, contados desde el día hábil siguiente al de la notificación del auto de pago y su presentación suspenderá el procedimiento coactivo.

De haber méritos suficientes, la jueza o juez del Tribunal Contencioso Tributario, podrá ordenar en cualquier estado del juicio, antes de dictar sentencia la continuación del procedimiento de ejecución o afianzamiento de la obligación ofrecida.

Para hacer cesar las medidas cautelares ordenada en el proceso coactivo, o en trámite de la acción Contenciosa Tributaria deberá afianzarse las obligaciones por un valor que cubra el principal, los intereses causados hasta la fecha del afianzamiento y un diez por ciento adicional por intereses a devengarse y costas, mediante la siguiente forma:

1.- Depositando en el Banco Nacional de Fomento o sucursales, o agencias, en cuenta especial a la orden del Tribunal Distrital, en dinero efectivo o en acciones compañías nacionales, bonos y más efectos fiduciarios emitidos en el país, previa certificación de su cotización en la bolsa de valores.

Con la expedición del Código Orgánico de la Función Judicial la mencionada norma dispone una reforma expresa al art.248 del Código Orgánico Tributario, en relación a los depósitos por el siguiente: “Depositando en la cuenta bancaria que señala el Consejo Nacional de la Judicatura”, y Código Orgánico de la Función Judicial disposiciones reformativas y derogatorias numeral 8 de la norma antes mencionada:

2.- Mediante fianza bancaria, otorgada por cualquiera de las Instituciones del Sistema Financiero nacional o extranjero.

3.- Constituyendo a favor del acreedor tributario, hipoteca o prenda agrícola, industrial o especial de comercio.

4.- Mediante fianzas personales de terceros, cuando la cuantía de la obligación principal no exceda de cuatro mil dólares.

5.- Mediante póliza de fidelidad otorgada por alguna Compañía aseguradora.

6.- En cualquier otra forma a satisfacción del juez o jueza de lo Contencioso Tributario que conozca del caso.

Cabe indicar que las excepciones deducidas sin previa consignación o después del término legal serán desechadas por el juez competente y se continuará la ejecución coactiva prescindiendo de ellas.

Admitida la demanda al trámite del juicio de excepciones el juez abrirá la causa o prueba por el espacio de diez días en las que las partes pueden acogerse a lo que establece a los medios de pruebas señalados tanto en código de procedimiento civil como el código tributario.

Concluido el término aprobatorio, las partes podrán alegar por espacio de dos días luego de lo cual se pronunciara sentencia. Cabe resaltar que si el fallo es a favor del actor o de la persona que presento las excepciones, se sancionara por daños y perjuicios al funcionario recaudador o tesorero.

La sentencia que ha sido declarada con lugar las excepciones, subirá en consulta al órgano superior es decir a la Corte Provincial de Justicia. Las excepciones identificadas en el ámbito tributario casi son similares a las que las que se utilizan en el ámbito civil, tales como en competencia del funcionario ejecutor, ilegitimidad de personería del ejecutado inexistencia de la obligación, extinción parcial o total de la obligación.

En lo tributario, las excepciones identificadas por nuestra legislación tenemos en competencia del funcionario ejecutor y legitimidad de personería del ejecutado, inexistencia de la obligación, deudor indirecto y extinción total o parcial de la obligación. Cabe señalar, que a diferencia de los procesos

ordinarios, las excepciones en materia tributaria deben plantearse en forma directa en un proceso diferente al principal de conformidad a lo que al respecto determinan los artículos 214 y 279 del **Código Orgánico Tributario**⁶⁴. Ahora bien, este aspecto del procedimiento es el más cuestionable ya que las excepciones al procedimiento coactivo tienen que ser planteadas al mismo funcionario ejecutor; y que éste, no teniendo si quiera la calidad de juez, ni atribuciones, facultades, responsabilidades que les hayan sido atribuidas por el Código Orgánico de la Función Judicial, tengan ellos que admitirlas o no, imponiendo al funcionario ejecutor la limitante de no expresar ningún juicio de valor a lo dispuesto en la norma tributaria. Para el tratadista **BETANCUR**⁶⁵ Jaramillo Carlos, expresa lo siguiente:

Se trata del incidente de excepciones en el proceso que para el cobro de deudas fiscales se sigue ante la jurisdicción coactiva. En este proceso el mencionado incidente se desplaza de esta última jurisdicción a la administrativa, dándose así la particularidad de que debe rituarse y fallarse ante jurisdicción diferente a la asignada por la ley para el conocimiento del proceso. En tal sentido este deberá conocerse por los funcionarios determinados en la ley; pero la discusión sobre las excepciones se hace ante la jurisdicción administrativa, al igual que el recurso de apelación; quizás porque el legislador parte del supuesto, inadmisibles teóricamente pero justificados en la práctica, de la falta de preparación de los ejecutores para resolver aquellos puntos que dentro del proceso presentan mayor trascendencia jurídica.

La Sala de lo Fiscal desecha el recurso interpuesto respecto de la excepción de nulidad del auto de pago señalando lo siguiente:⁶⁶ “Por

⁶⁴ **CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO**. Corporación de Estudios y Publicaciones 2007. ISBN 9978-86-282-X. Art 214 y 279.

⁶⁵ **BETANCUR** Jaramillo Carlos, “DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO”, Señal editora 2da. Edición 1989. ISBN 958-9100-07-4, página 263.

⁶⁶ **GACETA JUDICIAL** Septiembre – Diciembre 2000, SERIE XVIII, pagina 1114.

excepción, se puede conceder el recurso de casación, de la sentencias dictadas en juicios de excepciones al procedimiento coactivo, únicamente respecto de las previstas en los numerales 3 y 5 del art. 213 (actual 212) del Código Orgánico Tributario”.

Respecto de la excepción de la extinción de la obligación por pago efectivo⁶⁷ “La Sala estima que no es aplicable al caso el tercer inciso e relación con el segundo del art. 285 (actual 270) del Código Orgánico Tributario respecto de los casos de incumplimiento a una orden del tribunal, toda vez que la autoridad administrativa, justifico los motivos por los cuales no cumplió con la orden de remisión del expediente administrativo: motivo por el cual, el excepcionante debió dar cumplimiento a la disposición del art.253 (actual 258) del mismo cuerpo legal y no haberlo hecho, no ha justificado la violación en la sentencia recurrida”.

No proceden excepciones en lo que ha sido negado en la vía administrativa, al respecto, me permito citar una jurisprudencia en el juicio de excepciones que siguió la compañía La Portuguesa S.A. contra el **Director General de Rentas, cuyo texto señala:**⁶⁸

“El Gerente General de la empresa La Portuguesa S.A., plantea un juicio de excepciones la procedimiento coactivo iniciado por la tesorera de la Universidad de Guayaquil, para el cobro del título de crédito emitido por la Directora financiera de dicha Universidad, en concepto del dos por mil del impuesto sobre el capital declarado que graba al comercio, bancos e industrias del cantón Guayaquil, destinado para la construcción y mantenimiento del Hospital Universitario, el juicio de excepciones, en lo principal se fundamentó en el hecho de que, la empresa coactivada no tiene su domicilio en la ciudad de Guayaquil, sino en el cantón salinas.

⁶⁷ GACETA JUDICIAL Septiembre – Diciembre 2000, SERIE XVIII, página 1115.

⁶⁸ GACETA JUDICIAL Septiembre – Diciembre 1996, SERIE XVI, página 1946.

El Tribunal Fiscal Distrital No.2, considera que, es improcedente conocer y resolver en vía de excepciones aquello que fue discutido y negado expresamente en la vía administrativa, sin que se haya presentado recurso de reposición y que pudo haber sido impugnado en acción contenciosa tributaria ante el Tribunal Fiscal. En consecuencia, desecha las excepciones deducidas y se dispone que se continúe con el proceso coactivo.

La Sala de Casación concluye que, ha existido una correcta aplicación del art. 214 (actual 213) del Código Orgánico Tributario, sin que la sala pueda un nuevo análisis sobre las pretensiones del recurrente, es decir, volver analizar las pruebas ya analizadas por el tribunal inferior. En tal virtud declara improcedente el recurso de casación interpuesto”.

En cuanto a la extinción de la obligación como excepción, cito una jurisprudencia en el juicio de excepciones propuesto por el Gerente General del Banco Internacional S.A., contra el **Alcalde y Procurador Síndico del Municipio de Quito:**⁶⁹ “El Gerente General y representante Legal deduce recurso de casación de la sentencia dictada por la segunda sala del extinguido Tribunal Fiscal, manifestando que en la sentencia se rechaza las excepciones por el formuladas, las mismas que se refieren a la extinción de la obligación y a la nulidad del auto de pago, es decir, que al dictar sentencia, no se tomaron en cuenta hechos determinantes que benefician al Banco.

La Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, por medio de sus representantes legales afirma que el abono realizado por el Banco demandado a favor del Municipio, constituye un reconocimiento expreso de la obligación tributaria que es materia del juicio coactivo y de su título de crédito.

La Sala de Casación estima que el recurrente en la fundamentación de sus recursos que es ajena con las causales que tienen que ver con la determinación de la obligación tributaria o su excepción al cobro coactivo de extinción total de la deuda tributaria. En tal virtud, el tribunal sentenciador al disponer que el tesorero municipal prosiga con el trámite de ejecución del

⁶⁹ GACETA JUDICIAL Mayo – Agosto 1995, SERIE XVI, No. 3. página 716.

título del crédito en el juicio coactivo, tomando en cuenta el abono hecho por el banco, no ha violado norma legal alguna. Consecuente, se desecha el recurso interpuesto. Para el tratadista **BETANCUR**⁷⁰ Jaramillo Carlos, manifiesta:

En el juicio ejecutivo por jurisdicción coactiva no pueden proponerse, por regla general, sino aquellas excepciones perentorias que miren la extinción de las obligaciones, no las que traten de desconocer su existencia. Se dice por regla general, porque en esa oportunidad también pueden discutirse los requisitos del título ejecutivo, en relación no solo con la persona del ejecutado, o su forma, sino también en cuanto a que la obligación que se cobre sea clara, expresa y actualmente exigible.

La Corte Suprema de Justicia, considerando que se habían generado fallos contradictorios entre la Primera Sala de lo Civil y Mercantil, y la Sala de Contencioso Administrativo, respecto a los jueces que deben conocer los juicios de excepciones la procedimiento Coactivo, en lo referente a las excepciones que provienen de los procesos Coactivos instaurados por la **Contraloría General del Estado, resolvió:**⁷¹ “La Corte Suprema de Justicia, considerando que se habían generado fallos contradictorios entre la Primera Sala de los Civil y Mercantil y la Sala de lo Contencioso Administrativo, respecto a los jueces que deben conocer los juicios de excepciones al procedimiento coactivo, en los referentes a la excepciones que provienen de los procesos Coactivos instaurado por la Contraloría General del Estado, resolvió: “Salvo los que proceden de las resoluciones en firme de la Contraloría General del Estado, que con competen a la Jurisdicción Contencioso – Administrativa por disponer el art.7 del Decreto Supremo No.611 del 21 de julio de 1975, promulgando en el Registro Oficial No. 857 del 31 del mismo mes y año, donde se estableció un trámite especial

⁷⁰ **BETANCUR** Jaramillo Carlos, “DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO”, Señal editora 2da. Edición 1989. ISBN 958-9100-07-4, página 263.

⁷¹ **DECRETO SUPREMO** No.611 del 21 de julio de 1975, promulgando en el Registro Oficial No. 857.

diferente del previsto en el Código de Procedimiento Civil, así como los expresamente determinados por la Ley, debiendo los jueces dar aplicaciones estrictas del art.1020 (actual 968), de dicho Código”. Gaceta Judicial de septiembre – diciembre del 2003. Serie XVII, No.13, Pág. 4077.

