



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA
La Universidad Católica de Loja

ÁREA SOCIOHUMANÍSTICA

TÍTULO DE MAGÍSTER EN DERECHO CIVIL Y PROCESAL
CIVIL

**Inaplicabilidad del debido proceso en el ejercicio y sustanciación de la
jurisdicción coactiva de la Dirección Provincial de Pichincha del
Consejo de la Judicatura**

TRABAJO DE TITULACIÓN

AUTOR: Cadena Vásquez, Jaime Eduardo, Ab.

DIRECTORA: Encarnación Ordóñez, Sandra Jacqueline, Mgtr.

CENTRO UNIVERSITARIO QUITO

2016

APROBACIÓN DE LA DIRECTORA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Magister
Dra. Sandra Jacqueline Encarnación Ordóñez
DOCENTE MAESTRIA EN DERECHO CIVIL

De mi consideración:

El presente trabajo de titulación, denominado: Inaplicabilidad del debido proceso en el ejercicio y sustanciación de la jurisdicción coactiva de la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura realizado por el Ab. Jaime Eduardo Cadena Vásquez, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, febrero de 2016

f)

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

Yo Cadena Vásquez Jaime Eduardo, declaro ser autor del presente trabajo de titulación: Inaplicabilidad del debido proceso en el ejercicio y sustanciación de la jurisdicción coactiva de la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, de la Titulación de Magister en Derecho Civil y Procesal Civil, siendo la Dra. Encarnación Ordóñez Sandra Jacqueline, Directora del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Además certifico que las ideas, concepto, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 88 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado o trabajos de titulación que se realicen con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”

f.

Autor: Ab. Cadena Vásquez Jaime Eduardo

Cédula: 1719037721

DEDICATORIA

Esta maestría la dedico con mucho cariño a mis hijos, en especial a mi hijo mayor Daniel Sebastián Cadena , como muestra de esfuerzo, sacrificio y dedicación, quien deberá superar los pasos de su padre, tomando siempre el camino del bien, sin dudar un instante siquiera, si bien el camino más largo es el más difícil, pues es el que mejores experiencias deja, así los sueños que se convierten en metas, que paso a paso, escalón tras escalón son superadas de a poco, pues un día regresas a ver y te das cuenta de todo lo que has atravesado para estar donde has llegado.

Les amo hijitos, con todo el amor del mundo su papá.

AGRADECIMIENTO

Para poder culminar con éxito esta investigación primeramente deseo agradecer a Dios por bendecirme y guiar este sendero, para poder llegar hasta donde estoy, por hacer realidad este sueño anhelado.

A mis amados padres, Jaime Cadena y Dolores Vásquez, por ser la fuerza e impulso que día a día me han motivado a superarme, bajo su tutela, consejos, y amor incondicional.

A mi bella y amada prometida María Belén Vallejo Camacho, gracias por toda la paciencia y el amor que me has dado, pues sin ello no hubiera sido posible terminar esta maestría, tú más que nadie sabes lo que hemos tenido que dejar de lado para que este sueño se haga realidad. Te amo.

A mis hermanos Paty y Jonathan y mi familia entera por su apoyo absoluto en todo momento, más aun en los más difíciles, impulsando mis ganas de superación más allá de lo posible.

A la UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA, por darme la oportunidad de estudiar y culminar esta preparación académica de cuarto nivel.

A mi directora de tesis, Dra. Sandra Jaqueline Encarnación por su sapiencia, instrucciones, basta experiencia, y paciencia que ha logrado guiarme para cumplir mis objetivos culminando esta maestría con éxito.

Son muchas las personas que han formado parte de mi vida profesional a las que deseo agradecer su amistad, consejos, apoyo, ánimo y compañía en los momentos más difíciles de este nivel de educación. Algunas están aquí conmigo y otras en mis recuerdos y en mi corazón, sin importar en donde estén quiero darles las gracias por formar parte de este logro, por todo lo que me han brindado.

Para todos ellos: Muchas gracias y que Dios los bendiga.

INTRODUCCIÓN

La motivación de la presente investigación, y conforme se desarrolla, es un reto para el autor, puesto que aparentemente el procedimiento coactivo, radica en un mismo proceso desde el hecho generador, esto es el nacimiento de una obligación, es evidente que el enfoque global de este procedimiento nos los da la práctica diaria, y la evacuación de los procesos.

El nacimiento de una obligación que por cualquier concepto se deba a la Función Judicial, según el Código Orgánico de la Función Judicial, establece que se lo llevará a cabo a través del procedimiento coactivo, dichas obligaciones pueden ser multas, pago indebido, pago en exceso, liquidaciones de contratos, en tal sentido las mentadas obligaciones dan origen a este procedimiento especial, que en un principio inicia como un acto administrativo, pero que posteriormente se judicializa, pues resulta ser un procedimiento dual, tanto así que resulta interesante su estudio, puesto que todas las instituciones Estatales, la mayoría usa este tipo de procedimiento, o las canaliza a través de la Contraloría General del Estado.

Con esta pequeña introducción, es imperante conocer las formas en que se puede notificar la acción persuasiva, siendo la base e inicio de un proceso, ya que de ser ineficaz o errónea, conlleva a una mala aplicación del procedimiento, causando incluso ciertas nulidades, que por la falta de conocimiento del inicio de la acción, siendo esta una Garantía Jurisdiccional establecida en la Constitución de la República del Ecuador, la cual establece: “Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: d) Las notificaciones se efectuarán por los medios más eficaces que estén al alcance del juzgador, del legitimado activo y del órgano responsable del acto u omisión.” (Constituyente A. , 2008), así entonces las notificaciones se las realiza a través de la casilla judicial, correo electrónico, o en persona, ya que son las formas eficientes en que se hace conocer del inicio del proceso en estudio.

Con este preámbulo entonces, en términos generales el proceso coactivo tiene como objeto, el cobro o recaudación de las obligaciones que se tenga frente al Estado, que persigue la extinción de la obligación, la misma que es siempre pecuniaria, o será

traducida en un valor monetario, analizado así por ser actos administrativos empiezan siendo simples notificaciones, pues con el pasar de las actuaciones internas se convierte en un proceso bastante rígido, el cual prácticamente se lo considera como un híbrido, puesto que comienza con una fase administrativa, hasta que principia el juicio coactivo, y termina aplicándose las normas del juicio ejecutivo establecido en el Código de Procedimiento Civil.

La autonomía de la Administración Pública: “La Administración Pública ostenta, para la consecución de los fines y de los cometidos que le compete cumplir, de un medio que le es natural e indispensable: el poder público. Esta verdad indiscutible, coloca a la Administración Pública en una especial posición frente a la Función Judicial pues, a diferencia de lo que ocurre con los particulares, no tiene la carga de acudir al Juez para dotar de fuerza ejecutoria a sus actos y resoluciones; para hacerlos exigibles e imponerlos al súbdito; para exigir su cumplimiento incluso con el uso de la coacción - que si se encuadra en los cánones legales, siempre será legítima-; o para revocarlos por sí misma lo cual sucederá siempre que no se haya creado una situación jurídica particular o reconocido un derecho.” (Dr. Benalcázar Guerrón, 2005-2013).

Con esta introducción, podemos decir que la administración pública goza de la facultad que goza el Estado para ejecutar sus actos, por si solo sin necesidad de acudir al órgano Jurisdiccional, desde la doctrina mencionada, tiene un comportamiento unilateral, sesgado, pues los principios en que se funda, dan la pauta inicial para que adopte esta conducta de manera general.

DESARROLLO

En el primer capítulo trata sobre las generalidades del proceso coactivo, un preámbulo general y un análisis de la base legal sobre este procedimiento especialísimo, la misión, visión del Consejo de la Judicatura con relación al procedimiento coactivo.

El segundo capítulo estudia el procedimiento y el juicio coactivo, en especial conocer cuáles son los factores que lo generan o en que inciden dichos factores.

El tercer capítulo trata sobre el debido proceso con relación al procedimiento coactivo, definiciones, conceptos, importancia, evolución, análisis de casos prácticos, los cuales facilitan desde el entendimiento de la realidad de este procedimiento, hasta interpretar en derecho que es necesario un cambio.

El cuarto capítulo se realiza toda una investigación de campo basada en encuentros, entrevistas, etc. y más técnicas que ayudan a identificar el problema, para poder proponer las correspondientes mejoras, y cambios.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CARATULA	I
APROBACIÓN DE LA DIRECTORA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN	II
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS.....	III
DEDICATORIA	IV
AGRADECIMIENTO	V
INTRODUCCIÓN.....	VI
DESARROLLO	VIII
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	IX
RESUMEN EJECUTIVO.....	1
EXECUTIVE SUMMARY	2
CAPÍTULO I.....	3
1. GENERALIDADES	3
1.1 Generalidades del Proceso coactivo	5
1.1.1 Que es un procedimiento.....	5
1.1.2 Que es un proceso.....	5
1.1.3 Qué es un procedimiento civil.....	5
1.1.4 Que es un procedimiento coactivo.....	6
1.2 Antecedentes.....	6
1.2.1 Base legal del procedimiento coactivo del Consejo de la Judicatura.....	7
1.3 Objetivos del procedimiento coactivo del Consejo de la Judicatura	8
1.4 Juzgado de coactivas	9
1.5 Objetivo del juzgado de coactivas	10
1.6 Organigramas	10
1.6.1 Organigrama estructural del Consejo de la Judicatura.....	10
1.6.2 Ilustración de la estructura orgánica del Consejo de la Judicatura.....	11
1.6.3 Organigrama de procesos desconcentrados.....	11
1.7 Organigrama funcional	13
1.8 Direccionamiento estratégico del Juzgado de Coactivas	14
1.8.1 Misión.....	14
1.8.2 Visión.....	15
1.8.3 Objetivos y metas.....	15
1.8.4 Políticas.....	16

1.8.5 Estrategias.....	16
1.8.6 Principios y valores.....	17
CAPITULO II.....	18
2. PROCEDIMIENTO Y JUICIO COACTIVO	18
2.1 Análisis situacional de la aplicación del procedimiento coactivo	19
2.1.1 Juicio coactivo.	19
2.1.2 Procedimiento a seguir en un juicio coactivo de manera general.	19
2.1.3 Conceptos básicos del procedimiento coactivo.	20
2.2 Análisis.....	27
2.2.1 Análisis jurídico del procedimiento administrativo y judicial.	28
2.3 Procedimiento Coactivo de la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura.....	32
2.3.1 Análisis externo con relación al procedimiento coactivo.....	33
CAPITULO III.....	38
3. DEBIDO PROCESO EN CONTRASTE CON EL PROCEDIMIENTO COACTIVO.....	38
3.1 Estudio en la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura... ..	39
3.2 Historia y génesis.....	39
3.3 Definiciones y Conceptos	40
3.4 Importancia	40
3.5 Evolución.....	41
3.6 Análisis y estudio de dos casos prácticos.....	42
3.7 Casos prácticos.....	42
3.7.1 Primer caso práctico.	42
3.7.2 Segundo caso práctico.....	43
3.8 Problema.....	45
3.9 Solemnidades sustanciales del procedimiento coactivo	46
3.10 Inicio de acción persuasiva de recaudación	49
3.10.1 Título de crédito.	49
3.10.2 Medidas Cautelares.	50
3.10.3 Auto de Pago.	51
3.11 Ejecución del procedimiento coactivo según la tramitación del Juicio ejecutivo embargo, avalúo y remate.....	52
3.12 Juicio de insolvencia.....	53
3.13 Recaudación y archivo	54
3.14 Legislación comparada.....	55
3.14.1 Proceso coactivo en Colombia.....	55

3.14.2	Proceso coactivo en Perú	57
3.14.3	Procedimiento coactivo en Costa Rica	59
CAPÍTULO IV		65
4	INVESTIGACIÓN DE CAMPO	65
4.1	Entrevista	66
4.2	Encuestas	69
4.3	Verificación de objetivos	79
4.3.1	Objetivo general	79
4.3.2	Objetivos específicos	80
4.4	Contrastación de hipótesis	81
4.5	Observación	82
4.6	Propuesta de Reforma	82
4.6.1	Proyecto de ley reformativa al Código de Procedimiento Civil en materia coactiva.	83
4.7	Análisis Jurídico	93
CONCLUSIONES		94
RECOMENDACIONES		95
BIBLIOGRAFÍA		96

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo, tiene como finalidad el análisis del Procedimiento Coactivo, en el ámbito de aplicación del Consejo de la Judicatura, con relación al debido proceso, el estudio y análisis del principio de las acciones: persuasiva, el título de crédito, auto de pago y fase de ejecución. El proceso coactivo tiene como objeto, el cobro o recaudación de las obligaciones que tengan las personas naturales o jurídicas frente al Estado, en el caso que nos compete con relación al Consejo de la Judicatura. Como consecuencia el sujeto activo busca la extinción de la obligación, la cual siempre es monetaria.