La Sociedad de Lucha Contra el Cáncer del Ecuador (SOLCA) es una persona jurídica de derecho privado y de derecho público, por lo que cualquier acto o resolución de su seno no corresponde conocerlo a la jurisdicción contencioso administrativo. A efecto de precisar la naturaleza jurídica de SOLCA, hay que atender, necesariamente, a sus estatutos; y, de su examen se concluye no integra lo que la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativo califica como Administración Pública en sus diferentes segmentos, ni es persona jurídica semipública que hubiere sido creada y regulada como tal por la Ley. SOLCA, no fue creada, no nació de un acto autónomo del ESTADO, mediante una ley emanada por la función Legislativa, sino a merced de la iniciativa privada conforme expresa sus estatutos, cuando en el Art.1. Dice “El 7 de diciembre de 1951, se fundó la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer, en el Ecuador, cuyas siglas son SOLCA, con domicilio en Guayaquil SOLCA, es una sociedad de derecho privado y de servicio público. Fallo de Triple Reiteración, Gaceta Judicial de septiembre – diciembre de 2000, Serie 7, No. 7, página 1831.

9.- RECURSOS

9.1.- Apelación.

Se manifestó anteriormente, que ante a la jurisdicción especial de coactiva como en todos los procesos de ejecución, se puede interponer los recursos de apelación, nulidad y casación los mismos que pueden ser interpuestos ante el órgano jurisdiccional competente como son los jueces fiscales de la Corte provincial de justicia. **En la parte pertinente del Código de Procedimiento Civil, se establece con claridad el derecho que concede la ley a los litigantes para interponer el recurso ante un fallo**

que no le favorezca⁷², “Al respecto, los artículos 320 y 321 de la norma jurídica antes mencionada expresan:

“art. 320.- Ley establece los recursos de apelación, casación y hecho, sin perjuicio que al proponérselos se alegue la nulidad del proceso.

Art. 321.- Siempre que la ley no deniegue expresamente un recurso se entenderá que lo concede”.

De esta forma queda desvirtuado, la existencia de limitantes para conceder un recurso a quien lo solicite, entendiéndose que cada recurso, establece formas y condiciones para su presentación, relacionado con la autoridad ante quien se lo interpone, el tiempo oportuno que tienen para hacerlo y los presupuestos que cada uno de estos debe contener para sus aceptación.

Apelación a la coactiva se entiende el recurso interpuesto ante el superior para que revise la providencia del inferior y corrija sus errores: **DEVIS**⁷³ Echandia Hernando: Al respecto afirma: “Cuando una parte apela y la otra se adhiere a la apelación, el superior tiene la facultad y competencia para revisar y modificar la providencia o sentencia recurrida en cualquier sentido, favorable o desfavorable a cualquiera de las partes”.

Este recurso es conocido también como de segunda instancia así lo contempla el art. 977 del Código de Procedimiento Civil. De lo expuesto se colige que a más de referirse a las causas de excepciones de la coactiva, se puede interponer el recurso de apelación. La ley busca así evitar que se dilaten las resoluciones que deban dictar el juez de primera instancia al menos eso se desprende del texto que rige esta institución de las excepciones a la coactiva, tanto es así que de manera expresa determina que al interponerse la acción de excepciones a la coactiva no puede el actor dejar de impulsarla por más de treinta días hábiles caso contrario, la causa

⁷² **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL.** Corporación de Estudios y Publicaciones 2009. ISBN 9978-86-446-6. Art 320 y 321.

⁷³ **DEVIS** Echandia Hernando, “**NOCIONES GENERALES DE DERECHO PROCESAL CIVIL**”, **TEMIS** 2da Edición 2009. Bogotá. ISBN 978-958-35-0716-8, página 387.

se terminara a favor de la institución acreedora o del juez de coactiva que fue demandado y que representa a dicha institución.

La misma determinación en el tiempo se establece para la segunda instancia o la fase de apelación, con la diferencia que en esta etapa, la falta de impulso en dicho lapso de treinta días hábiles, beneficiara al litigante al que se le beneficio en primera instancia, puesto que no cabe en esta etapa por ningún concepto beneficiara a la institución acreedora, si en primera instancia no aportó pruebas ni elementos de convicción que permitan que la razón de existir y de plantear la causa coactiva no se haya encontrado debidamente determinada y sustentada, mal se podría entonces premiar a un funcionario ejecutor judicial de coactiva que opera con negligencia, hacer lo contrario es decir establecer en segunda instancia beneficios de oficio al ente acreedor desnaturalizaría la institución de la apelación, lo que significaría que el Estado todo poderoso y los entes acreedores facultados para ejercer la jurisdicción coactiva, tienen plenos poderes y respaldo absoluto de la norma y la doctrina hecho que no es así y que contradice los principios elementales constitucionales del debido proceso.

9.2. El Recurso de casación en la coactiva.

El recurso de casación es de todos los recursos, el que requiere un estudio más profundo, por la cantidad de factores y complicaciones que puede desprenderse. Si partimos del hecho de que ningún proceso tiene más de dos instancias y que por tanto el de casación viene hacer un recurso extraordinario por lo que se limita a los casos en que la importancia del litigio sea por su valor por su naturaleza, lo justifica.

La extinta Corte Suprema de Justicia, a título de ritualismo riguroso por considerar este recurso de alta técnica jurídica que de hecho lo es, ha rechazado por errores de forma en la formulación del recurso una considerable cantidad de estos que han sido interpuestos en especial durante los últimos años esto es del 2005 al 2009.

La limitación a que se refiere la ex - Corte Suprema de Justicia, está considerada en tres aspectos que lo señala de manera sucinta el jurista

DEVIS⁷⁴ Echandia Hernando cuya cita dice: “1.- En cuanto a las sentencias que pueden ser objeto de él, pues solo se otorga para algunas de las dictadas por Tribunales Superiores en segunda instancia y en lo civil además para las que dicten en única instancia en procesos de responsabilidad civil contra jueces (pero en lo civil y laboral puede proponerse *per-saltum*, contra la del juez de primera instancia); 2.- En cuanto a las causales que sirven para que estas sentencias puedan ser revocadas o reformadas que están taxativamente señaladas); y, 3.- En cuanto a las facultades de la Corte en el examen y decisión de recursos, pues no puede examinar errores de la sentencia que el recurrente no acuse ni por causales que la ley no contemple”.

Es procedente en caso de inconformidad por una de las partes a la resolución de primera instancia o de la Corte Provincial de Justicia siempre y cuando se cumplan técnicamente con los requisitos puntualizados en la ley de casación, interponer este recurso ante la Corte Nacional de Justicia, de conformidad a lo establecido en el art.1 de la **Ley de Casación, la misma que expresa:**⁷⁵ “Art.1.- El recurso de que trata esta Ley es de competencia de la Corte Nacional de Justicia que actúa como Tribunal de Casación en todas las materias, a través de sus Salas Especializadas”.

Finalmente, cabe puntualizar que si bien es cierto la casación no procede por ningún concepto en caso de jurisdicción coactiva sino en caso de las excepciones a la coactiva, conviene analizar o tomar en cuenta dos casos que tienen vinculación a la misma, el uno es el referente de sí procede o no al recurso de casación ante los juicios ejecutivos, y, el otro es si procede o no la interposición de la Casación de manera directa ante resoluciones de una sola instancia.

En cuanto al primer caso, tal como está regulada la normativa referente a este recurso, considero que en procesos de ejecución, resulta improcedente la aplicación de este recurso y que solo está dado para los

⁷⁴ **DEVIS** Echandia Hernando, “**NOCIONES GENERALES DE DERECHO PROCESAL CIVIL**”, TEMIS 2da Edición 2009. Bogotá. ISBN 978-958-35-0716-8, página 389.

⁷⁵ **LEY DE CASACION**. Art.1.

procesos de conocimiento. Al respecto, el jurista **ANDRADE**⁷⁶ Ubidia Santiago, expresa: “Solamente en los procesos de conocimiento, o si se abre totalmente las puertas para que accedan al recurso extraordinario todos los procesos de ejecución, o si se prevén ciertos casos de juicios ejecutivos, sea por la naturaleza del título en que se fundan las acciones, sea porque el proceso ejecutivo se desvirtúa y se convierte en proceso de conocimiento en razón de las excepciones interpuestas por los demandados”.

Mientras no exista una reforma a la Ley de Casación, este recurso es aplicable solo para los procesos de conocimiento, a ello se refiere el Art.2 de la mencionada norma jurídica, en razón de que actualmente se abusa del recurso de una forma muy preocupante, especialmente con la intención de convertir a este recurso en un mecanismo para postergar indebidamente el cumplimiento de la sentencia.

9.3.- Nulidad en la coactiva.

La acción de nulidad esta considera por nuestra legislación procesal como una alegación que puede ser expuesta y argumentada junto a cualquiera de los recursos que se interponga, así lo determina claramente el Art. 320 del **Código de Procedimiento Civil**⁷⁷, al señalar que: “La Ley establece los recursos de apelación, casación, y de hecho, sin perjuicios de que al proponérselos se alegue la nulidad del proceso”.

La nulidad procesal puede alegarse solo cuando se omitiere alguna solemnidad sustancial de las establecidas en Código de Procedimiento Civil, debiendo tomarse en cuenta que tanto esta razón, como la contemplada en el art.1014 del Código de Procedimiento Civil, pueden servir de fundamento para interponer el recurso de apelación de la **norma procesal señalada**⁷⁸ establece lo siguiente; “La violación del trámite correspondiente a la naturaleza del asunto o al de la causa de la que se esté juzgando, anula el proceso; y los Juzgados y Tribunales declararan la nulidad, de oficio o a petición de parte siempre que dicha violación hubiese influido o pudiese influir

⁷⁶ **ANDRADE** Ubidia Santiago, “**LA CASACIÓN CIVIL EN EL ECUADOR**”, pagina 55.

⁷⁷ **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL**, Corporación de Estudios y Publicaciones 2009. ISBN 9978-86-446-6. Art. 320.

⁷⁸ **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL**, Corporación de Estudios y Publicaciones 2009. ISBN 9978-86-446-6. Art. 1014.

en la decisión de la causa, observando, en lo demás, las reglas generales y especialmente lo expuesto en los artículos 355, 356, y 357”.

Efectuando un análisis de las normas procesales citadas, puede decirse que las nulidades procesales que pudieran alegarse son consideradas recursos o impugnaciones, lo cual igualmente es aplicable a los casos de excepciones a la coactiva.

10.- ACCIONES ESPECIALES CONTRA EL DEUDOR.

El acreedor con el propósito de proteger su acreencia, la Ley le brinda dos opciones diferentes, como son la acción Pauliana y la Confiscación, lo que a continuación me refiero:

10.1.- Acción Paulina.

En nuestra legislación, el ejercicio de esta acción procesal busca proteger al acreedor de iniciar acciones judiciales en contra de su deudor, cuando este trata de desaparecer bienes antes de que se le inicie cualquier acción judicial con el propósito de cobrar lo adeudado. El propósito fundamental de la acción Pauliana, es el de producir la anulación de los actos o contratos que pudieran haberse efectuado en fraude de los intereses de los acreedores.

La Acción Pauliana según cita **JARAMILLO**⁷⁹ Hernando, en su monografía jurídica, señala: “Que esta tuvo su origen en Roma, producto de la fusión que hizo Justiniano de dos instituciones la *Integrum Restitutio* y el *Interdictum Fraudatorium*, en una acción única que los glosadores medioevales atribuyeron posteriormente al pretor Paulus, de donde deriva su nombre Pauliana. Esta acción consiste, básicamente, en que los acreedores pueden obtener la revocación de las enajenaciones que el deudor haya hecho en fraude de ellos, esta acción se la puede ejercer no solo contra el deudor sino contra los terceros que se hubieran aprovechado del acto, aun contra el adquirente del bienes del deudor aunque ya no los poseyera”.

⁷⁹ JARAMILLO Hernando, “MONOGRAFÍA JURÍDICA”, EDITORIAL TEMIS. Página. 4.

En derecho también se la puede identificar como la acción de fraude o acción revocatoria y en la práctica lo que constituye realmente, es una acción de rescisión de contrato o actos que van en perjuicio de un tercero que en la mayoría de los casos es el acreedor.

Nuestro Código Civil⁸⁰ en el art. 2370 numeral 1 referente a la acción Pauliana, establece: “Los acreedores tendrán derecho para que se rescindan los contratos onerosos y las hipotecas, prendas, anticresis o constitución de patrimonio familiar que el deudor haya otorgado en perjuicio de ellos, estando de mala fe el otorgante y el adquirente esto es, conociendo ambos el mal estado de los negocios del primero”.

Del citado artículo vale señalar algunos elementos importantes que identifica la acción Pauliana.

- a) El perjuicio que sufren los acreedores, cuando el deudor se desprende de sus bienes y no tiene como responder, lo que en derecho se conoce como estado de insolvencia;*
- b) El cometimiento del fraude por parte del otorgante y adquirente, existiendo mala fe, en razón de que ambos conocían el mal estado de los negocios del primero.*

Ante la actuación del deudor de disponer de sus bienes con la intención de no pagar sus deudas, corresponde al acreedor ejercer la acción Pauliana y probar que el acto realizador por su deudor cuya revocatoria solicita, le es perjudicial, por cuanto lesiona sus créditos al colocar a dicho deudor en estado de insolvencia.

Si lo ejecutantes o acreedores no prueban los elementos esenciales de la insolvencia y del fraude la demanda indudablemente será negada, de ahí la importancia de probar el mal estado de los negocios de su deudor y la mala fe tanto el otorgante y el adquirente en la participación del acto o contrato en perjuicio del acreedor.

⁸⁰ **CÓDIGO CIVIL.** Editorial Jurídica del Ecuador. ISBN 978-9978-17-148-7. Art. 2370.

Las acciones concedidas en este artículo a los acreedores expiran en un año contado desde la fecha de celebración del acto o contrato que le perjudica.

El tratadista, **PAZ Y MIÑO**⁸¹ Jaramillo Oswaldo, en su obra *Caución en el Derecho Civil Ecuatoriano*, señala las siguientes particularidades o características que tiene la acción Pauliana: “a) El crédito que se ha otorgado en primera instancia será de fecha anterior al contrato fraudulento, este aspecto es importante porque se presume que el acreedor otorga el préstamo una fecha posterior al primer contrato, es decir con pleno conocimiento de la mala situación del deudor, y, por lo tanto al realizarlo era también conocedor del riesgo que adquiriría; b) cuando se iniciado el proceso contra el deudor, este deberá estar fuera de la posibilidad de pagar sus deudas u obligaciones, o por lo menos su mala situación económica será evidente; c) el deudor habrá actuado con dolo, mala fe, con intenciones de fraude hacia su acreedor, al momento de realizar o celebrar esos actos gratuitos u oneroso por lo tanto de hecho será conocedor de su pobre situación económica; d) el adquirente con que el deudor celebre el acto o contrato también actuara de mala fe, con dolo y con ánimo de dañar al acreedor ya que se presume que él también estaba enterado que el deudor estaba en mala situación, e) cuando los contratos sean de tipo gratuito, solo se probara el mal estado del deudor y surtirá el efecto deseado de la acción Pauliana; f) se tramita esta acción en juicio ordinario ya que tiene el carácter de declarativo y g) se aceptan incluso las pruebas de tipos presuntivos en este tipo de acción, por lo tanto para justificar y fundamentar la demanda se utilizan todos los medios probatorios establecidos en la ley”.

El objetivo principal de la Acción Pauliana es el de reconstruir el patrimonio del deudor para que vuelvan a figurar en el los bienes que hayan salido del mismo por virtud del acto indebido que produjo la disminución de los bienes patrimoniales por parte del deudor. Al decir de **ALESSANDRI**⁸² Rodríguez Arturo, la Acción Pauliana es “Obtener la revocación de los actos que el deudor ha ejecutado para empobrecerse, es decir, para disminuir su

⁸¹ **PAZ Y MIÑO** Jaramillo Oswaldo, “CAUCIÓN EN EL DERECHO CIVIL ECUATORIANO”, pagina. 87.

⁸² **ALESSANDRI** Rodríguez Arturo, “TEORÍA DE LAS OBLIGACIONES”, Editorial Nacimiento – Santiago de Chile, página. 150.

patrimonio en perjuicio de los acreedores, a fin de que mediante de esta revocación, vuelvan al patrimonio del deudor los bienes que en él se encontraban y que el deudor hizo salir fraudulentamente”.

Este es el efecto de considerar a la acción pauliana como una acción anulatoria del acto o contrato celebrado en perjuicio de los acreedores. El pensamiento de **ALESSANDRI** culmina en su afirmación de que si el deudor hace salir fraudulentamente sus bienes, comete un verdadero acto ilícito, un delito civil, que conlleva a los acreedores a la debida reparación del daño.

La mayoría de los autores confirman que el fundamento jurídico de la acción Pauliana está establecida en la garantía general de prenda que trata el art. 2391 del Código Civil, de tal forma que cuando quiera que el deudor, en forma fraudulenta, extinga o reduzca esta garantía, la ley otorga a los acreedores perjudicados la acción rescisoria de tales actos, cuya consecuencia es la de reconstruir el patrimonio del deudor para el solo efecto de que el acreedor accionante pueda hacer efectivo su crédito en los bienes que fraudulentamente fueron sacados del patrimonio del deudor, cubriendo así la falta total de bienes en el patrimonio del deudor o utilizándolo para satisfacer la diferencia.

La jurisprudencia ecuatoriana muy escasa por cierto en materia de **Acción Pauliana**⁸³ ha sostenido en 1887, que “La acción que tiene el acreedor para demandar la revocación de los actos fraudulentos del deudor, es, según la legislación ecuatoriana el complemento que tiene el primero para ser pagado con los bienes del segundo, en consecuencia, no puede decirse que el acreedor perjudicado solo puede ejercitar dicha acción en el caso de cesión de bienes o en el de concurso porque lo único que como condición requiere para ello el precitado artículo 2450 (actual 2394) es que haya habido mala fe y perjuicio para los acreedores”. Gaceta judicial No.6, de junio 28 de 1902, pág. 15. En sentido similar, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en fallo de 1944, Gaceta judicial serie VI, No. 14, pág. 886.

⁸³JURISPRUDENCIA ECUATORIANA, GACETA JUDICIAL No.6, de Junio 28 de 1902, pág. 15.

10.2.- La confiscación.

Conforme al diccionario jurídico **CABENELLAS** de Torres Guillermo, “Confiscar significa hacer uso de una cosa particular, propiedad pública, mediante el empleo de la fuerza. Privar de los bienes patrimoniales a una persona o institución y aplicarlos a favor del Estado”.

Al respecto conviene indicar que, el Estado se reserva el derecho de intervenir en la propiedad privada en casos muy especiales y de estricta necesidad debidamente amparado en la norma Constitucional y en leyes especiales como es la expropiación de bienes cuando su propósito es la ejecución de programas de interés social sin embargo hay casos de excepción cuando el Presidente de la República puede disponer de las requisiciones sean necesarias conforme a lo señalado en el artículo 165 numeral 8 de la **Constitución**⁸⁴.

Conviene recordar que a propósito de este tema el artículo 29 de la **Ley de Instituciones del Sistema Financiero**⁸⁵, referente a los recursos de la Agencia de Garantías de Depósitos, son intangible e inembargables así lo expresa el ultimo inciso del artículo 29 que expresa: “En aquellos casos en que los administradores hayan declarado patrimonios técnicos irreales, hayan alterado las cifras de sus balances o cobrado tasas de interés sobre interés garantizaran con su patrimonio personal los depósitos de la institución financiera y la Agencia de Garantías de Depósitos podrá incautar aquellos bienes que son de público conocimiento de propiedad de estos accionistas y transferirlos a un fideicomiso y garantía mientras se prueba su real propiedad en cuyo caso pasara a ser recursos de la Agencia de Garantías de Depósitos y durante este periodo se dispondrá su prohibición de enajenar”.

⁸⁴ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones 2012. ISBN 978-9978-86-808-9, Art.165.

⁸⁵ LEY ORGÁNICA DE INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO. Art. 29.

PREGUNTA A CONTESTAR

¿Hasta qué punto, se cumple en los procesos coactivos con el principio de unidad jurisdiccional?

VARIABLE ÚNICA

Los procesos coactivos conforme a nuestro ordenamiento jurídico, no cumplen con el principio de unidad jurisdiccional.

Indicadores

- Regular en nuestro ordenamiento jurídico el procedimiento coactivo para que cumpla con el principio de unidad jurisdiccional.
- Jurisdicción coactiva como medio para la recuperación de acreencias en favor del Estado.
- Inicio del procedimiento coactivo con la emisión del auto de pago por parte del ente recaudador.
- Jurisdicción de jueces y juzgados especiales de coactiva como órganos independientes del Poder ejecutivo.
- Intervención del Poder judicial una vez presentadas las excepciones ante el ente recaudador.

CAPITULO III

METODOLOGÍA

Modalidad de la investigación

Para efectuar la investigación del presente trabajo, se ha utilizado una modalidad cuantitativa, cualitativa, categoría interactiva, no experimental, diseño descriptivo, en base a inducciones o deducciones realizadas por medio de la hermenéutica jurídica, es decir el estudio o interpretación de las diferentes leyes que van desde la Constitución de la República, el Código Orgánico Tributario, el Código Orgánico de la Función Judicial, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ley Orgánica General de Instituciones del Sistema Financiero, Código de Procedimiento Civil, Código Orgánico de Administración Territorial, Ley de Creación de la Agencia de Garantías de Depósitos (AGD), Ley de Casación, Ley de Reordenamiento en Materia económica, en el área tributaria financiera, y Ley Reformatoria a la Ley No. 98-17 de Reordenamiento en Materia Económica en el área tributaria financiera promulgada en el Registro Oficial, de 28 de enero de 2002, y otras disposiciones legales vinculadas con la jurisdicción coactiva.

También se ha utilizado una modalidad cualitativa de diseño histórico lógico con la finalidad de conocer el desarrollo acelerado que ha tenido en los últimos tiempos la jurisdicción coactiva como medio de ejecución en el derecho público ecuatoriano.

Es de considerar que la metodología utilizada se enfoca en lo que la técnica y la investigación moderna exigen, la misma que se complementa con la técnica de juicios de expertos, es decir el de realizar una entrevista de al menos a tres especialistas en materia de Derecho Administrativo (tributario) y principalmente lo relacionado a los procesos coactivos.

La metodología de investigación utilizada para el presente trabajo, tiene una modalidad cuantitativa, cualitativa, categoría interactiva, no experimental, diseño jurídico descriptivo, fundamentado en el análisis de conceptos de las diferentes normativas relacionadas al proceso coactivo, con

un carácter teórico y textual contenido en obras de estudiosos en materia de jurisdicción coactiva.

Población y muestra.

Para el estudio del presente trabajo investigativo respecto del ejercicio de la acción coactiva, como medio de ejecución en el derecho público, se ha tomado como muestra 5305 entre autos, resoluciones, excepciones, e impugnaciones así como las sentencias expedidas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y Tribunal Distrital de lo Fiscal y Corte Nacional de Justicia del Ecuador, de las cuales 5305 han sido ejecutadas y 2057 están en la fase de mandamiento de ejecución o cumplimiento de sentencia, las mismas que serán analizadas en el siguiente capítulo.

BASE DE DATOS DE LAS CAUSAS SOBRE JURISDICCIÓN COACTIVA DE LOS AÑOS 2012- 2013

UNIDADES DE OBSERVACIÓN	POBLACIÓN (N)	MUESTRA (n)
Resoluciones	5305	100
Autos de Pago	2545	48
Impugnaciones	589	11
Juicios de Excepciones	312	6
Sentencias de Primera Instancia	152	3
Sentencias de Segunda Instancia	419	8
Casación	120	2

Fuente: Corte Nacional del Justicia del Ecuador.

Elaboración y autor.

Instrumentos de recolección de datos.