PALABRAS CLAVES: Procedimiento coactivo, obligación, debido proceso, orden de cobro, título de crédito, auto de pago, notificación.

EXECUTIVE SUMMARY

The present study aims to analyze the coercive procedure in the scope of the Judicial Council, with regard to due process, study and analysis of the principle of actions: persuasive, the title of credit, auto payment and implementation phase. The coercive process aims, the collection of receivables or obligations with natural or legal persons from the State, in the case that concerns us in relation to the Judicial Council. As a result the perpetrator seeks the discharge of the obligation, which is always monetary.

KEYWORDS: compulsory process, liability, due process, recovery order, the debt, auto payment notification.

CAPÍTULO I
1. GENERALIDADES

Propósito y alcance: La intención de este primer capítulo, es la de otorgar un preámbulo inicial, previo a profundizar en el estudio del procedimiento Coactivo, con el afán de cambiar este procedimiento que al parecer vulnera ciertos derechos en este caso de los coactivados, un único alcance o propósito que es el de buscar la igualdad de las personas sean públicas o privadas de derecho público o de derecho privado, con las mismas oportunidades ante la acción coactiva, empezando en este capítulo por conocer las generalidades de este procedimiento coactivo, los antecedentes, la base legal, sus objetivos, el funcionamiento en si del Juzgado de Coactivas, su operatividad que servirán como base previa al estudio de fondo, para ello es indispensable previo al análisis y estudio conocer sobre los siguientes conceptos:

1.1 Generalidades del Proceso coactivo

1.1.1 Que es un procedimiento.

Modo de proceder en la justicia, actuación de trámites judiciales o administrativos, es decir que es el conjunto de actos diligencias y resoluciones que comprenden la iniciación, instrucción, desenvolvimiento, fallo y ejecución, en una causa. (CABANELLAS, Diccionario Jurídico Elemental, 2003, pág. 321)

Dicho el concepto, decimos que un procedimiento es entonces el conjunto de actuaciones generalizadas, que buscan un fin, en este caso, los procedimientos pueden ser administrativos y judiciales, los cuales siempre buscaran a través del administrador de justicia, dar a cada quien lo que le corresponde.

1.1.2 Que es un proceso.

- Proceso, avance.
- Las diferentes fases o etapas de un acontecimiento.
- Conjunto de autos y actuaciones.
- Litigio sometido a conocimiento y resolución de un Tribunal.
- Causa o juicio Criminal. (CABANELLAS, Diccionario Jurídico Elemental, 2003, pág. 322)
- Conjunto de fases sucesivas. (LOPEZ, 1997)

El proceso en cambio es el conjunto de etapas o fases que decurren aplicando un procedimiento específico, los procesos se ponen a consideración, conocimiento y resolución de un juzgador.

1.1.3 Qué es un procedimiento civil.

No es sino un procedimiento judicial ante la jurisdicción común. (CABANELLAS, Diccionario Jurídico Elemental, 2003, pág. 321)

El procedimiento civil no es sino el camino o pasos judiciales establecidos en la materia civil, actualmente aplicados a través del Código Civil, aplicados con el Código de Procedimiento Civil, y ahora con el COGEP Código Orgánico General del Procesos.

1.1.4 Que es un procedimiento coactivo.

Coactivo.- Con fuerza para apremiar u obligar. Eficaz para forzar o intimidar. (CABANELLAS, Diccionario Jurídico Elemental, 2003, pág. 72)

El procedimiento coactivo, es la potestad con que cuenta el Estado, para hacer efectivo el cobro de lo que se le deba por cualquier concepto, a través de un procedimiento o fases administrativas que se aplicando al coactivado.

-La ejecución coactiva es el mecanismo de ejecución forzosa por excelencia, a través del cual la Administración se procura la ejecución de una obligación de dar, hacer o no hacer, aun en contra de la voluntad del administrado. En el ámbito tributario este procedimiento tiene una importancia capital, puesto que permite que la administración pueda procurarse el pago de las deudas tributarias existentes. (DOMINGO, 2013)

1.2 Antecedentes

Con la publicación en el Registro Oficial del Código de Procedimiento Civil a través del suplemento N° 58 del 12 de julio del año 2005, y con su última modificación realizada el 20 de mayo del año 2014, de conformidad con los artículos 941 y siguientes, se sustenta y se ejecuta el procedimiento coactivo, dando a conocer que es aquel procedimiento donde toda entidad pública, gozará de una facultad intrínseca, propia para exigir coactivamente el pago de una obligación con un documento público de una orden de pago, que en caso de no cumplirla como se verá en el estudio posterior, acarreará consecuencias en el patrimonio y lo que es peor en los propios derechos personales del ser humano.

Así entonces para dejar claro el antecedente, esta facultad propia de las entidades públicas nace de la necesidad de generar una partida adicional de ingresos, a razón de las faltas de los administrados, obligados a remediarlas a través del pago de la obligación creada.

Los principios sobre los cuales a mi parecer se funda la jurisdicción coactiva son de primera mano, el principio de Supremacía Constitucional, ya que las disposiciones que se han generado para poder regir esta facultad estatal, coadyuvan para que se respete lo estipulado en la Constitución de la República, así como el principio de publicidad, ya que todos los actos que se dan en dicha jurisdicción son públicos, al igual que el principio de responsabilidad que debe ser prestado de conformidad con los principios establecidos en la Constitución y la ley.

Los antecedentes que dan origen a este estudio, son el gran número de coactivas que se lleva a cabo en la Dirección Provincial de Pichincha, y qué por disposición reglamentaria, se descuida negligentemente ciertos aspectos principales del debido proceso, en virtud de la facultad recaudadora de las Instituciones Públicas, para ello es importante conocer el significado de la palabra clave inicial, Coactivo, y Cabanellas lo define de la siguiente manera: “Con fuerza para apremiar u obligar. Eficaz para forzar o intimidar” (CABANELLAS, Diccionario Jurídico Elemental, 2003, pág. 72).

Con este preámbulo se inicia el desarrollo de este capítulo:

1.2.1 Base legal del procedimiento coactivo del Consejo de la Judicatura.

La base legal para la aplicación del procedimiento coactivo en el Consejo de la Judicatura de la Dirección Provincial de Pichincha es la siguiente:

- a) Constitución de la República de Ecuador.
- b) Código Orgánico de la Función Judicial.
- c) Código de Procedimiento Civil. (Código Orgánico General de Procesos).
- d) Reglamento para el Ejercicio de la Jurisdicción Coactiva del Consejo de la Judicatura.

- e) Guía para la ejecución del Procedimiento Coactivo del Consejo de la Judicatura.
- f) Instructivo de ejecución Coactiva de las Unidades Financieras del Consejo de la Judicatura.

1.3 Objetivos del procedimiento coactivo del Consejo de la Judicatura

Es importante previo analizar los objetivos de este procedimiento coactivo, examinar constitucionalmente de donde nace la potestad de cobro que ejerce el Consejo de la Judicatura, en este sentido el Art. 178 de la Constitución de la República establece:

“(…) El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial” (ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, 2008, pág. 64). En concordancia con lo que establece el numeral 5 del Art. 181 referente a las funciones del Consejo de la Judicatura, “Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial” (ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, 2008, pág. 65).

Con este preámbulo inicial se determina que el principal objetivo que persigue el procedimiento coactivo, es la recaudación a través de este medio, de lo que por cualquier concepto se deba a la Función Judicial, conforme lo dispone el Código Orgánico de la Función Judicial, en el Art. 280 numeral 4. FUNCIONES.- A la Directora o al Director General le corresponde: Ejercer, a través de los Directores Provinciales, el procedimiento coactivo para recaudar lo que se deba, por cualquier concepto a la Función Judicial, con arreglo al trámite establecido en la ley (Judicial, 09 de marzo del 2009, pág. 85).

A través de esta Ley Orgánica, se determina que la facultad de cobro es inicialmente del Director General del Consejo de la Judicatura, la cual es delegada a las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura, debiendo ejercer dicho procedimiento para conseguir la finalidad expresa en la ley.

El Reglamento para el Ejercicio de la Jurisdicción Coactiva en su Art. 1 señala:

Objeto. - Este reglamento tiene por objeto normar el ejercicio de la jurisdicción coactiva del Consejo de la Judicatura para asegurar la recaudación de lo que se deba por cualquier concepto a la Función Judicial, en razón de:

- a) Anticipos de remuneración y anticipos de viáticos, otorgados conforme a la ley por la misma institución;
- b) Obligaciones determinadas en resoluciones emitidas por las autoridades competentes, sin perjuicio de las vías procesales propias de la ejecución de autos y sentencias;
- c) Restitución de valores en virtud de la aplicación del derecho de repetición, en contra de servidores judiciales y administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función Judicial, si en la sentencia ejecutoriada se declara que las servidoras o los servidores no han justificado su conducta y se ha dispuesto que el Estado pague la indemnización por daños y perjuicios y por daño moral al perjudicado;
- d) Sanciones pecuniarias, establecidas por el Consejo de la Judicatura en ejercicio de su potestad disciplinaria;
- e) Las demás obligaciones pendientes de pago, que por cualquier concepto se deban a la Función Judicial, según lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente. (JUDICATURA, REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LA JURISDICCION COACTIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA-Resolución 38-2014, 2014, pág. 2).

Reglamento que se encuentra publicado en el Registro Oficial Suplemento 218 del 03 de abril del 2015, el cual desglosa significativamente las razones por las que la Dirección Provincial de Pichincha, deberá iniciar un procedimiento coactivo forzoso.

1.4 Juzgado de coactivas

El Art. 5 del Reglamento para el Ejercicio de la Jurisdicción Coactiva establece:

Organización.- La jueza o juez de coactiva, bajo su responsabilidad, organizará el juzgado de coactiva. Para el efecto designará a la secretaria o secretario de coactiva, quien será un servidor que pertenezca a la institución con título de abogada o abogado. (JUDICATURA, REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LA JURISDICCION COACTIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA-Resolución 38-2014, 2014, pág. 3).