Métodos empíricos:

En el presente trabajo de investigación, se ha utilizado la técnica de observación documental, para el análisis de contenido de las publicaciones de los Registros Oficiales, los mismos que contienen las sentencias emitidas por la Corte Nacional de Justicia y de las Salas de lo Contencioso Administrativo y Fiscal, así como los boletines de la Corporación Financiera Nacional (CFN), Banco Nacional de Fomento (BNF), Servicio de Rentas Internas (SRI) respecto de los procesos que en su oportunidad tuvo a su cargo la Agencia de Garantías de Depósitos (AGD), documentos que de alguna forma recogen una síntesis del proceso, es decir desde su inicio, los hechos que lo motivaron hasta llegar a la fase resolutive finalmente.

Otro instrumento de apoyo son las fichas de fuentes escritas como los diferentes textos consultados, además de aplicar la técnica de juicio de expertos a través de un cuestionario realizados a los doctores Juan Martínez Yntriago, Juan Carlos Sánchez Barrezueta, e Iván Pino Rodríguez.

Igualmente, la Constitución Política de la República del Ecuador vigente y las diferentes leyes utilizadas como fuentes de análisis y unidades de observación tales como el Código Orgánico Tributario, el Código de Procedimiento Civil, el Código Orgánico de la Función Judicial, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento, Ley Orgánica de la Corporación Financiera Nacional, Ley General del Instituciones del Sistema Financiero, Código Orgánico de Administración Territorial, Ley de Creación de la Agencia de Garantías de Depósitos (AGD), Ley de Casación, Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el área tributaria financiera, Ley Reformatoria a la Ley No. 98-17 de Reordenamiento en Materia Económica en el área tributaria financiera, y demás disposiciones legales vinculadas con la jurisdicción coactiva, son entre otros los instrumentos de apoyo utilizados para la realización del presente trabajo.

PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.

Para el inicio del presente trabajo, lo primero en realizar fue haber seleccionado el tema la jurisdicción coactiva como Medio de Ejecución en el Derecho Público. Al hablar de jurisdicción coactiva, nos referimos a la acción coactiva, al proceso o juicio instaurado contra el deudor o contribuyente por parte del Estado, para ejercer de esta forma el cobro de la deuda.

Una vez seleccionado el tema, es evidente que la acción coactiva es un medio o instrumento de cobro por parte del Estado en contra del deudor u obligado por consiguiente, el paso siguiente fue el de elaborar el Marco Teórico, el mismo que comprende los temas y subtemas tales como los Antecedentes de la jurisdicción coactiva, las particularidades y la naturaleza de jurídica de la acción coactiva, el proceso coactivo, los títulos ejecutivos fiscales, la acción coactiva y su procedimiento de cobro, el término para pagar o presentar excepciones, los recursos que poseen las partes como medio de defensa y las acciones especiales ejecutadas contra el deudor, todo ello contiene el desarrollo del proceso coactivo a cargo del funcionario ejecutor o juez de coactiva teniendo como pregunta principal ¿En qué medida la jurisdicción coactiva constituye un proceso administrativo o judicial?, y cuya única variable es que la jurisdicción coactiva es un proceso especial.

Otro aspecto importante, es el contenido metodológico que comprende los instrumentos de recolección de datos, población y muestra como modalidad de la investigación de tipo descriptiva e histórica, las fuentes reales y virtuales consultadas así como el juicio de experto. Todos esos elementos han servido de apoyo para el desarrollo del presente trabajo, luego de lo cual se realiza el análisis de los resultados obtenidos en la investigación basada en las unidades de observación como son las sentencias y resoluciones dictadas por la Corte Nacional de Justicia y de las Salas de lo Contencioso Administrativo y Fiscal, así como los boletines de la Corporación Financiera Nacional (CFN), Banco Nacional de Fomento (BNF), Servicio de Rentas Internas (SRI), y finalmente el Capítulo V que comprende las conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Como resultado del estudio realizado en el presente trabajo, se ha tomado en cuenta la modalidad de la investigación, fundamentada en textos de consultas, registro oficiales, además de la utilización del internet, como instrumentos de recolección de datos y utilización de las unidades de observación tales como: autos, resoluciones, excepciones, e impugnaciones tomadas del Servicio de Rentas Internas (SRI), Corporación Financiera Nacional (CFN), y Banco Nacional de Fomento (BNF), así como las sentencias expedidas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y Tribunal Distrital de lo Fiscal y Corte Nacional de Justicia del Ecuador.

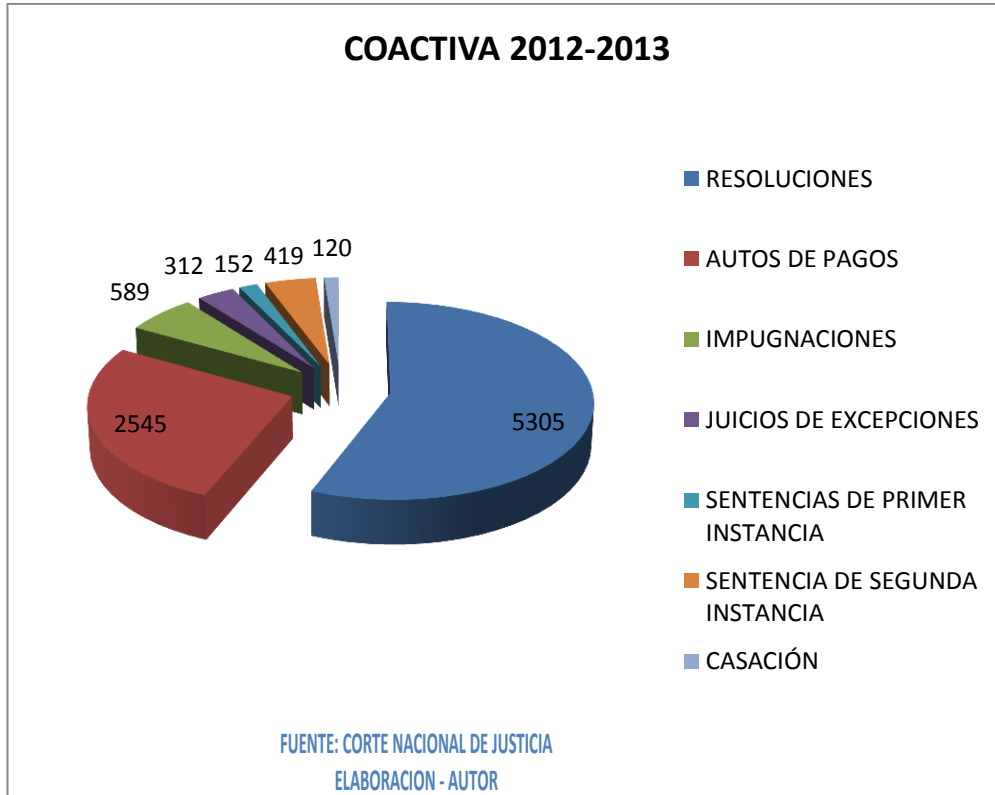
BASE DE DATOS DE LAS CAUSAS SOBRE JURISDICCIÓN COACTIVA DE LOS AÑOS 2012- 2013

UNIDADES DE OBSERVACIÓN	POBLACIÓN (N)	MUESTRA (n)
Resoluciones	5305	100
Autos de Pago	2545	48
Impugnaciones	589	11
Juicios de Excepciones	312	6
Sentencias de Primera Instancia	152	3
Sentencias de Segunda Instancia	419	8
Casación	120	2

Fuente: Corte Nacional del Justicia del Ecuador

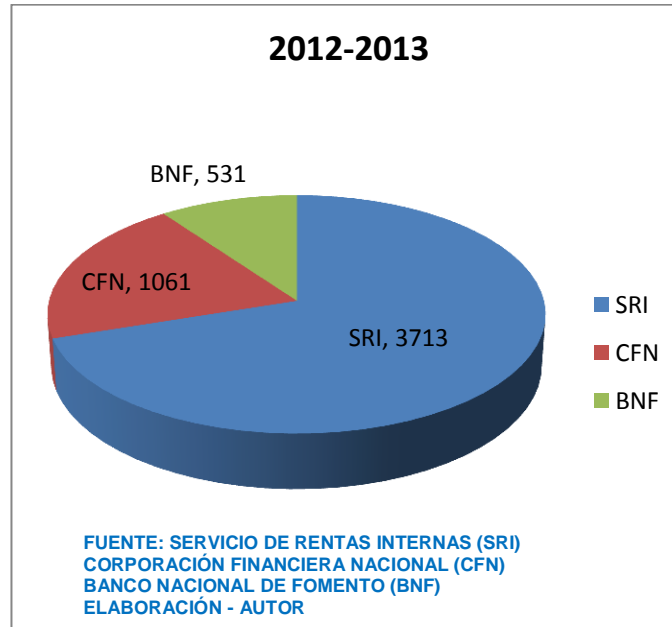
Elaboración y autor

Para una mejor identificación y cuantificación de las unidades de observación (Proceso de Jurisdicción Coactiva), presentamos a continuación los siguientes cuadros:

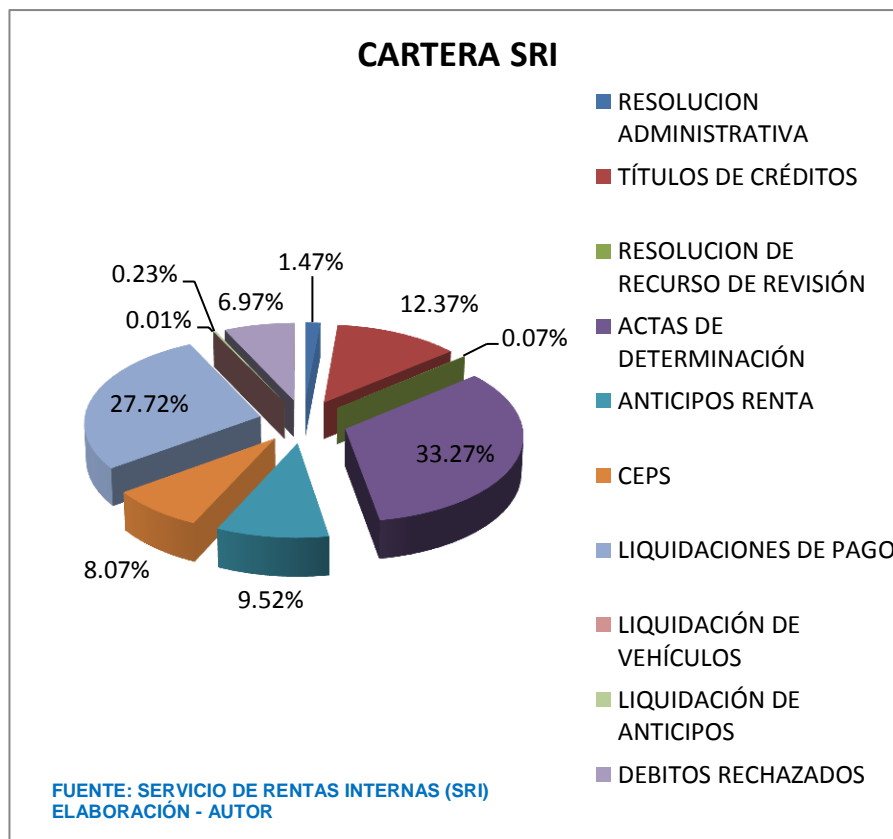


Para una mejor identificación y cuantificación de las unidades de observación (Proceso de Jurisdicción Coactiva), podemos apreciar que durante los años 2012 y 2013, ingresaron a la Función Judicial 5305 causas por el ejercicio de acciones de cobros por diferentes instituciones, entre ellas las más representativas el Servicio de Rentas Internas (SRI), Corporación Financiera Nacional (CFN), Banco Nacional de Fomento (BNF).

**RESOLUCIONES DE AUTOS DE PAGOS POR ACCIÓN COACTIVA
DE LOS AÑOS 2012 – 2013 (TRAMITADAS POR LA CORTE
NACIONAL DE JUSTICIA DEL ECUADOR)**



De la cartera total registrada en el Sistema Nacional de Cobranzas del Servicio de Rentas Internas del Ecuador, por los años 2012 y 2013, corresponde al 12.37% a obligaciones cuya acción de cobro se encuentra sustentadas por títulos de crédito. (Resoluciones sancionatorias a nivel nacional 2874). De acuerdo con el grafico anterior constan 839 causas que corresponden a represamientos de ejercicios anteriores entre una de ellas la instaurada a Bananera Noboa.



De la cartera total registrada en el Sistema Nacional de Cobranzas del Servicio de Rentas Internas del Ecuador, por los años 2012 y 2013, corresponde el 12.37% a obligaciones cuya acción de cobro se encuentra sustentadas por títulos de crédito, en la forma prevista en el Código de Procedimiento Civil y Código Orgánico Tributario.

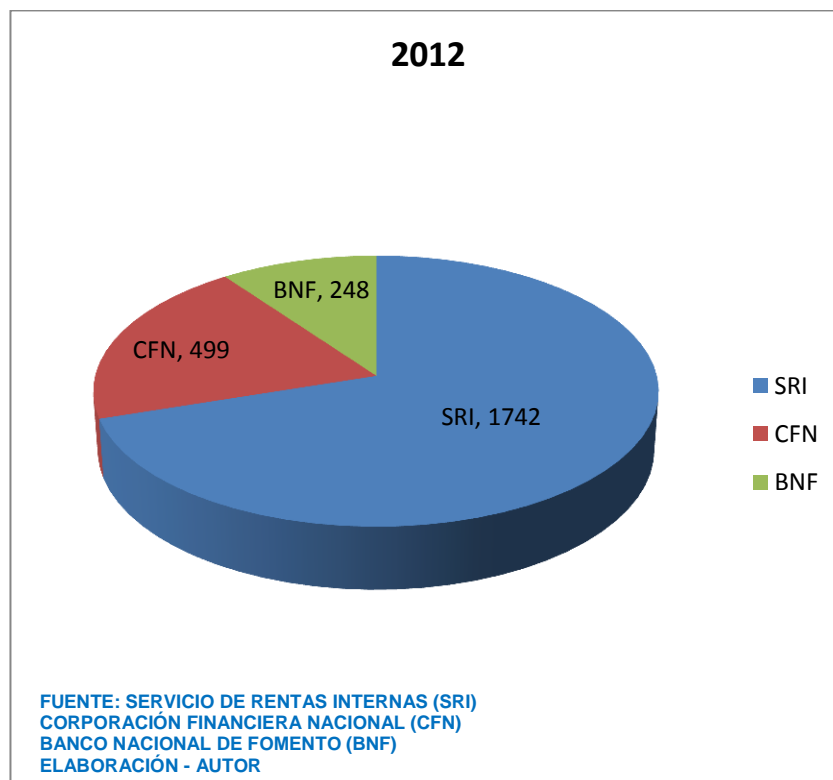
**BASE DE DATOS DE LAS CAUSAS SOBRE JURISDICCIÓN COACTIVA
DE ENERO – DICIEMBRE 2012**

UNIDADES DE OBSERVACIÓN	POBLACIÓN (N)	MUESTRA (n)
Resoluciones	2489	100
Autos de Pago	1205	48
Impugnaciones	310	12
Juicios de Excepciones	179	7
Sentencias de Primer Estancia	89	4
Sentencias de Segunda Estancia	204	8
Casación	59	2

FUENTE: Corte Nacional de Justicia del Ecuador – Servicio de Rentas Internas (SRI) – Corporación Financiera Nacional (CFN) – Banco Nacional de Fomento (BNF).

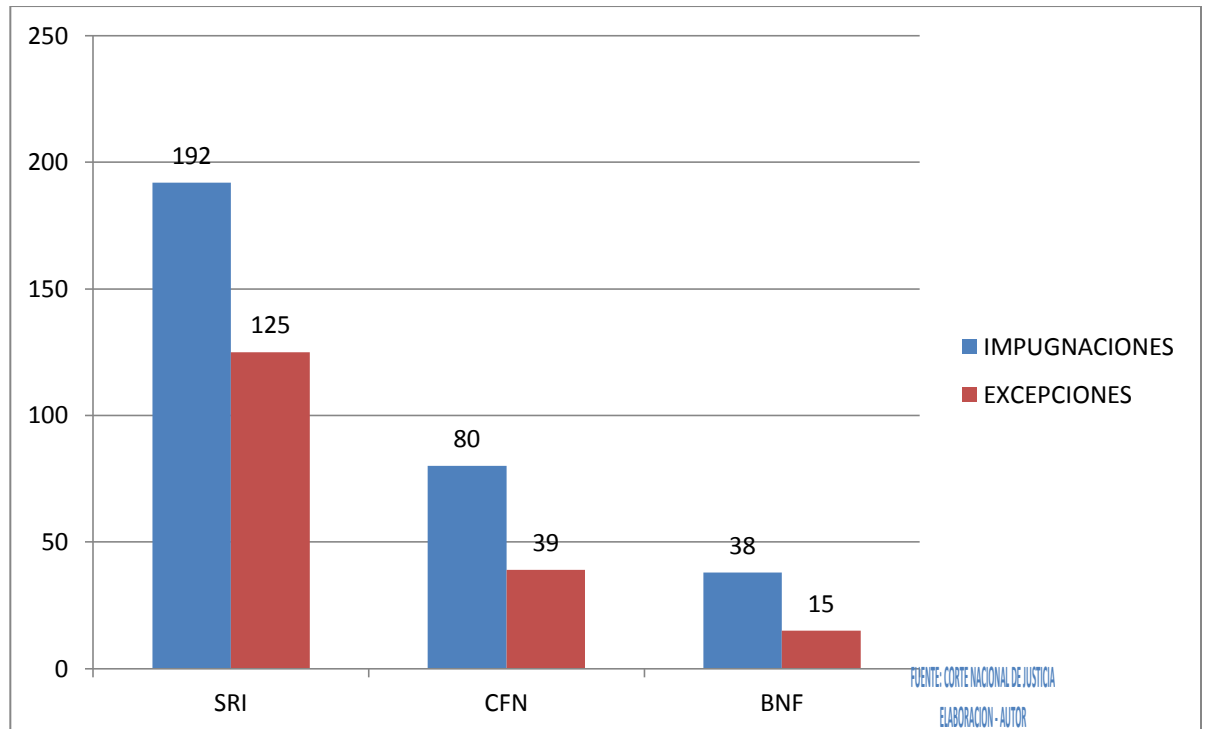
De la cartera total registrada en el Sistema Nacional de Cobranzas del Ecuador, por el año 2012, corresponde a 1205 causas al sistema judicial por acciones de cobro se encuentra sustentadas por títulos de crédito, con forme a lo previsto en el Código de Procedimiento Civil y Código Orgánico Tributario.

**BASE DE DATOS DE LAS CAUSAS SOBRE JURISDICCIÓN COACTIVA
DE ENERO – DICIEMBRE 2012 (SERVICIO DE RENTAS INTERNAS (SRI)
– CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL (CFN) – BANCO NACIONAL
DE FOMENTO (BNF)).**



De la cartera total registrada en el Sistema Nacional de Cobranzas del Ecuador, por el año 2012, corresponde a 2489 resoluciones de carácter administrativos generados por actos firmes de las tres instituciones más importantes de recaudación estatal.

**BASE DE DATOS DE LAS CAUSAS SOBRE LAS IMPUGNACIONES Y
EXCEPCIONES DE JURISDICCIÓN COACTIVA DE ENERO – DICIEMBRE
2012 (SERVICIO DE RENTAS INTERNAS (SRI) – CORPORACIÓN
FINANCIERA NACIONAL (CFN) – BANCO NACIONAL DE FOMENTO
(BNF).**



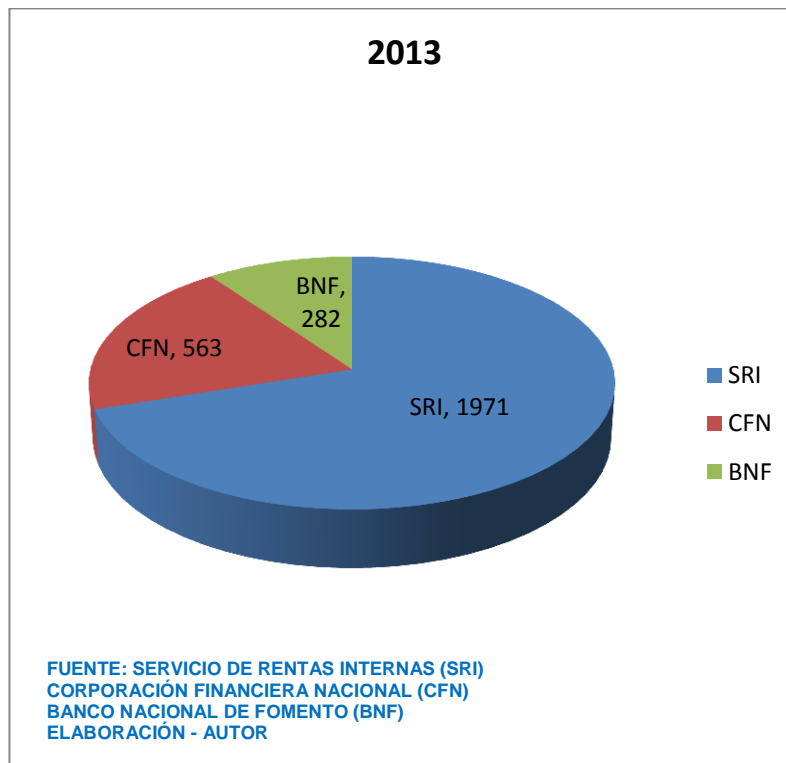
De las resoluciones en firme que se presentaron las excepciones de conformidad con la ley, y de las impugnaron en la vía administrativa que ingresaron posteriormente a la Función Judicial, el año 2012.

**BASE DE DATOS DE LAS CAUSAS SOBRE JURISDICCIÓN COACTIVA
DE ENERO – DICIEMBRE 2013**

UNIDADES DE OBSERVACIÓN	POBLACIÓN (N)	MUESTRA (n)
Resoluciones	2816	100
Autos de Pago	1340	48
Impugnaciones	279	10
Juicios de Excepciones	133	5
Sentencias de Primer Estancia	63	2
Sentencias de Segunda Estancia	215	8
Casación	61	2

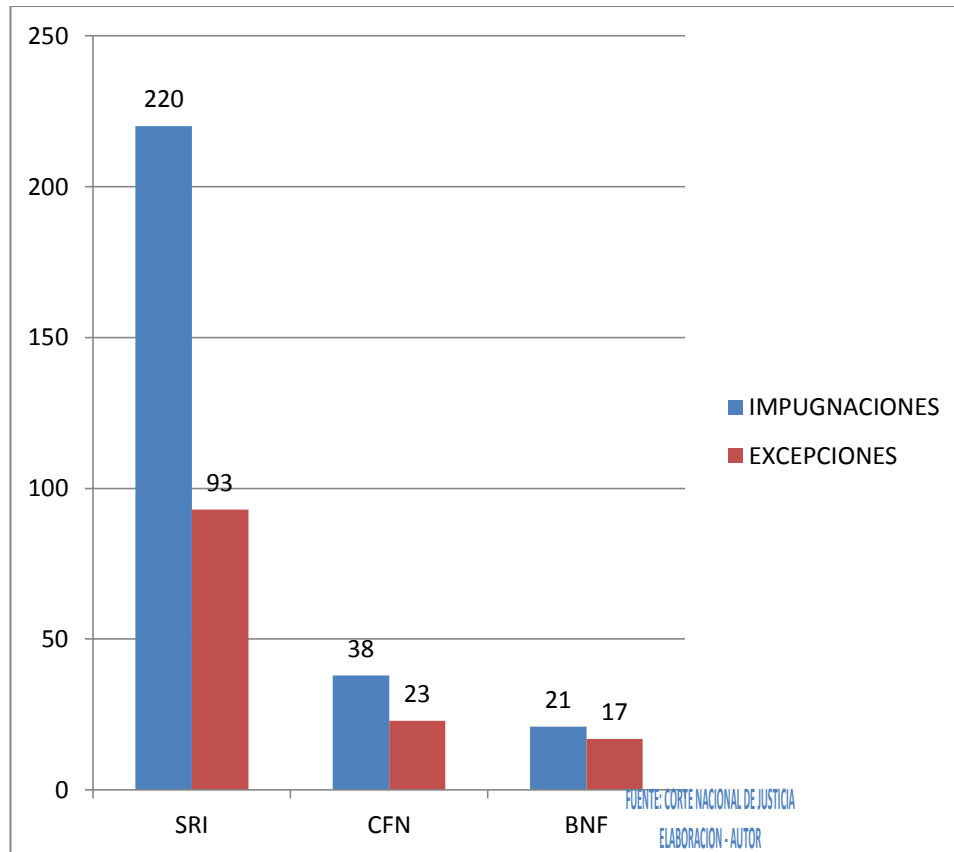
FUENTE: Corte Nacional de Justicia del Ecuador – Servicio de Rentas Internas (SRI) – Corporación Financiera Nacional (CFN) – Banco Nacional de Fomento (BNF).