De acuerdo a la organización que establece dicho reglamento, está compuesto por un juez de Coactivas que es quien funge de Director Provincial del Consejo de la Judicatura, dotado de las facultades para ejercer tal procedimiento, un secretario de Coactivas, que es quien sustanciará el Procedimiento Coactivo, con tal sondeo, se puede visualizar que es una autoridad administrativa, emanando actos judiciales, que en lo posterior se tramitarán conforme el Art. 413 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, según el capítulo de los juicios ejecutivos,

1.5 Objetivo del juzgado de coactivas

El objetivo principal del Juzgado de Coactivas, en virtud de la organización interna del mismo, es la de ejecutar lo que se encuentra dispuesto en las normas en general, esto significa que como en toda estructura del Estado se necesita del ejecutor o gerencial a quien se le otorga facultades directivas y de los operativos que en este caso es el Secretario de Coactivas, que en definitiva esta estructura es la que debe llevar adelante la coactiva, aplicando el debido proceso teniendo en cuenta que:

La ejecución de una decisión judicial es una garantía jurisdiccional que forma parte del debido proceso, lo que corresponde a la Función Judicial es, por tanto, juzgar el conflicto de intereses sometido a la administración de justicia y ejecutar lo juzgado a través de los jueces y juezas establecidos en la ley. (TOSCANO Garzón, 2012, pág. 21)

Así entonces conforme lo manifestado por el autor Dr. Juan Toscano Garzón, evidentemente la ejecución proviene de una decisión judicial, que forma parte de las Garantías Constitucionales, siendo una obligación de la Función Judicial, es por ello que se torna dificultoso encaminar este proceso coactivo, dentro del marco constitucional.

1.6 Organigramas

1.6.1 Organigrama estructural del Consejo de la Judicatura.

En el Estatuto Orgánico por Procesos del Consejo de la Judicatura se identifica la estructura como consta en la gráfica número uno, y se resume de la siguiente forma:

1.6.2 Ilustración de la estructura orgánica del Consejo de la Judicatura.

GRÁFICA NRO.1



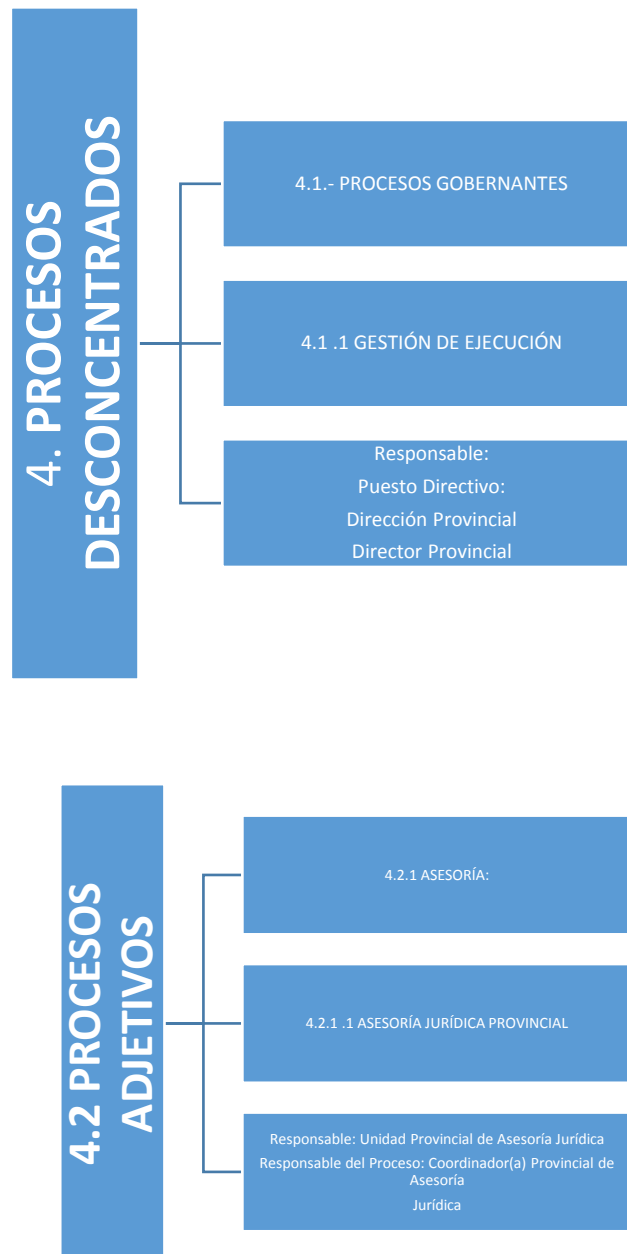
(JUDICATURA, Estatuto Integral de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo de la Judicatura a Nivel Central y Desconcentrado Resoluciones 70-2014 100-2014 342-2014, 2014-2015)

1.6.3 Organigrama de procesos desconcentrados.

Según el análisis realizado la estructura de los procesos desconcentrados es la siguiente:

1.6.3.1 Ilustración de organigrama de procesos desconcentrados.

GRÁFICA NRO. 2

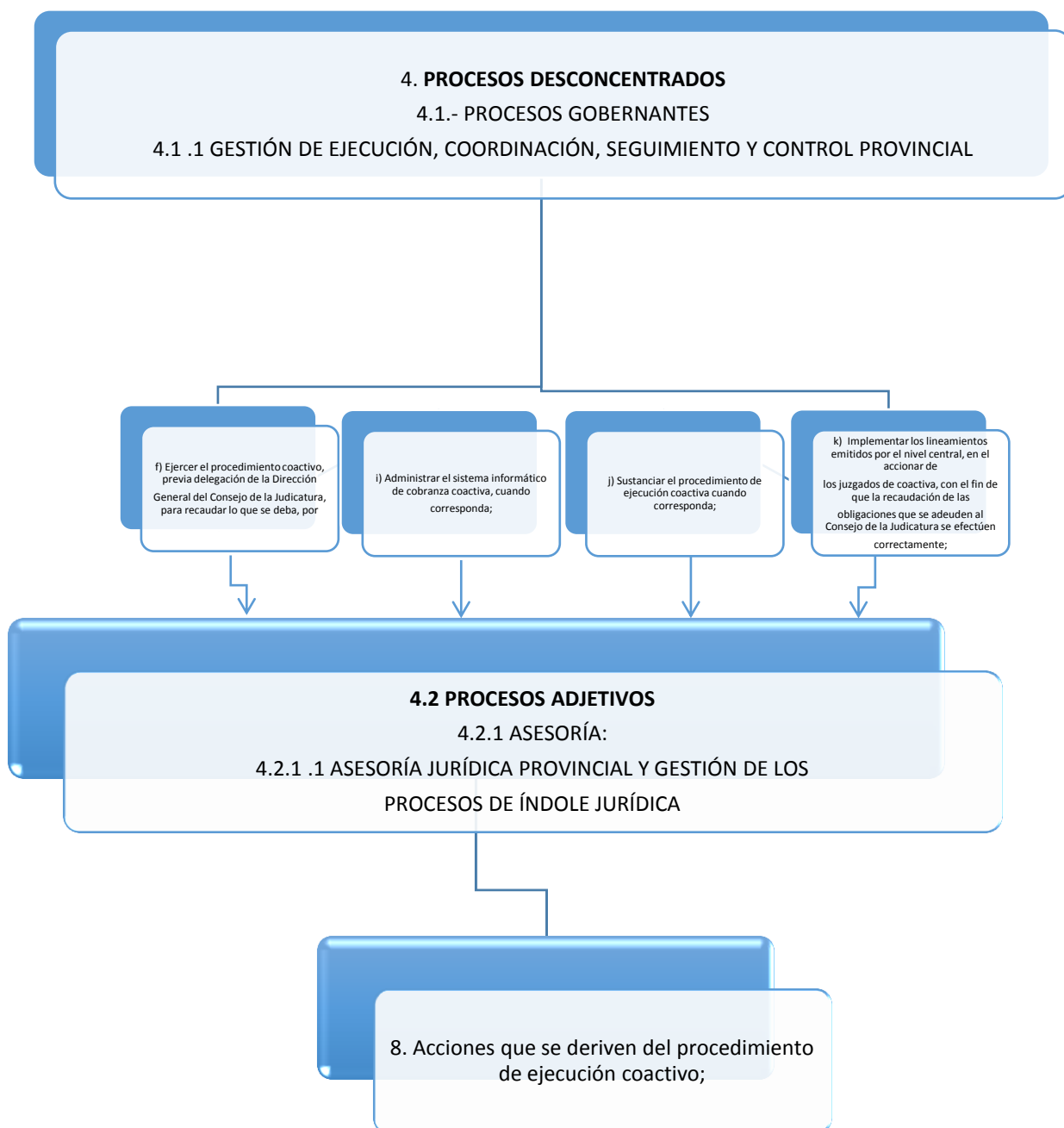


(JUDICATURA, Estatuto Integral de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo de la Judicatura a Nivel Central y Desconcentrado Resoluciones 70-2014 100-2014 342-2014, 2014-2015)

1.7 Organigrama funcional

La estructura funcional es la siguiente:

GRÁFICA NRO. 3



(JUDICATURA, Estatuto Integral de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo de la Judicatura a Nivel Central y Desconcentrado Resoluciones 70-2014 100-2014 342-2014, 2014-2015, págs. 208-223)

1.8 Direccionamiento estratégico del Juzgado de Coactivas

El direccionamiento estratégico del Juzgado de Coactivas de la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, se identifica como una herramienta para poder examinar las metas propuestas y objetivos alcanzados a través de los indicadores de gestión, así como también analizar las partes críticas del procedimiento coactivo, dichos indicadores van de la mano con la misión, visión, y los objetivos establecidos, aplicando una estrategia de gestión siendo la base de la planificación estratégica operativa, en otras palabras podemos decir que es lo que se quiere a futuro en base a los antecedentes facticos o estadísticas propias del Juzgado, identificando las debilidades que deben ir siendo anuladas paulatinamente, y las fortalezas que deberán ser el modelo de gestión a seguir en este procedimiento coactivo.

1.8.1 Misión.

Las Resoluciones N° 70, 100, 342-2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura establecen como misión: “Proporcionar un servicio de administración de **Justicia** eficaz, eficiente, efectivo, íntegro, oportuno, intercultural y accesible, que contribuya a la paz social y a la seguridad jurídica, afianzando la vigencia del Estado constitucional de derechos y justicia” (JUDICATURA, Estatuto Integral de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo de la Judicatura a Nivel Central y Desconcentrado Resoluciones 70-2014 100-2014 342-2014, 2014-2015, pág. 6)

Las Resoluciones N° 70, 100, 342-2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura establecen como misión de la Dirección Provincial de Pichincha: “Coordinar la ejecución y seguimiento de la política de justicia y directrices emanadas por el nivel central del Consejo de la Judicatura”. (JUDICATURA, Estatuto Integral de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo de la Judicatura a Nivel Central y Desconcentrado Resoluciones 70-2014 100-2014 342-2014, 2014-2015, pág. 208)

La misión varía dependiendo de la actividad que la organización realice, de su creación, funciones y atribuciones, se puede decir que es la razón de ser de una institución, para el caso que nos atañe, el Juzgado de Coactivas de la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, enfoca su misión en la motivación

que se plasma en el presente, es decir, lo que este Órgano Estatal se encuentra haciendo en este mismo instante y momento determinado, con relación al Plan Estratégico de la Función Judicial, que es prácticamente la de ejercer el procedimiento coactivo, con el objeto de poder cobrar o recaudar lo que se deba por cualquier concepto a la función judicial.

1.8.2 Visión.

La visión, se basa sobre la situación presente del organismo, de las posibilidades materiales presentes y futuras, de los eventos inesperados que pueden llegar a suceder y de los objetivos que se hayan planteado, se refiere netamente a las metas que se alcanzarán a largo plazo, sobre cómo desea que sea su futuro, una expectativa ideal de lo que espera que ocurra, la misión debe ser realista pero puede ser también ambiciosa, así entonces el Consejo de la Judicatura tiene como visión consolidar al sistema de Justicia ecuatoriano como un referente de calidad, confianza y valores, que promueva y garantice el ejercicio de los derechos individuales y colectivos, en conclusión la visión del Juzgado de Coactivas es la de alcanzar las metas propuestas, logrando los más altos índices de recaudación y respetando el debido proceso, establecido en la Constitución y dicha norma como rectora y garantista de los derechos de las partes litigantes, vigente en la legislación actual.

En cuanto a la relación existente entre la interpretación Constitucional y la eficacia del principio de supremacía de la Constitución, es ya un lugar común decir que, en las actuales sociedades democráticas y pluralistas, la Constitución es una norma jurídica, además de ser norma suprema de todo el ordenamiento. Esta doble condición la convierte en parámetro axiológico del ordenamiento en su integridad. (MONTAÑA Pinto, 2012, pág. 26)

1.8.3 Objetivos y metas.

Un objetivo es el planteamiento de un propósito a alcanzar, teniendo en cuenta el ámbito en donde se ha formulado, dependiendo tiene determinado nivel de complejidad, en principio es planteado de manera abstracta, teniendo en cuenta que en lo posterior puede o no concretarse en realidad.

En la presente investigación el objetivo principal es determinar la inaplicabilidad del debido proceso en el ejercicio y sustanciación de la jurisdicción Coactiva de la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, para que el Estado como ente garantista de derechos brinde a los coactivados, la oportunidad de plantear sus excepciones en cualquier estado del proceso.

La meta, es el fin hacia el que las acciones o deseos se encaminan, para el cumplimiento de un plan, de forma estrecha se identifica con los objetivos o propósitos que se pretenden alcanzar en función de los principios y valores, con este análisis inicial se puede decir que el Juzgado de Coactivas tiene como aspiración la de lograr una recaudación de lo que se deba por cualquier concepto a la Función Judicial, respetando el debido proceso y alcanzando los estándares más altos de cobro, aportando al presupuesto general del Estado, haciendo respetar lo que establece la Constitución y demás leyes que rigen el procedimiento coactivo.

1.8.4 Políticas.

La política Institucional, y básicamente la que recae en el Juzgado de Coactivas, se convierte en una instrucción básica, que se establece como una guía para poder aplicar el procedimiento coactivo, proporcionando un marco de acción inmediata frente a los factores por los cuales se inicia dicho procedimiento, de esta manera se evita, que la dirección, tenga que decidir sobre temas de rutina una y otra vez en deterioro de la eficiencia, estas directrices afectan a todos los miembros de una organización, por el simple hecho de serlo y en cuanto son participes de la misma.

1.8.5 Estrategias.

Una estrategia significa en la práctica, la ejecución de un plan, que desglosa los pasos que tienen como fin la consecución de determinado objetivo, en el caso que se estudia, la estrategia que el mismo procedimiento coactivo fija, se basa en el Código de Procedimiento Civil, y está dispuesto en Reglamento Interno, pues para alcanzar grandes estándares de recaudación, se lo hace posteriormente a la emisión del auto de pago, con la aplicación del juicio ejecutivo, que tiene como resultado a través del cobro coercitivo, y con la aplicación de medidas de ejecución, la recaudación a través de cualquier medio, el juicio ejecutivo, inicia con la citación con medidas previas

cautelares al coactivado, para que pague o dimita bienes, en caso de no hacerlo, se procede al embargo, avalúo y remate de los bienes del deudor.

1.8.6 Principios y valores.

Los principios, sobre los cuales se fundamenta el procedimiento coactivo del Consejo de la Judicatura, son obviamente el principio de supremacía constitucional, el cual establece que los servidores de la Función Judicial aplicarán las disposiciones constitucionales, sin necesidad que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía, concordantemente con el principio de publicidad, ya que todos los procesos coactivos que se sigue se determinan que son públicos y al alcance de cualquier persona, más aún de las partes, evidentemente basado en los principios básicos tributarios de igualdad y generalidad, igualdad ante la ley, y generalidad para los coactivados.

En una institución, los valores son el marco del comportamiento que deben tener sus integrantes, el camino a seguir, o como Derecho se dice, el deber ser, dependiendo de la naturaleza misma, la razón de ser del Juzgado e Coactivas, es para la recaudación de obligaciones traducidas en un procedimiento coactivo, concordantemente con los objetivos de dicho Juzgado, los principios y los valores tienen una estrecha relación con la misión y la visión, puesto que son os planteamientos en presente y futuro.

CAPITULO II
2. PROCEDIMIENTO Y JUICIO COACTIVO

2.1 Análisis situacional de la aplicación del procedimiento coactivo

2.1.1 Juicio coactivo.

“Si se atiende a todas las reflexiones que anteceden y a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, en especial la que determina la naturaleza de la coactiva y de quienes la ejercen, puede deducirse que a pesar de lo dicho en el Art. 3 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, ello no constituye razón suficiente para que se opere un cambio en la naturaleza de la coactiva ni del funcionario que la ejerce, pues aun cuando a éstos se les califique de "jueces especiales", su labor no implica de ninguna manera el ejercicio auténtico de la Jurisdicción sino una competencia otorgada para la recaudación de haberes públicos. (Dr. Benalcázar Guerrón, 2005-2013).

Para algunos autores no es propiamente un juicio sino un procedimiento administrativo, entonces se puede decir que el juicio inicia en el momento en el que conoce de las excepciones un juez común.

2.1.2 Procedimiento a seguir en un juicio coactivo de manera general.

El procedimiento en si se encuentra establecido en el Código de Procedimiento Civil el cual expresamente señala: **Art. 945.-** “El procedimiento coactivo se ejercerá aparejando el respectivo título de crédito, que consistirá en títulos ejecutivos; catastros y cartas de pago legalmente emitidos; asientos de libros de contabilidad; y, en general, en cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación.” (ECUADOR C. N., CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, 2007)

Por lo tanto, para ejercer este procedimiento se requiere aparejar el respectivo título de crédito que puede ser un pagaré, un asiento de un libro contable, etc., siempre que este sea un documento público, para que sea válido y pueda ser cobrado por vía coactiva por las instituciones públicas que la ley lo permite que lo hagan.

2.1.3 Conceptos básicos del procedimiento coactivo.

Algunos de los conceptos básicos del Procedimiento Coactivo son: Auto de pago, título de crédito, excepciones, medias cautelares, secuestro, embargo, prohibición de enajenar, debido proceso.

2.1.3.1 Auto de pago.

Como tal podemos decir que quienes ejercen la denominada "jurisdicción coactiva" son funcionarios de la Administración Pública, mas no Jueces; y que la coactiva no es sino un procedimiento administrativo por el cual se cobran créditos públicos con fundamento en el privilegio de Autotutela de la Administración en una fase ejecutiva, sin que esto implique aplicar la Jurisdicción en su verdadero y genuino significado de potestad pública que consiste en administrar justicia, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Es por estas razones que puede afirmarse que la Disposición Transitoria Vigésimo Sexta de la Constitución de la República no es aplicable a la coactiva por no tratarse de materia judicial. (Moran, 2011).

Por experiencia propia puedo decir que el auto de pago es el documento público con el que se inicia el juicio coactivo sea a las personas naturales o jurídicas, dándoles a conocer el motivo del cobro, el tiempo que tienen para poder pagar o dimitir bienes, que de acuerdo a la normativa no es más de 72 horas.

2.1.3.2 Título de crédito.

“Un título de crédito es un documento que expresa en su contenido, un derecho literal y autónomo, y que con solo poseer ese soporte material (el documento) puede ejecutarse, sin probar los hechos que determinaron su emisión.” (Hilda, 2008)

Para el creador de la primera teoría referente a los Títulos de Crédito, el italiano Cesar Vivante, estudioso del Derecho Mercantil:

Son documentos necesarios de tipo mercantil destinados a circular, los cuales conllevan derechos y obligaciones. Éste título se necesita poseer y presentar para ejercer el derecho autónomo y literal que viene descrito en el mismo, que se puede ejercer por el portador legítimo contra el deudor a la fecha de su vencimiento. (VIVANTE, 1991)

Entonces estos instrumento son documentos necesarios para ejercer el derecho literal, es decir propios de una obligación, que no necesita de nada más para probar su exigibilidad, de cobro inmediato.

Una vez dicho lo anterior, podemos entonces concluir, que los títulos de crédito

2.1.3.3 Excepciones.

Art. 968.- Serán admisibles las excepciones que se deduzcan en juicio coactivo.

La consignación no significa pago.

Para que el trámite de las excepciones suspenda la ejecución coactiva, será necesaria la consignación de la cantidad a que asciende la deuda, sus intereses y costas, aún en el caso de que dichas excepciones propuestas versaren sobre falsificación de documentos o sobre prescripción de la acción.

Art. 969.- Las excepciones se propondrán sólo antes de verificado el remate de los bienes embargados en el procedimiento coactivo.

Art. 970.- Si el recaudador no fuere citado con el escrito de excepciones, en los seis días siguientes en que tuvo lugar el depósito, caducará el derecho de continuar el juicio en que se las propuso y el mismo funcionario declarará concluida la coactiva, como si la consignación hubiera sido en pago efectivo.

Art. 971.- Si el deudor no acompaña a su escrito de excepciones la prueba de consignación, no se suspenderá el procedimiento coactivo y el juicio de excepciones seguirá de esa forma.

Art. 972.- El juez, cerciorándose de la consignación y depósito, si a ello hubiere lugar, según el Art. 968 ordenará que en el libro correspondiente se copie el escrito de

excepciones, y proveerá el escrito dando traslado de las excepciones al empleado, contratista o subrogado, según el caso, por el término de dos días.

A petición del recaudador, o de oficio, se citará las excepciones a la autoridad superior de la que emanó la orden de coactiva, la que podrá intervenir en la causa y responderá de los perjuicios y costas, en su caso.