**BASE DE DATOS DE LAS CAUSAS SOBRE JURISDICCIÓN COACTIVA
DE ENERO – DICIEMBRE 2013 (SERVICIO DE RENTAS INTERNAS (SRI)
– CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL (CFN) – BANCO NACIONAL
DE FOMENTO (BNF)).**



De la cartera total registrada en el Sistema Nacional de Cobranzas del Ecuador, por el año 2013, corresponde a 2816 resoluciones de carácter administrativos generados por actos firmes de las tres instituciones más importantes de recaudación estatal.

BASE DE DATOS DE LAS CAUSAS SOBRE LAS IMPUGNACIONES Y EXCEPCIONES DE JURISDICCIÓN COACTIVA DE ENERO – DICIEMBRE 2013 (SERVICIO DE RENTAS INTERNAS (SRI) – CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL (CFN) – BANCO NACIONAL DE FOMENTO (BNF)).



De las resoluciones en firme que se presentaron las excepciones de conformidad con la ley, y de las que se impugnaron en la vía administrativa que ingresaron posteriormente a la Función Judicial, el año 2013.

COMENTARIO DE LA ACCIÓN COACTIVA DESDE LA ÓPTICA DEL PROCEDIMIENTO EN LO CIVIL Y ADMINISTRATIVO

La fase administrativa de las resoluciones en lo civil.

Esta fase se efectúa por los “Empleados recaudadores” de las instituciones del sector público art. 994 del C.P.C., que no son jueces de lo civil – inicios competentes para sustanciar todos los juicios a los que se refiere el Código de Procedimiento Civil-, sino funcionarios administrativos. Para ejercer esta facultad el empleado recaudador requiere contar con el título de crédito art. 997 del C.P.C. En cuanto a la deuda, esta debe ser líquida, determinada y de plazo vencido art. 1000 C.P.C.

La fase administrativa del auto de pago en lo civil.

Cumplidos estos presupuestos, el empleado recaudador dictara el auto de pago art. 1003 del C.P.C., en el que se ordenara que el deudor pague la deuda o dimita bienes en el término de 3 días. El auto de pago dictado por el empleado recaudador, debe ser citado al deudor.

Las excepciones que pueden oponerse en lo civil.

Se inicia con la imposición de excepciones por parte del deudor, ante el juez de lo civil art. 1023 del C.P.C., previa consignación del monto al que asciende la obligación, más los intereses y las costas art. 1020 y 1023 del C.P.C. Las excepciones sólo podrán ser presentadas antes de verificado el remate de los bienes embargados art. 1021 C.P.C. El Código de Procedimiento Civil, no especifica ni limita las excepciones que pueden ser deducidas por los coactivados. No se exigirá la consignación cuando las excepciones se refieran a la falsificación de documentos con que se apareja la coactiva, o la prescripción de la acción art. 1020, inc. 3º. C.P.C. Las excepciones deducidas tiene que ser citadas al empleado recaudador en el término de seis días desde que se efectuó el depósito art. 1022 del C.P.C., quien tiene la oportunidad para contestarlas. Además, el juez ordinario correrá traslado con las excepciones al empleado recaudador por el término de dos días art. 1024 C.P.C.

La fase administrativa de las resoluciones en lo tributario.

Este procedimiento tiene como objeto el cobro de obligaciones tributarias determinadas y líquidas, así como de multas o sanciones cuyas resoluciones o sentencias se encuentran ejecutoriadas y se inicia con la emisión de un título de crédito art. 150 C.O.T. Los requisitos que deben contener los títulos de crédito están puntualizados en el art 151 del C.O.T. Es muy importante considerar que, de conformidad con el inciso final del art. 151 del C.O.T., "La falta de alguno de los requisitos establecidos en este artículo, excepto en el señalado en el numeral 6, causará la nulidad del título de Crédito. El título debe ser notificado al deudor a quien se le concederá el plazo de ocho días para el pago art. 152 C.O.T.

La fase administrativa del auto de pago en lo tributario.

La acción coactiva inicia con el auto de pago art. 162 C.O.T., que lo dicta el funcionario recaudador, si vencido los ochos días de plazo contados desde la notificación del título de crédito, el deudor no ha pagado la obligación ni ha solicitado facilidades de pago. En el auto de pago se ordenará que el deudor pague la deuda o dimita bienes dentro del término de tres días. El auto de pago deberá ser citado al coactivado de conformidad por lo manifestado en el art. 164 Código Orgánico Tributario. Si el funcionario recaudador considera que existe el riesgo potencial de que el deudor se oculte o transfiera el dominio de sus bienes o por la venta de ellos, en el auto de pago o en una providencia posterior, podrá dictar medidas cautelares.

La fase judicial en lo tributario excepciones.

Al procedimiento de ejecución se pueden oponer las excepciones previstas en el art. 213 del C.O.T. Las excepciones se deben proponer ante el ejecutor, dentro de veinte días contados de la citación con el auto de pago art. 215 C.O.T. Si el ejecutor se niega a recibir el escrito de excepciones, podrá ser presentado por medio de una autoridad administrativa o judicial, la que notificará al ejecutor en veinticuatro horas art. 216 C.O.T. El escrito de excepciones. Presentadas las excepciones o notificada su recepción, el funcionario ejecutor debe remitir al Tribunal Distrital de los Fiscal, en el plazo

de cinco días, copia del proceso coactivo y de las excepciones con sus observaciones art. 295 C.O.T.

Al escrito de excepciones son aplicables las normas de los art. 244, 245 y 246 del Código Orgánico Tributario., que son las disposiciones referentes a las presentación de demandas de impugnación de resoluciones de única o de última instancia; requisitos que deben contener las demandas; y , aclaración y complementación de demandas art. 296 C.O.T. El magistrado de sustanciación, podrá ordenar, en cualquier estado del juicio, antes de sentencia, “La continuación del procedimiento de ejecución o el afianzamiento de la obligación exigida, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 263 y siguientes del Código Orgánico Tributario, a menos que se hubiere propuesto y se encontrare en trámite demanda de impugnación.

La casación según el Código Orgánico Tributario.

El Tribunal de Casación, según el título III, del libro III del Código Tributario

La casación en materia tributaria no es nueva, pues con la publicación del Código Tributario, Registro Oficial No. 968, del 23 de diciembre de 1975, específicamente en el Título III, del libro III, se creó el Recurso de Casación, el cual presenta “uno de los mayores logros en materia jurídica tributaria”, pues permitía corregir errores de derecho cometidos por una de las Salas del Tribunal Fiscal ante el Tribunal de Casación, conformado en aquella época y hasta la reforma constitucional de 1992 por los magistrados de las otras dos salas que no conocieron del asunto, con la trascendencia jurídica de que los fallos dictados por dicho Tribunal constituían jurisprudencia obligatoria exactamente igual a las resoluciones dictadas por el Tribunal en pleno en caso de fallos contradictorios.

1) De las sentencias dictadas por la Primera Sala conocía el Tribunal de Casación integrado por los magistrados de la Segunda y Tercera. 2) De las sentencias de la Segunda Sala el Tribunal de Casación estaba formado por los Magistrados de la Primera y Tercera. 3) De las sentencias dictadas por la Tercera Sala, conocían en casación los magistrados de la Primera y

Segunda salas. El art. 293 del Código Tributario, suprimido en la codificación del 14 de junio del 2005, señalaba que los fallos del Tribunal de Casación tendrán los mismos efectos de las resoluciones tomadas por el pleno del Tribunal tomado en fallos contradictorios, es decir eran jurisprudencia obligatoria hasta que la ley no diga lo contrario.

El art. 273, inciso II, del Código Tributario, dice: “La sentencia será motivada y decidirá con claridad los puntos sobre los que se trabó la litis y aquellos que, en relación directa a los mismos, comporten control de legalidad de los antecedentes o fundamentos de la resolución o acto impugnados, aun supliendo las omisiones en que incurran las partes sobre puntos de derecho o apartándose del criterio que aquellos atribuyan a los hechos”. Al disponer obligatoriamente que las salas de los Tribunales Distritales controlen la legalidad de los actos administrativos que estén enmarcados en la ley, aun supliendo omisiones de derecho o apartándose del criterio que den a los hechos, los autores del Código Tributario se adelantaron a lo que las Constituciones de 1987, 1998 y la vigente de 2008 han adoptado como principio básico en la estructura del Estado que “El Ecuador es un Estado social de derecho”.

Sin duda, la función de los Tribunales Distritales puede encuadrarse como una especie de casación, en relación a los actos administrativos dictados por la administración pública tributaria. Efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal de Casación del Tribunal Fiscal. El artículo 329 (derogado) del Código Tributario señalaba el término de diez días desde la fecha en que fue notificada la sentencia para proponer el recurso de casación y “solo tendrá lugar por violación de leyes tributarias” (sistema abierto) en los cinco casos que la mentada norma prevé, todos ellos referidos a errores sustanciales cometidos en la sentencia, como cuando imponen el pago de un tributo no establecido en la ley o cuando exonere el pago de un impuesto vigente o cuando se fundó en una ley no aplicable al caso o cuando no se hubieren considerado hechos determinantes sobre la existencia de la obligación tributaria o si se hubiese cometido un error de derecho en la calificación de los hechos.

El inciso final del art. 293 del Código Tributario decía: “Los fallos que se dicten con motivo del recurso de casación tendrán igual efecto obligatorio”, se refiere a aquellos fallos dictados por el Tribunal en pleno que deciden fallos contradictorios, por cuya razón en uno y otro caso debía publicarse en el Registro Oficial para que sea observado obligatoriamente tanto por la administración pública tributaria, los sujetos pasivos así como por las mismas salas del Tribunal Fiscal.

Si la providencia recurrida no fuera sentencia, cualquiera que fuese la violación de ley o el error que se invoque. La Ley de Casación concede la posibilidad de presentar recurso de casación de otras providencias que no sean sentencias, pero con la condición de que los autos definitivos pongan en a los procesos de conocimiento. Igualmente el artículo 2 de la Ley de Casación prevé la posibilidad de conceder recurso de casación de los autos dictados en juicios de conocimiento para ejecutar sentencias cuando: 1) Estos contravengan lo resuelto en la sentencia y 2) Resuelvan puntos esenciales no controvertidos ni decididos en la causa.

VERIFICACIÓN DE LA PREGUNTA A CONTESTAR

¿En qué medida la jurisdicción coactiva constituye un proceso administrativo o judicial?

Como respuesta a la pregunta formulada cabe indicar, a nivel doctrinario existen dos tendencias conceptuales; la que considera que la jurisdicción coactiva es una actividad jurisdiccional, sustenta su posición en que “no solo el órgano jurisdiccional propiamente dicho ejerce tal función, sino que otras instancias, hacen lo propio, como “Los llamados por la doctrina equivalentes jurisdiccionales, que son aquellos órganos que sin pertenecer a la rama jurisdiccional del poder público, pueden cumplir tal función en virtud de la propia Constitución. Contrariamente, otros sectores de la doctrina asignan a la jurisdicción coactiva una naturaleza netamente administrativa, y considera a aquella “como la autotutela que el Estado mismo en desarrollo de sus actos realiza en aras de recuperar sus créditos”.