Art. 973.- Si las excepciones fueren deducidas respecto de un procedimiento coactivo iniciado a petición de un contratista, a éste se le hará la citación que establece el artículo anterior, y con él continuará el juicio, debiendo responder, en su caso, de las costas, daños y perjuicios. (ECUADOR C. N., Código de Procedimiento Civil, 2005)

Para la derogada Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en el capítulo V-A, establecía lo referente a las excepciones al procedimiento de ejecución, es necesario realizar este análisis previo puesto que es un referente para la aplicación de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, mientras se publique la nueva ley Contenciosa Administrativa, partiendo de que la ley rige para el futuro, y este estudio es analizado conforme las leyes vigentes a esa época, coactiva que obviamente será tratada con la legislación de ese entonces, con esta premisa se indica lo siguiente:

Art. 58-A.- Al procedimiento de ejecución de créditos fiscales, locales o seccionales o de las instituciones públicas que proceden de resoluciones firmes de la Contraloría General, no podrán proponerse otras excepciones que las siguientes:

- 1) Incompetencia del funcionario ejecutor;
- 2) Ilegitimidad de personería del coactivado;
- 3) Inexistencia de la obligación;
- 4) Extinción total o parcial de la obligación por alguno de los modos previstos en la Ley;
- 5) Encontrarse en trámite o pendiente de resolución en la Contraloría General de la Nación un reclamo administrativo, petición de reapertura de cuentas u observaciones formuladas respecto al título o al derecho para su emisión;
- 6) Duplicación de títulos respecto de una misma obligación y de una misma persona; y,
- 7) Nulidad del auto de pago o del procedimiento de ejecución por falsificación del título de crédito; por quebrantamiento de normas que rigen su emisión o por falta de

requisitos legales que afecten la validez del título o del procedimiento. (ECUADOR C. L., 1968, pág. 16)

Nota: Cabe señalar una vez más que con la entrada en vigencia del COGEP, esta norma queda derogada según su DISPOSICION DEROGATORIA TERCERA.

Según el COGEP una vez que entre en vigencia esto es 22 de mayo del 2016, las excepciones a la coactiva son las siguientes:

Art. 316.- Excepciones a la coactiva. Al procedimiento coactivo solo se podrán oponer las siguientes excepciones:

1. Inexistencia de la obligación, falta de ley que establezca el tributo o exención legal.
2. Extinción total o parcial de la obligación sea por solución o pago, compensación, confusión, remisión o prescripción de la acción de cobro.
3. Incompetencia del funcionario ejecutor.
4. Ilegitimidad de personería de la o del coactivado o de quien haya sido citado como su representante.
5. El hecho de no ser deudor directo ni responsable de la obligación exigida.
6. Encontrarse pendiente de resolución, un reclamo o recurso administrativo u observaciones formuladas respecto al título o al derecho para su emisión.
7. Hallarse en trámite la petición de facilidades para el pago o no estar vencido ninguno de los plazos concedidos, ni en mora de alguno de los dividendos correspondientes.
8. Haberse presentado demanda contencioso tributaria por impugnación de resolución administrativa, antecedente del título o títulos que se ejecutan.
9. Duplicación de títulos con respecto a una misma obligación y de una misma persona.

10. Nulidad del auto de pago o del procedimiento de ejecución por falsificación del título de crédito, por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión o falta de requisitos legales que afecten la validez del título o del procedimiento.

No podrán oponerse las excepciones primera, segunda, cuarta, quinta y novena, cuando los hechos que las fundamenten hayan sido discutidos y resueltos ante la jurisdicción contenciosa.

De las resoluciones sobre las excepciones señaladas en este artículo se podrá interponer recurso de casación conforme con las normas de este Código. (ECUADOR A. N., Registro Oficial Suplemento 506 de 22-may.-2015, pág. 72)

La interposición de las excepciones a la coactiva, se interpondrán dentro del término que establece la ley, las cuales tiene por objeto, poner en conocimiento del juzgador que existen situaciones legales en defensa del coactivado, por así decirlo; Las excepciones dilatorias más comunes y que se aplican con mayor frecuencia son las que tienen que ver con el juez, estas son la incompetencia, falta de personería, incapacidad legal; y por parte del demandado, la de exclusión como la de contradicción o incompatibilidad de acciones, las perentorias más comunes en cambio son: las que tienen por objeto sostener que se ha extinguido la obligación por uno de los modos expresados en la ley.

2.1.3.4 Medias cautelares.

Las medidas cautelares están destinadas, más que a hacer justicia, a darle tiempo a la justicia para cumplir eficazmente su obra. El panorama negativo de los procesos de conocimiento que llevan esos tiempos endemoniados, (el juicio ordinario y el plenario abreviado), empujó los criterios originariamente dominados por una concepción estricta y a su vez contenida en la recepción de las medidas cautelares, a una sintonía amplia, debe ser generosa, no bien se repara en su finalidad y en la necesidad de evitar la eventual frustración del derecho a tutelar. (MORELLO, 2001, pág. 303)

“Las medidas cautelares son disposiciones judiciales que se dictan para garantizar el resultado de un proceso y asegurar el cumplimiento de la sentencia, evitando la frustración del derecho del peticionante derivada de la duración del mismo.” (MARTINEZ, 1990)

Al inicio de un enjuiciamiento el actor puede pedir medidas precautorias para que garanticen el derecho reclamado en la demanda, o a su vez, el accionado puede sustituir la medida dictada sobre sus bienes o hacerla cesar cuando haya respaldo legal para ello. (Dr. TOSCANO GARZON, 2014, pág. 105)

2.1.3.5 Secuestro.

Consiste en la privación de la posesión de los bienes muebles, en los frutos de los raíces, y en los bienes raíces (cuando se tema su deterioro), que ordena el juez para que dichos bienes pasen a manos del depositario judicial. (ENDARA MONCAYO, Derecho Procesal Civil en la Legislación Ecuatoriana, 2007, pág. 58)

El secuestro pesa sobre los bienes muebles, los cuales al igual que el proceso ejecutivo tienen como finalidad garantizar el pago de la obligación con los bienes del deudor.

2.1.3.6 Embargo.

Retención o apoderamiento de los bienes del deudor se efectúa con el procedimiento ejecutivo, a fin, de que con ellos o con el producto de la venta de los mismos, satisfacer la incumplida obligación a favor del acreedor que Posea título con ejecución aparejada.

Medida procesal precautoria de carácter patrimonial que, a instancia de acreedor o actor, puede decretar un Juez o Tribunal sobre los bienes del deudor o demandado para asegurar el cumplimiento de la obligación exigida y las resultas generales del juicio. (CABANELLAS, Diccionario Jurídico Elemental, 2003, pág. 143)

Este es un paso previo al remate de los bienes del deudor, es aquella orden judicial en la que el Juez dispone en el proceso que se pretende pagar la obligación, con la venta de los bienes embargados.

2.1.3.7 Prohibición de enajenar.

La prohibición de enajenar es una medida que el Juez concede a petición de parte para asegurar el pago de la deuda. Esas medidas cautelares se encuentran contempladas, para el juicio ejecutivo en los Arts. 421 inciso segundo, 422, 423, 426, 427 y 428 del Código de Procedimiento Civil, que dicen relación a la prohibición de que el ejecutado venda, hipoteque o constituya otro gravamen o celebre contrato que limite el dominio o goce de los bienes que alcancen para responder por el valor de la obligación demandada; o a la retención o al secuestro de bienes muebles que aseguren la deuda; o, al embargo de bienes raíces, si la ejecución por cantidad de dinero se funda en título hipotecario o en sentencia ejecutoriada, en el primer caso el embargo se hará en el inmueble hipotecado, y en el segundo en los bienes que designe el acreedor. (Dr. TOSCANO GARZON, 2014, pág. 105)

La prohibición de enajenar es una medida en la que el Juez previa petición de parte, y en el caso del procedimiento coactivo de oficio, dispone y ordena que los bienes del demandado no puedan venderse, enajenarse, o ninguna forma de transferencia de dominio para asegurar con esta acción el pago de la obligación, la diferencia con el embargo y el secuestro es que es una medida previa, antes de iniciar el procedimiento en si.

2.1.3.8 Debido proceso.

El debido proceso es pues una agrupación de principios que contienen garantías procesales suficientes y efectivas para desarrollar y proteger los derechos fundamentales.

El debido proceso comienza por materializarse en cada etapa de un procedimiento con manifestaciones propias e independientes, según las garantías básicas comunes a todos los procesos y que se hallan determinadas en el Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador. (Dr. TOSCANO GARZON, 2014)

El debido proceso en términos generales son el conjunto de principios que se encuentran establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, con el objeto de que todos los procesos tanto administrativos y judiciales, gocen de una uniformidad de tratamiento especial, y diferenciado, que todos los procesos se rijan a la norma suprema, respetando el derecho que goza cada una de las partes.

2.2 Análisis

El análisis del escenario del procedimiento Coactivo y su aplicación, da paso al problema evidenciado al momento de la emisión de la acción persuasiva, del título de crédito, del auto de pago, al no respetar el derecho a la réplica, a la presentación de contradicciones y argumentos, ni tampoco a ser juzgado por un juez independiente, imparcial, competente, puesto el procedimiento Coactivo es una facultad Estatal para poder recaudar valores, no es menos cierto que las peticiones de oficio afectan al debido proceso, al negar las peticiones del coactivado no existe equidad en la administración de justicia, en los casos que se investiga se puede probar que los coactivados no interponen reclamo alguno, y en el caso de ser propuestos se los niega de plano, la aplicación misma surte efecto en el año 2014, con la vigencia de la Resolución 38-2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura.

En la actualidad, se inicia dicho proceso a todos aquellos que ingresan al sistema por cualquier obligación generada, con el objeto de practicarse la respectiva acción persuasiva, como la fase inicial de este procedimiento especial, cabe señalar que la disposición general segunda de la mentada Resolución establece:

La normativa del presente Reglamento se aplicará para el cobro de multas y otras obligaciones pendientes de pago que se deban a la Función Judicial por la vía coactiva, que se hayan generado a partir del 23 de enero de 2013, fecha en la cual se posesionó el Consejo de la Judicatura.” (JUDICATURA, REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO

DE LA JURISDICCION COACTIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA-
Resolución 38-2014, 2014).

Pese a que las leyes rigen hacia el presente y el futuro, nos podemos dar cuenta que la fecha de entrada en vigencia de la normativa es el 03 de abril del 2014, sin embargo se aplica hacia el pasado por esta disposición general segunda, señalando que el hecho generador se tomará en cuenta desde el 23 de enero del 2013, pues siempre y cuando la Contraloría General del Estado no haya iniciado el cobro efectivo de los valores a esa fecha.

2.2.1 Análisis jurídico del procedimiento administrativo y judicial.

Como se ha venido diciendo en el presente estudio de este procedimiento coactivo, es un proceso dual, híbrido, que se inicia con una fase administrativa, cursando notificaciones que conminan al pago de la obligación, dentro del término de setenta y dos horas, posteriormente a la omisión de la disposición se procede unilateralmente a emitir el título ejecutivo que se traduce en un título de crédito, a la reincidencia del caso omiso, se emite el auto de pago, hasta aquí el proceso es evidentemente administrativo, en esta fase no se puede prácticamente impugnar, teniendo en cuenta para el caso de las multas, la orden de cobro constituye las sanciones que contienen para los Abogados en libre ejercicio de la profesión, impuestas en el patrocinio de las causas, y la impugnación se la realiza en el Juagado de origen, puesto que en el Juzgado de Coactivas el impugnante se queda sin fundamento para la impugnación.