La tesis tanto de la ex – Corte Suprema de Justicia en Sala Plena ya había expresado su tesis de sentencia fechada el 5 de octubre de 1989, de que se trata simplemente de un procedimiento administrativo que por su naturaleza no entraña el ejercicio de la función jurisdiccional ya que en ella no se discuten derechos sino que se busca hacer efectiva la recaudación de las obligaciones tributarias o deudas fiscales surgidas de la potestad impositiva del estado.

En nuestra legislación, la denominada jurisdicción coactiva, según a nuestro criterio, no se ajusta al concepto de actividad jurisdiccional. Por lo que no se cumple con los postulados de la Constitución de la República, y en nuestro ordenamiento jurídico con el principio de unidad de jurisdiccional.

ENTREVISTA REALIZADA AL SR. AB. DR. JUAN MARTÍNEZ YNTRIAGO, CATEDRÁTICO DE LA UNIVERSIDAD ESTATAL DE GUAYAQUIL.

1.- ¿En qué medida el ejercicio de la jurisdicción coactiva constituye un proceso administrativo o judicial?

La coactiva constituye simplemente un proceso administrativo de ejecución que lamentablemente nuestra ley la denomina indebidamente jurisdicción coactiva, toda vez que la doctrina ha determinado que la jurisdicción tiene dos momentos específicos que son, en primer lugar el juzgamiento y en segundo lugar la ejecución; así nuestro Código de Procedimiento Civil y el Código Orgánico de la Función Judicial recogiendo este postulado doctrinal, han definido a la doctrina como “La potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en una materia determinada”. Este antecedente demuestra que en el proceso coactivo el único presupuesto que se cumple es el de la ejecución, porque el denominado juez de coactiva lo que hace es ejecutar algo que ya está resuelto por la existencia del título de crédito previamente emitido y cuyo pago en su cuantía no se ha realizado por parte del presunto deudor. El aspecto de juzgamiento que es imprescindible en el ejercicio de la jurisdicción deja al margen al proceso coactivo y lo limita a un mero proceso de ejecución que es como debería ser catalogado; sobre todo porque al ser un proceso administrativo permite su impugnación en la vía judicial.

2.- ¿Considera usted que el ejercicio de la jurisdicción coactiva acorde con nuestra legislación atenta al principio de unidad jurisdiccional prevista en nuestra Constitución?

Definitivamente sí, porque al concederse la calidad de juez a un funcionario administrativo no perteneciente al sistema judicial regular se está diversificando esta facultad hacia otros poderes del Estado que de acuerdo a nuestra Constitución no pueden administrar justicia por ser esta una facultad exclusiva de la Función Judicial.

3.- ¿Considera usted que para el ejercicio de la jurisdicción coactiva debe existir una ley de carácter único que establezca un procedimiento unificado del juicio coactivo?

No es necesaria la existencia de una ley específica para este procedimiento de ejecución, porque aquel está normado en nuestro Código de Procedimiento Civil a partir del Art. 941, lo que sí debería hacerse es sacar este procedimiento de nuestra ley procesal civil, aplicable para procedimientos judiciales, y trasladarla a leyes que regulan el sistema de administración pública como la Ley Orgánica del Servicio Público, la Ley Orgánica de Contratación Pública o la Ley de Empresas Públicas.

4.- ¿Cuál sería la causa por las cuales hasta el momento no existe en la legislación ecuatoriana una norma jurídica del procedimiento coactivo?

La normativa que regula el procedimiento coactivo sí existe en el Código de Procedimiento Civil vigente, lo que ocurre es que nuestro legislador al confundir la concepción adecuada de la jurisdicción, la diversificó otorgándola indebidamente a funcionarios administrativos pero conservando en nuestra ley adjetiva civil su procedimiento, cuando lo correcto hubiese sido trasladar ese proceso a las leyes específicas que rigen el sistema de administración pública.

5.- ¿Qué aspecto debería contemplar la norma relacionada al procedimiento coactivo?

La normativa relacionada al procedimiento coactivo fundamentalmente debería especificar que se trata de un proceso administrativo por el cual el Estado a través de sus instituciones y las instituciones a quien la ley confiere esa facultad, puede ejecutar el cobro de sus acreencias, sin perjuicio del derecho de los particulares a impugnar dicho proceso en la vía judicial pertinente para que sea un Juez de Derecho, con todas las facultades que concede la jurisdicción, quien resuelva el caso controvertido.

6.- ¿Cree usted que es necesario que en nuestro país existan jueces coactivos integrados en la función judicial y no funcionarios dependientes de la administración pública en general, como sucede actualmente?

No son necesarios los jueces coactivos como parte de la función judicial, ya que aquello sería disminuir la capacidad que tienen actualmente las instituciones a quienes la ley confiere la posibilidad de ejercer el proceso coactivo, de cobrar de una manera directa y más rápida todas sus acreencias, recordando que en el caso del Estado debe ser prioridad que este pueda recaudar dichas acreencias en forma ágil por cuanto estos, en algunos casos, son parte de una política presupuestaria; lo que sí deben existir son funcionarios coactivos o jefes coactivos, que tengan la calidad de ejecutores de los valores que correspondan al Estado con alguna capacidad coercitiva prescrita en la misma ley sin llegar al rango de juzgador.

ENTREVISTA REALIZADA AL SR. AB. DR. IVÁN PINO RODRÍGUEZ, ASESOR JURÍDICO DEL ASAMBLEISTA NICOLÁS LAPENTTI.

1.- ¿En qué medida el ejercicio de la jurisdicción coactiva constituye un proceso administrativo o judicial?

La coactiva constituye un proceso administrativo de ejecución que en nuestro ordenamiento jurídico le denomina indebidamente jurisdicción coactiva, toda vez que la doctrina ha determinado que la jurisdicción tiene dos momentos específicos que son, en primer lugar el juzgamiento y en segundo lugar la ejecución.

2.- ¿Considera usted que el ejercicio de la jurisdicción coactiva acorde con nuestra legislación atenta al principio de unidad jurisdiccional prevista en nuestra Constitución?

Sí, porque al concederse la calidad de juez a un funcionario administrativo no perteneciente al sistema judicial regular se está diversificando esta facultad hacia otros poderes del Estado que de acuerdo a nuestra Constitución no pueden administrar justicia por ser esta una facultad exclusiva de la Función Judicial.

3.- ¿Considera usted que para el ejercicio de la jurisdicción coactiva debe existir una ley de carácter único que establezca un procedimiento unificado del juicio coactivo?

No es necesaria la existencia de una ley específica para este procedimiento de ejecución, porque aquel está normado en nuestro Código de Procedimiento Civil a partir del Art. 941.

4.- ¿Cuál sería la causa por las cuales hasta el momento no existe en la legislación ecuatoriana una norma jurídica del procedimiento coactivo?

La normativa que regula el procedimiento coactivo sí existe en el Código de Procedimiento Civil vigente, lo que ocurre es que nuestro

legislador al confundir la concepción adecuada de la jurisdicción, la diversificó otorgándola indebidamente a funcionarios administrativos pero conservando en nuestra ley adjetiva civil su procedimiento, cuando lo correcto hubiese sido trasladar ese proceso a las leyes específicas que rigen el sistema de administración pública.

5.- ¿Qué aspecto debería contemplar la norma relacionada al procedimiento coactivo?

La normativa relacionada al procedimiento coactivo fundamentalmente debería especificar que se trata de un proceso administrativo por el cual el Estado a través de sus instituciones y las instituciones a quien la ley confiere esa facultad, puede ejecutar el cobro de sus acreencias.

6.- ¿Cree usted que es necesario que en nuestro país existan jueces coactivos integrados en la función judicial y no funcionarios dependientes de la administración pública en general, como sucede actualmente?

No son necesarios los jueces coactivos como parte de la función judicial, ya que aquello sería disminuir la capacidad que tienen actualmente las instituciones a quienes la ley confiere la posibilidad de ejercer el proceso coactivo, de cobrar de una manera directa y más rápida todas sus acreencias.

ENTREVISTA REALIZADA AL SR. AB. DR. JUAN CARLOS SÁNCHEZ BARREZUETA, JUEZ TEMPORAL DE LO CIVIL DEL CANTÓN SAMBORODÓN.

1.- ¿En qué medida el ejercicio de la jurisdicción coactiva constituye un proceso administrativo o judicial?

La coactiva es un proceso administrativo de ejecución que en nuestra ley la denomina jurisdicción coactiva, la doctrina ha determinado que la jurisdicción tiene dos momentos específicos que son, en primer lugar el juzgamiento y en segundo lugar la ejecución. En el proceso coactivo el único presupuesto que se cumple es el de la ejecución, porque el denominado juez de coactiva lo que hace es ejecutar algo que ya está resuelto por la existencia del título de crédito previamente emitido y cuyo pago en su cuantía no se ha realizado por parte del presunto deudor.

2.- ¿Considera usted que el ejercicio de la jurisdicción coactiva acorde con nuestra legislación atenta al principio de unidad jurisdiccional prevista en nuestra Constitución?

Al concederse la calidad de juez a un funcionario administrativo no perteneciente al sistema judicial, se está diversificando esta facultad hacia otros poderes del Estado que de acuerdo a nuestra Constitución no pueden administrar justicia por ser esta una facultad exclusiva de la Función Judicial.

3.- ¿Considera usted que para el ejercicio de la jurisdicción coactiva debe existir una ley de carácter único que establezca un procedimiento unificado del juicio coactivo?

No es necesaria la existencia de una ley específica para este procedimiento de ejecución, porque aquel está normado en nuestro Código de Procedimiento Civil a partir del Art. 941.

4.- ¿Cuál sería la causa por las cuales hasta el momento no existe en la legislación ecuatoriana una norma jurídica del procedimiento coactivo?

La normativa que regula el procedimiento coactivo existe en el Código de Procedimiento Civil vigente, lo que acontece es que nuestro legislador al confundir la concepción adecuada de la jurisdicción, la diversificó otorgándola indebidamente a funcionarios administrativos pero conservando en nuestra ley adjetiva civil su procedimiento.

5.- ¿Qué aspecto debería contemplar la norma relacionada al procedimiento coactivo?

La normativa relacionada al procedimiento coactivo fundamentalmente debería especificar que se trata de un proceso administrativo por el cual el Estado a través de sus instituciones y las instituciones a quien la ley confiere esa facultad, puede ejecutar el cobro de sus acreencias.

6.- ¿Cree usted que es necesario que en nuestro país existan jueces coactivos integrados en la función judicial y no funcionarios dependientes de la administración pública en general, como sucede actualmente?

No son necesarios los jueces coactivos como parte de la función judicial, ya que aquello sería disminuir la capacidad que tienen actualmente las instituciones a quienes la ley confiere la posibilidad de ejercer el proceso coactivo, de cobrar de una manera directa y más rápida todas sus acreencias, recordando que en el caso del Estado debe ser prioridad que este pueda recaudar dichas acreencias en forma ágil.

COMENTARIO A LAS ENTREVISTAS DE LA TÉCNICA “JUICIO DE EXPERTOS”

- Tal como lo hemos manifestado, la ley no se ha expresado de que se trata de una potestad jurisdiccional confiada a los funcionarios o servidores de la administración pública, sino que se trata de un procedimiento administrativo reglado. El que se explica y sustenta en el denominado procedimiento de cobro o coactiva, que de forma privativa hace que se ejecute el recaudo de una acreencia a favor del Estado, o de una obligación a cargo de los administrados, los cuales han quedado sometidos al cumplimiento de la misma por un acto administrativo en firme.
- En nuestro ordenamiento jurídico se prevé esta clase de fórmulas para el cobro de las acreencias en favor del Estado: a) Ante los jueces administradores de justicia en materia civil por la vía del proceso ejecutivo. b) Por la propia administración, en asuntos tributarios por medio del procedimiento administrativo de coactiva; en este caso, los actos serán impugnables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Mediante el procedimiento de jurisdicción coactiva, sujeto, en parte al control del juez contencioso administrativo; en este aspecto, el procedimiento por jurisdicción coactiva es mixto: administrativo mientras esté a cargo de funcionarios de la administración pública, y jurisdiccional en los que la ley obliga a remitir las resoluciones de los recursos a los funcionarios judiciales.
- Al acto que decide un proceso de esa naturaleza, sin que por ello, pueda afirmarse que el mismo reviste de jurisdicción. La atribución de funciones jurisdiccionales a los funcionarios de la administración pública es de carácter especial y, por lo tanto necesita de atribución y calificación expresa de la ley.
- Compartimos las opiniones de nuestros entrevistados en el sentido de que el Estado no ha ejercido el derecho de repetición en contra del

funcionario público responsable de conformidad con el art. 233 de la Constitución de la República que en su primer inciso dispone se aplique esta norma en caso de perjuicios ocasionados a los administrados por parte del funcionario público en sus actuaciones de ejecutor de la jurisdicción coactiva, permitiéndose que una norma de rango constitucional haya perdido su eficacia normativa por no tener una aplicación práctica.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

- Al momento en que se propone o interpone las excepciones por parte del coactivado ante la institución pública acreedora es que realmente se traba la “Litis”, y se da inicio al juicio coactivo como controversia legal sometida a la decisión de los administradores de justicia “Jueces”. En la que intervienen los tres actores: actor “El Estado”, el demandado “Coactivado o administrado”, y la autoridad “Tribunal de lo Contencioso Administrativo o Tributario, Juez de lo Civil” para que efectivamente se perfeccionen un proceso de conformidad con la ley, y la doctrina jurídica.
- El Juez de coactiva “Funcionario recaudador de la institución pública”, goza de la legitimidad de sus actos en la ejecución del procedimiento coactivo, que carece de las características esenciales, que en el derecho procesal, no se la podría definir como un verdadero proceso, por lo que se deduce es un simple procedimiento administrativo de recaudación en favor del Estado y sus instituciones. El carácter especialísimo de la Jurisdicción coactiva, que algunos estudiosos la han calificado de exorbitante por estar investida de “Jurisdicción”, que imposibilita en el presente y en el futuro el que se pueda dar cumplimiento al principio de “Unidad jurisdiccional”, consagrado en la Constitución de la República, de que exista una verdadera unidad de jurisdicción, ya que el objetivo principal de esta Jurisdicción coactiva es garantizar la rapidez y agilidad en el recaudo de los créditos por cualquier concepto estén pendientes de pago parte de los administrados se deban al Estado, quien está obligado a proteger y garantizar el bienestar de la sociedad, pasando sobre el interés individual de los administrados, por motivo de disposición de estos recursos para el cumplimiento de los objetivos de carácter económico y social, también consagrados en nuestra norma suprema.

- Aunque ello involucre el detrimento de las garantías jurisdiccionales y lesión a los principios del debido proceso, es aquí en donde se deberá decidirse que derecho tiene una mayor ponderación. Consideramos que la expedición de una ley que trate de unificar el ejercicio de una verdadera Unidad jurisdiccional, es poco probable que pudiera concretarse en nuestro ordenamiento jurídico en materia del ejercicio de la jurisdicción coactiva, o por acto normativo de órgano competente. Esta Jurisdicción coactiva incorrectamente denominada no es más que un procedimiento especialísimo o excepcional y privativo de recaudación conferido por la ley, y que inviste de facultades a la institución pública, y al funcionario "Recaudador", en calidad de Juez, que no la tiene, ni por preparación jurídica que para estos casos es requisito indispensable para un funcionario judicial.

RECOMENDACIONES

- Sugerimos, que es esencial unificar los criterios jurídicos, para encontrar el camino del derecho como bien lo manifestaba Ulpiano “Dar a cada quien lo que le corresponde”, y que estas determinaciones contenidas en los actos administrativos firmes, y para que estas cuantías que se adeudan por un sin número de conceptos al Estado, sean debidamente recaudadas, con rapidez y agilidad que el caso amerita, sin menoscabar a los administrados en el ejercicio de sus derechos y que estos no sean conculcados.
- La falta en nuestro ordenamiento jurídico de una Ley general que regule el ejercicio de la Jurisdicción coactiva, que sea aplicable a todas las instituciones y entidades públicas que están investida de esta potestad, para facilitar la normalización en los distintos ámbitos vinculado con el ejercicio de esta, de tal forma que no se vulnere los derechos de los administrados, y no le reste efectividad a los procedimientos.
- Normar la existencia de un Órgano jurisdiccional competente, esto es la existencia de verdaderos jueces con Jurisdicción coactiva para el cobro de créditos tributarios y de otras obligaciones.

BIBLIOGRAFÍA

TEXTOS

- 1.- **ARGUELLO** Luis, Manual de Derecho Romano, Editorial Astrea, Buenos Aires – Argentina 2000. ISBN 950-508-101-4.
- 2.- **ALSINA** Hugo, Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial, EDIAR Soc. Anón Editores 1962.
- 3.- **ANDRADE** Ubidia Santiago, La Casación Civil en el Ecuador, Quito – Ecuador 2000.
- 4.- **ALVARADO** Velloso Adolfo, Introducción al Derecho Procesal Tomo II, Rubiznal Culzonin Editores 2005, Buenos Aires – Argentina 2005. ISBN 950-727-167-8.
- 5.- **ALESSANDRI** Rodríguez Arturo, Derecho Civil Teoría de las Obligaciones, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá Colombia 1985.
- 6.- **BETANCUR** Jaramillo Carlos, Derecho Procesal Administrativo, Señal Editora 2da Edición 1989, Bogotá - Colombia. ISBN 958-9100-07-4.
- 7.- **BORJA** y Borja Ramiro, Teoría del Derecho Administrativo, Ediciones Deplama, Buenos Aires - Argentina, 1995. ISBN 950-14-0249-5.
- 8.- **DEVIS** Echendia Hernando, Nociones Generales del Derecho Procesal Civil, Tenis 2da Edición 2008, Bogotá – Colombia. ISBN 978-958-35-0716-8
- 9.- **CABANELLAS** de Torres Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta 2003, Buenos Aires Argentina. ISBN 950-885-046-9.
- 10.- **CARNELUTTI** Francesco, Sistema de Derecho Procesal Civil Tomo II, Uteha 1944, Buenos Aires – Argentina.
- 11.- **CALAMANDREI** Piero, Instituciones de Derecho Procesal Civil Vol. II. Biblioteca Clásicos del Derecho 1979.

- 12.- **ESCOBAR** Vélez Edgar, El Proceso de Jurisdicción Coactiva, editorial Señal Textos Cía. Ltda. Bogotá – Colombia. 2010. ISBN 978-958-9100-90-5.
- 13.- **GONZALES** Tobón Darío, la Nueva Jurisdicción Coactiva, Editorial Señal Editora Ltda. 2000. ISBN 978-958-9100-35-6.
- 14.- **HOYOS** Duque Ricardo, Sentencia de la Tercera Sala de lo Contencioso Administrativo 2001, Bogotá Colombia.
- 15.- **HOYOS** Villavicencio Washington, La Jurisdicción Especial Coactiva, Talleres Imagen Press S.A., Quito – Ecuador 2010. ISBN 978-9978-16-163-0.
- 16.- **JARAMILLO** Hernado, Monografía Jurídica, Editorial Temis 1993.
- 17.- **MORA** G Nelson, Procesos de Ejecución Tomo I, 2da Edición Editorial Temis, Bogotá – Colombia 1973.
- 18.- **PAZ Y MIÑO** Jaramillo Oswaldo, Caución en el Derecho Civil Ecuatoriano, Quito – Ecuador 1987.
- 19.- **QUIJADA** Soto Rodrigo, Latín Práctico para Abogados, Editorial Trillas, México, 2010. ISBN 978-607-17-0103-9.
- 20.- **QUINTEROS** Beatriz y **PRIETO** Eugenio, Teoría General del Proceso, Editorial Temis 1992, Bogotá – Colombia. ISBN 9583500399.
- 21.- **RODRÍGUEZ** Gustavo, Procesos Contencioso Administrativos Parte II, Librería Jurídica Wilches 1978.
- 22.- **SÁNCHEZ** Zuraty Manuel, Libro Jurisdicción Coactiva, Editorial Arturo D Rojas R (Editorial Jurídica del Ecuador), Quito – Ecuador 2007. ISBN 978-9978-17-1899.
- 23.- **SIERRA** Jaramillo Francisco, Derecho Contencioso Administrativo, Editorial Temis, Bogotá – Colombia, 1980. ISBN 978-958-9100-90-5.

24.- **SOLÍS** Menalco, Primeras Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario, Pontifica Universidad Católica del Ecuador, Quito – Ecuador 2001.

NORMAS JURÍDICAS

1.- Constitución República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, año 2012. ISBN 978-9978-66-808-9.

2.- Código Civil, Quito – Ecuador.

3.- Código Orgánico de la Función Judicial, Suplemento, R.O. número 544, 9 de Marzo, año 2009, Quito – Ecuador.

4.- Código Civil, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, año 2008, 15va Edición.

5.- Código de Ordenamiento Territorial Autonomía Descentralización, Quito – Ecuador.

6.- Código de Procedimiento Civil, Corporación de Estudios y Publicaciones 2009, Quito – Ecuador. ISBN 9978-86-446-6.

7.- Código Orgánico Tributario, Corporación de Estudios y Publicaciones 2007, Quito – Ecuador. ISBN 9978-86-282-X.

8.- Código Orgánico de Trabajo, Corporación de Estudios y Publicaciones 2007, Quito – Ecuador.

9.- Decreto Supremo No.611 del 21 de julio de 1975, promulgando en el Registro Oficial No. 857.

10.- Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 5ta edición año 2006.

11.- Ley de Seguridad Social, Quito – Ecuador.

12.- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Quito – Ecuador.

13.- Ley de Casación, Quito – Ecuador.

- 14.- Acuerdo 014 Contraloría General del Estado, Quito – Ecuador.
- 15.- Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento, Quito – Ecuador.
- 16.- Ley Orgánica de Aduanas, Quito – Ecuador.
- 17.- Ley de Reordenamiento en Materia Económica.
- 18.- Ley Orgánica de Instituciones del Sistema Financiero, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito Ecuador 2007. ISBN 9978-86-287-0.
- 19.- Ley Orgánica de Hacienda - Ecuador.
- 20.- Código de Procedimiento Civil, - Colombia.
- 21.- Código de Procedimiento Civil, - Venezuela.
- 22.- Código Tributario,- Perú.
- 23.- Gaceta Judicial Septiembre – Diciembre 2000, SERIE XVIII
- 24.- Gaceta Judicial Septiembre – Diciembre 2000, SERIE XVIII.
- 25.- Gaceta Judicial Septiembre – Diciembre 1996, SERIE XVI
- 26.- Gaceta Judicial Mayo – Agosto 1995, SERIE XVI, No. 3.

SENTENCIAS

- 1.- Sentencia del Tribunal Fiscal, Gaceta Judicial, Serie XVIII-10, Quito – Ecuador.
- 2.- Sentencia sala de los Fiscal, Corte Nacional de Justicia, Serie XVI, No.14-1999, Quito – Ecuador.
- 3.- Jurisprudencia Ecuatoriana, Gaceta Judicial No.6, de Junio 28 de 1902.

ANEXO No I

Cuestionario de entrevistas de la técnica “Juicios de Expertos”.

- 1.- ¿En qué medida el ejercicio de la jurisdicción coactiva constituye un proceso administrativo o judicial?
- 2.- ¿Considera usted que el ejercicio de la jurisdicción coactiva acorde con nuestra legislación, atenta al principio de unidad jurisdiccional prevista en la Constitución?
- 3.- ¿Considera usted que para el ejercicio de la jurisdicción coactiva debe existir una ley de carácter único que establezca un procedimiento unificado del juicio coactivo?
- 4.- ¿Cuál sería la causa por las cuales hasta el momento no existe en la legislación ecuatoriana una norma jurídica del procedimiento coactivo?
- 5.- ¿Qué aspecto debería contemplar la norma relacionada al procedimiento coactivo?
- 6.- ¿Cree usted que es necesario que en nuestro país existan jueces coactivos integrados en la función judicial y no funcionarios dependientes de la administración pública en general, como sucede actualmente?