Importantes doctrinarios con cuyo pensamiento nos alineamos y a cuyos representantes principales nos referimos de inmediato consideran que tanto en vía judicial, cuanto en vía administrativa, el derecho general de impugnar los actos e la autoridad pública se encuentra instrumentado principalmente a través de los recursos. (MEJIA SALAZAR, 2012, pág. 13)

Con este antecedente, podemos decir que errar es una particularidad del ser humano, estando sujetos todos a desaciertos, es por ello que existe el doble conforme, como una forma de disminuir estos errores sometidos a la revisión de una segunda persona, en el caso que amerita el estudio, no existe una revisión ni antes ni después,

única y exclusivamente con la interposición del juicio de excepciones a la coactiva, cuando aparentemente ya estarán ejecutadas las medidas.

El auto de pago se judicializa con las excepciones a la coactiva, que se presentan ante el Contencioso Administrativo, antes de la vigencia del COGEP, la ley que regía este procedimiento era la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la actualidad con la derogatoria de la mencionada ley, las excepciones a la coactiva se tramitarán conforme el COGEP, el cual manifiesta en su Art. 315, lo siguiente:

Procedimiento de excepciones a la coactiva. El procedimiento ordinario será aplicable a todos los procesos de conocimiento en los que se propongan excepciones a la coactiva. Para el caso de excepciones a la coactiva, la o el juzgador calificará la demanda en el término previsto para el procedimiento ordinario, citará al funcionario ejecutor a fin de que suspenda el procedimiento de ejecución y convocará en dicha calificación a audiencia conforme con las reglas generales de este Código. (Ecuador, 2015).

En el segundo caso, lo vamos a llamar procedimiento judicial, por cuanto se judicializa prácticamente, esto ocurre previo a la citación con el auto de pago al coactivado, puesto que en este se puede ordenar las medidas cautelares de oficio que el Juez de Coactivas estime necesarias, para poder asegurar el pago de la obligación, estas pueden ser la prohibición de enajenar de bienes muebles e inmuebles, embargo de cuentas bancarias, prohibición de salida del país, prohibición de laborar en el sector público, entre otras, este escenario acontece cuando no se ha dado cumplimiento al auto de pago, una vez ejecutadas las medidas se procede a citar el auto, y si tampoco se cumple con la obligación que la contiene, se procede conforme el Código de Procedimiento Civil, esto es el embargo, avalúo y remate de los bienes del deudor.

El embargo o secuestro procede de oficio dispuesto en auto, tiene una connotación económica, es una orden que afecta a todos los bienes del deudor, para poder extinguir su obligación que al final es pecuniaria o patrimonial, es de carácter preventivo, adelantándose a cualquier acción que pueda realizar el obligado con sus bienes, esto es venderlos o aparecer una venta ficticia a terceros, quedando así la única vía de la insolvencia como parte de la ejecución, pero el Estado en este caso lo que

busca no es declarar este estado a las personas, sino recaudar la obligación, recaudar los valores.

Designación de depositario judicial, previo a la práctica pericial de avalúo, debe estar designado y posesionado el depositario judicial, que es el custodio de los bienes embargados, a través de una acta de posesión, suscrita por el Juez de Coactivas, el Secretario y el Depositario Judicial, que por cierto de acuerdo a la normativa no puede ser un depositario judicial del ámbito jurisdiccional, sino un funcionario de la Dirección Provincial, con este instrumento se procede con el siguiente paso que es el avalúo pericial.

El avalúo o valoración, es un examen realizado por un perito que toma en cuenta varios aspectos técnicos del mueble o inmueble, analiza y realiza una tasación comercial, es un documento elaborado por un evaluador profesional, además del avalúo comercial, contiene información sobre el avalúo fiscal, impuestos, superficie, y más detalles de vital importancia, el valor debe ser referido a una fecha específica sin menoscabar las condiciones en caso de ser un inmueble la ubicación, este informe debe ser cancelado por el coactivado, y de acuerdo a los montos que a fijado el Consejo de la Judicatura para el efecto, y en la forma legalmente establecida de la siguiente manera:

Artículo 21.- Contenido del Informe Pericial. - Los requisitos mínimos obligados de todo informe pericial son los siguientes:

1.- Parte de antecedentes, en donde se debe delimitar el objeto del peritaje, se tiene que especificar claramente el tema sobre el que informará en base a lo ordenado por la Jueza o Juez, la o el fiscal y/o lo solicitado por las partes procesales.

2.- Parte de consideraciones técnicas o métodos a aplicarse, en donde explicar claramente, cómo aplican sus conocimientos especializados de una profesión, arte u oficio, al caso o encargo materia de la pericia.

3.- Parte de conclusiones, luego de las consideraciones técnicas, se procederá a emitir la opinión técnica o conclusión de la aplicación de los conocimientos, especializados sobre el caso en concreto analizado. La conclusión será clara y directa en relación a la pericia realizada. Se prohíbe todo tipo de juicios

ambiguos, así como cualquier tipo de juicio de valor sobre la actuación de las partes en el informe técnico; y,

4.- Parte de inclusión de documentos de respaldo, anexos, o explicación de criterios técnicos, deberá sustentar sus conclusiones ya sea con documentos, y objetos de respaldo (fotos, láminas demostrativas, copias certificadas de documentos, grabaciones de audio y video, etc) y/o con la explicación clara de cuál es el sustento técnico o científico para obtener un resultado o conclusión específica. Se debe poner claramente las razones especializadas del perito para llegar a la conclusión correspondiente. No se cumplirá con este requisito sino se sustenta la conclusión con documentos, objetos, o con la explicación técnica y científica, exigida en este numeral.

A más de las obligaciones mínimas establecidas en los numerales anteriores de este artículo, el perito deberá incluir también en el informe cualquier otro requisito determinado de forma específica por la ley correspondiente.

Sin perjuicio de los requisitos que deben constar obligatoriamente en todo informe pericial, el perito designado puede incluir cualquier otra información que considere relevante como parte de su trabajo. (Judicatura, 40-2014, pág. 12)

Con el informe listo, cumpliendo lo establecido por el Pleno del Consejo de la Judicatura en esta Resolución N° 40, que contiene el Reglamento del Sistema pericial Integral de la Función Judicial, se corre traslado al coactivado, por el término de tres días a fin de que presente las observaciones de las cuales se crea asistido.

Cumplidas estas fases preliminares, se procede a emitir el auto, señalando día y hora para el remate de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, así:

Art. 456.- Practicado el avalúo el juez señalará día para remate, señalamiento que se publicará por tres veces, en un periódico de la provincia en que se sigue el juicio, si los hubiere, y, en su falta, en uno de los periódicos de la provincia cuya capital sea la más cercana, y por tres carteles que se fijarán en tres de los parajes más frecuentados de la cabecera de la parroquia en que estén situados los bienes. En los avisos no se hará constar el nombre del deudor sino el de los bienes, determinando a la vez la extensión

aproximada, la ubicación, los linderos, el precio del avalúo y más detalles que el juez estimare necesarios.

La publicación de los avisos se hará mediando el término de ocho días, por lo menos, de uno a otro, y del último de ellos al día señalado para el remate. (Congreso Nacional, Código de Procedimiento Civil, 2005, pág. 107)

Concluido este plazo, se tendrá en cuenta demás lo establecido en el Art. 457 del Código de Procedimiento Civil, en relación a las posturas, que en este procedimiento se debe calificar con quince día de anticipación, para calificar solvencia económica y experiencia en el negocio, en base a esto se realiza el auto de calificación del mejor postor y una vez ejecutoriado, el Juez de Coactivas dispone lo siguiente: Se protocolice y se inscriba para que sirva como título de propiedad, en caso de inmuebles se mandará inscribir en el Registro de la Propiedad del cantón.

Para concluir, según las explicaciones, se dice que inicia con una fase administrativa, conminando al pago de una manera pacífica, dando lugar a la segunda fase que es la judicial, cuando después de haber agotado la recaudación pacífica, que brinda el procedimiento coactivo para el pago, no se haya cumplido, entra la fase de ejecución que no es otra cosa que el remate, con arreglo al juicio ejecutivo como resultado de la ejecución, cabe señalar que en cualquier momento existen las facilidades de pago, salvo para las multas impuestas por los Jueces en los Juzgados y Unidades Judiciales.

2.3 Procedimiento Coactivo de la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura

El Procedimiento Coactivo en la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, se lo ejecuta en base a la Resolución 38-2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura, que fue publicado mediante Registro Oficial Suplemento 218 del 03 de abril del 2015, el cual establece en su Disposición General Primera lo siguiente: *“Todo lo que no se encontrara previsto en el presente reglamento, se sujetará a lo estipulado en el Código de Procedimiento Civil y las demás normas que regulan el ejercicio de la jurisdicción coactiva”*, (JUDICATURA, REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE

LA JURISDICCION COACTIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA-Resolución 38-2014, 2014, pág. 10).

La normativa interna junto con el Código de Procedimiento Civil, ahora con el Código General de Procesos, son la base legal para la aplicación del Procedimiento Coactivo, teniendo en cuenta que no es tan clara esta última ley publicada el 22 de mayo del 2015, no así como lo establecía el Art. 941 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

El procedimiento Coactivo en la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura inicia con una fase previa, eso es la acción persuasiva con la orden de cobro, para que el coactivado cumpla con su obligación de pago, posteriormente se emite el título de crédito, que en caso de que no se cancele se emite el título de crédito y como última advertencia por escrito el auto de pago, el cual conlleva medidas cautelares para asegurar el cobro.

Para ello es necesario implementar una reforma en el Código General de Proceso, que contenga todo este capítulo del Procedimiento Coactivo, puesto que las instituciones Públicas se quedarían sin un proceso de recaudación de las obligaciones pendientes de pago, en este procedimiento se deberán tener en cuenta las garantías básicas del debido proceso, implementando la réplica como parte de este proceso, la impugnación, o quizá establecer otra modalidad para poder llevar a cabo el procedimiento coactivo, que podría ser demandado ante un juez común, y tramitarse como un juicio ejecutivo.

2.3.1 Análisis externo con relación al procedimiento coactivo.

En este sentido el análisis externo, con relación al procedimiento coactivo, no es otra cosa que la ejecución de dicho procedimiento frente a los usuarios y a la reacción que genera sobre los coactivados, pues a nadie le gusta que le cobren valores por efecto de una imposición de una multa, y en el peor de los casos por presuntos pagos indebidos o pagos en exceso; el proceso de ejecución coactiva, se visualiza como la vía más idónea para la realización de un derecho, esto es el derecho que tienen las instituciones públicas para ejecutar el cobro o a su vez recuperar valores sumando intereses y multas.

Visto por parte de los coactivados es un proceso agresivo, aparentemente abreviado, ágil, inmediato, en su desenvolvimiento, tendiendo que asegurar al Estado la recaudación en un término los mencionados recursos, en base de los cuales se tiene ya una planificación, la parte interna es la estructura conformada por el Juez de Coactivas y el Secretario designado, pero la parte externa es todo el universo de personas que pueden verse inmersos en este procedimiento, visto obviamente desde la óptica que se menciona la aceptación no es del todo oportuna, o apegada a Derecho.

2.3.1.1 Factor político.

El objetivo principal del proceso coactivo radica en la tutela de una administración tributaria, que la premisa fundamental es conseguir un cobro efectivo, una parte de ellas son las multas impuestas a algunos ciudadanos por el cometimiento de alguna infracción, debido a estas multas el Estado genera una parte de ingresos para así proceder a continuar con la ejecución de diversas obras en pos de la ciudadanía.

Hay que tomar en consideración que con estos ingresos a más de ser un generador de ingresos, se puede establecer que es una sanción, y como tal se puede decir que quienes ejercen la jurisdicción coactiva son funcionarios del Estado, es importante mencionar que el procedimiento coactivo se lo debe considerar como un procedimiento administrativo, por lo que los juzgados de coactivas de las diversas instituciones públicas hacen efectivas las multas basándose en el fundamento del privilegio de tutela de la Administración en una fase ejecutiva, sin que esto implique aplicar la Jurisdicción en su verdadero significado de potestad pública, que consistiría en administrar justicia, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, por lo tanto la actuación en los procesos coactivos para proceder al cobro multas adeudadas a las diversas instituciones del Estado ecuatoriano, se debería desarrollar con los principios de economía procesal, celeridad, eficacia e imparcialidad.

Con este marco previo, podemos decir que el factor político tiene que ver con lo referente a todo lo que implica una posición de poder en todas las sociedades, este factor incide directamente sobre el factor económico, el factor producto de estudio contiene matices ideológicas, pues cabe decir que por cuanto es punto bastante crítico que podría

caer en situaciones fuera del análisis, se culmina diciendo únicamente que este aspecto no se considera realmente de influencia directa.

2.3.1.2 Factor económico.

El Código Orgánico de la Función Judicial, señala:

Numeral 4 Artículo 280.- “Ejercer, a través de los Directores Provinciales, el procedimiento coactivo para recaudar lo que se deba, por cualquier concepto a la Función Judicial, con arreglo al trámite establecido en la ley.” (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, pág. 80)

En concordancia con la Resolución Administrativa 38-2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura, el Juzgado de Coactivas, en el desempeño de las gestiones realizadas para el cobro de montos por la vía coactiva se han determinado aspectos que inciden directamente en el proceso para la recaudación, el principal factor objetivo a criterio de los funcionarios que prestan sus servicios en el juzgado de coactivas de la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura es de carácter económico.

Se plantea de manera cotidiana la disyuntiva del costo económico sacrificado en las gestiones administrativas del juzgado de coactivas frente al beneficio de la recaudación efectuada por el juzgado en mención, a continuación se pretende exponer de manera precisa la tesis que obedecen al texto que antecede.

Al hablar de costos para la recaudación por la vía coactiva, se puede decir que existen varios recursos concentrados para el desarrollo de las gestiones administrativas, para el ejercicio de la potestad coactiva que posee la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, específicamente se dividen en insumos de oficina, contratación de personal, implicaciones de carácter administrativo en cuanto a la responsabilidad que adquiere la Dirección Provincial de Pichincha en el ejercicio de la potestad coactiva, por su naturaleza, exige la sustanciación permanente de los expedientes que se generan a diario y a criterio de esta Unidad pueden ser simplificados innovando el procedimiento y la gestión del procedimiento coactivo.

La Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha, se encuentra sometida a las disposiciones plasmadas en el Reglamento para el Ejercicio de la

Potestad Coactiva que dicto el Pleno del Consejo de la Judicatura, por lo que sin distinción alguna se ve obligada a aplicar un procedimiento general en cuantías sumamente ínfimas, que van desde centavos de dólar hasta montos representativos que sobrepasan los diez mil dólares americanos, lamentablemente los montos representativos son demasiado escasos y la implicación y destinación de fondos y recursos para la aplicación del procedimiento contemplado en el Reglamento de la materia son excesivas.

La otra cara de la moneda son los beneficios económicos en el ejercicio del Procedimiento Coactivo, que aplica la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha, luego de la recaudación de los montos generados por las distintas judicaturas como medida sancionatoria de conformidad con lo determinado en la norma, se proyectan como la cúspide del procedimiento administrativo.

Sin embargo podría agilizarse el alcance de estos beneficios con la implementación de trámites sumarios en la recaudación de los montos que se adeuda a la Función Judicial, para terminar esta potestad de la que gozan únicamente las instituciones públicas, como ya se dijo tiene como finalidad la recaudación, que con procesos organizados o no, de la verificación realizada en cierto sentido cumple con su cometido.

2.3.1.3 Factor social.

En este sentido, el factor social no es totalmente palpable, cuando se habla de factores, se habla acerca de cosas y elementos reales que existen en el medio y son por ende importantes, al hacer referencia al factor social, se explica que es lo que sucede en la relación al procedimiento coactivo versus la sociedad.

Dicho así, un factor no incide totalmente en la sociedad pero si tiene un ligero porcentaje de incidencia por ejemplo, en el Presupuesto General del Estado, teniendo en cuenta que toda la recaudación se deposita en la Cuenta Única del Tesoro Nacional, la incidencia no se refleja del todo, puesto que el pago de las obligaciones causadas no genera una pobreza evidente, ni tampoco el dejarlas de pagar genera riqueza, pero la reincidencia si puede afectar directamente en la economía de los coactivados, esto

también puede variar dependiendo el tipo de obligación, en muchos de los casos, cuando la obligación proviene de una multa, no es tan considerable, no así cuando la obligación de pagar nace de un pago indebido o un pago en exceso, sumado a esto la tasa de interés convencional mensual, que fija el Banco Central del Ecuador es la más alta, además de las posibles multas que se imponga de conformidad con la reglamentación interna, evidentemente se refleja.

2.3.1.4 Factor legal.

El factor legal, hace referencia a todas las normas que de una u otra manera aportan para que el procedimiento coactivo pueda ejecutarse, tal normativa se afianza desde la Constitución de la República del Ecuador, Leyes Orgánicas, Ordinarias, Resoluciones, que significa que este procedimiento se encuentra enmarcado en la ley, y que sobre dichas leyes pesan los distintos mecanismos de normatividad.

Hay que tener en cuenta que todo es cambiante, inclusive el Derecho, estos cambios se pueden presentar a corto, mediano y largo plazo, también se dice que por ser un procedimiento, debe estar normado y regido conforme a la ley, puesto que se generan desde actos administrativos, actos que se judicializan, en el caso de interposición de excepciones a la coactiva, las cuales se ventilan ante un juez de lo común en el área de lo contencioso administrativo, en si todas las actuaciones están inmersas en el ámbito legal, al marco jurídico vigente, razón por la cual se concluye que este factor es uno de los que incide directamente sobre el procedimiento coactivo.

Este procedimiento nace de la necesidad del Estado, de percibir ingresos adicionales, camino o procedimiento que fue plasmado en el en una norma general como lo es Código de Procedimiento Civil, y posteriormente en una norma particular, de aplicación especial como lo es Reglamento para el Ejercicio de la Jurisdicción Coactiva del Consejo de la Judicatura, cada Institución Estatal, goza de su normativa específica, pero el objetivo es el mismo, desde luego entonces que este factor es sino es el más influyente, uno de los más importantes, puesto que sin la base legal que afirme la recaudación, sería vano cualquier procedimiento.

CAPITULO III
3. DEBIDO PROCESO EN CONTRASTE CON EL PROCEDIMIENTO
COACTIVO

3.1 Estudio en la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura.

Previo a entrar en análisis de este capítulo es imperante realizar una pequeña introducción sobre el debido proceso, que se sustenta en el siguiente enfoque:

3.2 Historia y génesis

El debido proceso tiene su origen en el due process of law anglosajón, se descompone en: el debido proceso sustantivo, que protege a los ciudadanos de las leyes contrarias a los derechos fundamentales y, el debido proceso adjetivo, referido a las garantías procesales que aseguran los derechos fundamentales. Su incorporación al constitucionalismo latinoamericano ha matizado sus raíces, señalando que el debido proceso sustantivo se refiere a la necesidad de que las sentencias sean valiosas en sí mismas, esto es, que sean razonables; mientras que el debido proceso adjetivo alude al cumplimiento de ciertos recaudos formales, de trámite y de procedimiento, para llegar a una solución judicial mediante la sentencia. (Pereira, 2008)

En consecuencia, el debido proceso encierra en sí un conjunto de garantías constitucionales que se pueden perfilar a través de identificar las cuatro etapas esenciales de un proceso: acusación, defensa, prueba y sentencia, que se traducen en otros tantos derechos. (Cesar, 2002, págs. 445-461)

El debido proceso es un principio legal por el cual el Estado Ecuatoriano debe y tiene que respetar todos los derechos legales que posee una persona, los cuales son intrínsecos, propios de cada ser humano, que según la misma ley y la Constitución de la República del Ecuador, toda persona tiene derecho a un gran número de garantías mínimas, las mismas que tienden a asegurar el resultado justo y equitativo dentro de cada proceso iniciado los cuales permiten el desenvolvimiento de las personas que viven en sociedad, tanto con la aplicación de derechos como la ejecución de sus obligaciones.

3.3 Definiciones y Conceptos

“El debido proceso debe entenderse como una manifestación del Estado que busca proteger al individuo frente a las actuaciones de las autoridades públicas, procurando en todo momento el respeto a las formas propias de cada juicio.” (Gernecie, 2008)

Conforme se analicen los casos prácticos, se evidenciará que el debido proceso no se lo ejecuta, según el desarrollo del procedimiento coactivo, (GALARZA IZQUIERDO, 2012) afirma: “Los principios, Derechos y Garantías Constitucionales, metodológicamente son la parte que se explica racionalmente en el todo de la Constitución vigente” (p. 20). Se toma lo dicho por este autor ya que el debido proceso es una Garantía Constitucional, tanto así que el objetivo que se busca es la aplicación de este en la Jurisdicción Coactiva.

Dentro de este capítulo, más adelante se analizarán las definiciones y conceptos básicos, que se encuentran a lo largo del estudio del procedimiento coactivo, pues el conocer que palabras son la base y uso frecuente, nos brinda el preámbulo con que se inicia la investigación, estos pueden ser la acción persuasiva, título de crédito, auto de pago.

3.4 Importancia

La importancia del procedimiento coactivo, radica en el efectivo cobro de las obligaciones pendientes al Estado, junto con ello es de vital importancia la aplicación del debido, efectivizando los principios y garantías constitucionales, se hablado de que es un proceso dual, con una fase administrativa y una judicial, en esta segunda fase, es de vital importancia la ejecución que se inicia en la práctica con la emisión del título de crédito que es un título ejecutivo más no un título de ejecución.

Los títulos ejecutivos y los títulos de ejecución, considerando que: los títulos de ejecución permite ir directamente a la fase de ejecución, mientras que los títulos ejecutivos requieren de la tramitación del correspondiente proceso ejecutivo para que se inicie la fase de ejecución. (VALDIVIESO ESPINOSA, 2013, pág. 75)

Para el autor Guillermo Cabanellas el debido proceso es el “Cumplimiento con los requisitos constitucionales en materia de procedimiento, por ejemplo en cuanto a posibilidad de defensa y producción de pruebas” (CABANELLAS, Diccionario Jurídico Elemental, 2003, pág. 111)

3.5 Evolución

La evolución del Procedimiento Coactivo ha sido significativa, puesto que anteriormente al año dos mil catorce, en la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura, no se aplicaba dicho proceso, puesto que quien lo sustanciaba era la Contraloría General del Estado con su propia reglamentación y normativa, tanto así que a partir de abril del año dos mil catorce, con la resolución 38-2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura, se pone en marcha el Procedimiento Coactivo en toda la Función Judicial, tratando de que ese sea apegado a Derecho y más que nada respetando el debido proceso que para: (TOSCANO GARZON, 2014) “El debido proceso es la garantía con la que cuenta todo ciudadano para solucionar los conflictos jurídicos puestos en conocimiento de los jueces” (p. 18). Esto va de la mano con el derecho a impugnar a no estar de acuerdo con lo que se le imponga, al doble conforme, a poner en conocimiento de un segundo juez de mayor jerarquía la decisión que presuntamente pueda afectar el ejercicio de un Derecho.

En relación a la naturaleza jurídica de las impugnaciones en vía administrativa existen opiniones divergentes respecto de si existe o no efectivamente una jurisdicción administrativa. Para algunos autores los medios de impugnación administrativos tienen como objeto que la propia administración pueda controlar y vigilar el cumplimiento del régimen normativo sin la intervención de actividad judicial o control legislativo alguno. (GUARDERAS IZQUIERDO, 2013, pág. 46)

3.6 Análisis y estudio de dos casos prácticos

Con el análisis y estudio de estos dos casos, me permito dar a conocer que no se da oportunidad al debido proceso, con relación al derecho a la defensa, a presentar de forma verbal o escrita los argumentos de los que se crea asistidos y replicar argumentos de las otras partes, presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra, a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente.

3.7 Casos prácticos

3.7.1 Primer caso práctico.

Estudio y Análisis: Este caso es un procedimiento coactivo iniciado en el año 2014, por valores no reportados al Estado, por parte de la Notaría 31 del cantón Quito, se lo ha decidido estudiar, puesto que en el transcurso del mismo, se ha evidenciado faltas que podrían ser tomadas como una violación al debido proceso, puesto que si bien es cierto como se puede observar con la notificación de la acción persuasiva esto es la notificación de la liquidación y la orden de cobro se interpone un escrito solicitando la revocatoria, 28 de octubre 2014, el cual no es analizado en profundidad, sin embargo es negado, por cuanto posteriormente se emite el título de crédito, el auto de pago con las respectivas medidas cautelares y señalándose el día y hora para el remate, no se continua más con el estudio de este caso ya que todavía no ha culminado.

Datos referenciales del proceso:

Accionante: Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura.

Accionado: Notaria 31 Cantón Quito.

Orden de cobro: DP17-019-UPF-2014 del 09 de octubre del 2014.

Liquidación: \$1'013.653,56 (Un millón trece mil seiscientos cincuenta y tres dólares 56/100)

Acción Persuasiva: Mediante oficio DP17-1858-UPAJ-JC-2014, del 15 de octubre 2014.

Escrito de la Coactivada: Solicitando Revocatoria, 28 de octubre 2014 las 15h00.

Providencia: 06 de noviembre del 2014, de conformidad con el Art. 961 CPC, rechaza de plano cualquier incidente.

Título de Crédito: N° CJ-DPP-004 del 06 de noviembre 2014.

Auto de Pago: Con medidas cautelares, del 20 de noviembre del 2014.

Estado Actual: Publicaciones por la prensa señalando el día del remate.

Comentario: Tal como se puede evidenciar en los datos arrojados en la investigación, según la liquidación sobre pasa el millón de dólares, con la notificación de la acción persuasiva, la coactivada presenta un escrito solicitando la revocatoria de la acción, y mediante providencia en concordancia con lo que establece el Art. 961 del CPC, se rechaza de plano cualquier incidente que desee interponer la coactivada, sin dar trámite o revisar por lo menos la documentación para analizarla si es procedente o no, pues claramente queda evidenciado que este proceso no da oportunidad a la réplica o poder rebatir en el momento procesal oportuno, sino que cumple con su cometido, que es la recaudación de los valores que en este caso no se han entregado al Estado, tasa que en el año 2014 era del 51%, a la fecha el porcentaje es del 60%. (Procedimiento Coactivo DPP, 2014)

3.7.2 Segundo caso práctico.

Procedimiento coactivo iniciado en el año 2014, por concepto de imposición de una multa por la Sala Única Penal de la Corte Provincial de Pichincha, de conformidad con el numeral 1 del Art. 132 del Código Orgánico de la Función Judicial. (Facultades coercitivas de los jueces).

Datos referenciales del proceso:

Accionante: Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura.

Accionado: Abogado en libre ejercicio, cantón Quito, Provincia de Pichincha.

Orden De Cobro: Providencia del 21 de Julio del 2014 las 13h18, Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha.

Liquidación: N° 010-0017-2014-0140 del 04 de noviembre del 2014, por un valor de \$698,41 (Seiscientos noventa y ocho dólares 41/100)

Acción Persuasiva: Mediante oficio DP17-037-JC-2014, del 17 de noviembre 2014. (plazo de 72 horas para el pago)

Escrito del Coactivado: Recibido el 20 de noviembre 2014 las 15h01, señala aludiendo en virtud del derecho de petición y derecho a la defensa y por la palpable indefensión solicita nuevo término para el pago de la liquidación que contiene la acción persuasiva.

Providencia: Quito, 24 de noviembre del 2014 las 12h00, El Juez de Coactivas, de conformidad con el Art. 961 CPC, rechaza de plano cualquier incidente, disponiendo la continuación del trámite conforme el Art. del Reglamento para el Ejercicio de la Jurisdicción Coactiva del Consejo de la Judicatura, esto es la emisión del título de crédito.

Título de crédito: N° CJ-DPP-003-2015, del 06 de noviembre 2014.

Auto de pago: Con medidas cautelares, del 13 de enero del 2015.

Estado actual: Emisión del auto de pago.

Comentario: En este caso se evidencia que todavía no se encuentra finalizado, principia por la imposición de una multa, facultad de la cuál gozan los jueces conforme lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función Judicial, el hecho Generador nace dentro de un proceso jurisdiccional en la Sala de la Corte Provincial de Pichincha, la sanción impuesta es la de dos remuneraciones a esa fecha, más las multas e intereses a las que hubiere lugar, se notifica la acción persuasiva, y a la falta de pago de este se procede a emitir el título de crédito, posteriormente se debe emitir el auto de pago con las medidas cautelares, se ha escogido el análisis del presente proceso, por cuanto nuevamente en virtud del Art. 961 del CPC y aludiendo ser un proceso especial y sumarísimo que por cierto de sumario no tiene ni el principio ya que su trámite a la falta de pago es el ejecutivo, volviendo al punto de análisis, mediante providencia se deja según la reclamación del coactivado nuevamente en la indefensión, puesto que el escrito presentado señala que la notificación de la liquidación no se encontraba adjunto dicho

documento, el Juez de Coactivas dispuso únicamente, tener en cuenta y la continuación del trámite, cuando este tipo de situaciones se deben ventilar y solucionar en el devenir del proceso, he allí la falta de garantía y acceso a una justicia igualitaria, pues en este sentido por cuanto una de las partes es el Estado se vulnera uno de los principales derechos del litigante como lo es el Derecho a la defensa. (Procedimiento Coactivo, 2014)

3.8 Problema

El procedimiento coactivo nace del incumplimiento de una obligación, de allí que se puede decir lo siguiente:

Desde el punto de vista jusfilosófico denomínase obligación al deber jurídico, normativamente establecido de realizar u omitir determinado acto y a cuyo incumplimiento por parte del obligado, es imputada, como consecuencia, una sanción coactiva, es decir, un castigo traducible en un acto de fuerza física organizada. (SMITH, 1965, pág. 616).

Como podemos ver, efectivamente si se cumplieran las obligaciones ni si quiera existiría esta etapa coactiva, a esto facilitan las normas que establecen o marcan el camino a seguir.

(SANCHEZ, 2012) Afirma: “esas normas son completadas por otras pertenecientes al mismo ordenamiento que, o bien instituyen el procedimiento que el sujeto facultado puede poner en movimiento para que se haga cumplirá la obligación estatuida o se sancione coactivamente su incumplimiento” (p. 12). Esto como introducción al verdadero problema, puesto que es importante que el procedimiento coactivo deviene del incumplimiento de una obligación, teniendo en cuenta que en todo proceso en el que se establezcan derechos y obligaciones de parte y parte, se asegurará el derecho al debido proceso, el cual contendrá las garantías básicas, esto va de la mano con el Derecho a la Defensa, oportuna y veraz, ya sea de forma verbal o escrita los argumentos de los que se crea asistidos y replicar argumentos de la otra parte, presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra, además de ser Juzgado por un Juez imparcial, son algunos de los problemas que presenta el procedimiento coactivo, el que no garantiza el puro goce de los Derechos establecidos en la Constitución.

3.9 Solemnidades sustanciales del procedimiento coactivo

En este sentido que es netamente legal, es decir, que se encuentra establecido en la ley de forma expresa las solemnidades de este procedimiento, no puede existir ambigüedades o malas interpretaciones, de tal manera que el Código de Procedimiento Civil establece cuales son las solemnidades sustanciales de este procedimiento, en su Art. 966 lo siguiente:

1. La calidad de empleado recaudador en el que ejercita la coactiva;
2. La legitimidad de personería del deudor o fiador;
3. Aparejar la coactiva con el título de crédito y la orden de cobro;
4. Que la obligación sea líquida, determinada y de plazo vencido; y,
5. Citación al deudor o al garante, del auto de pago o del que ordena la liquidación, en su caso. (ECUADOR C. N., CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, 2007, pág. Art. 966)

Para empezar el análisis es importante iniciar diciendo que a la falta de estas solemnidades que se denominan sustanciales, es decir centrales importantes, requisito sine qua non, sin el cual, no puede trascender el procedimiento en estudio, como primer punto la legitimidad del recaudador, es decir que el empleado recaudador, se encargue de cumplir sus atribuciones, con toda la capacidad que la ley y la reglamentación le otorga y le faculta, que se encuentre plenamente dotado en documentos oficiales para poder ejecutar esta facultad.

El empleado recaudador tiene la calidad de “parte actora” y el coactivado tiene la calidad de “parte demandada” y como es de conocimiento hasta de legos, existe un viejo e indiscutido aforismo de que “...nadie puede ser juez y parte...”.- Por lo tanto, el mal denominado juicio coactivo no es juicio y el empleado recaudador que lo impulsa, tampoco es juez, puesto que tal empleado público es el simple ejecutor de la orden de cobro de carácter administrativo, para cuya consecución el empleado recaudador es considerado como actor. Tanto en el expediente administrativo mal denominado “juicio coactivo”, como en el también mal denominado “juicio de excepciones”, cuyo objeto es impugnar

(este último), esta vez sí en la vía judicial, la decisión administrativa de cobro.
(Dr ROSERO GONZALES, 2015)

La legitimidad de la personería, no es otra cosa que justificar la calidad en la que comparece, hacer valer sus derechos, fundamentar su defensa, dentro del procedimiento coactivo, aparece con la notificación de la acción persuasiva, notificación con la cual puede pagar o a su vez negar y dejar que continúe conforme a derecho el proceso.

En nuestro ordenamiento jurídico no se la define, sin embargo la ley establece que la falta de legitimación de personería (ilegitimidad de personería) se produce por: a) incapacidad legal; o b) falta de poder, que será motivo de una excepción dilatoria. (CASCANTE REDIN, 2015, pág. 154)

Otro de los requisitos que tiene su razón de ser es aparejar la orden de cobro, pues sin la tal notificación de dicha orden de cobro, a la cual se adjunta la liquidación del caso, no se conocería los valores por los cuales se acusa al deudor, en el caso de las multas la sentencia, providencia o auto que contenga la multa constituye la orden de cobro, y para el caso del resto de fundamentaciones de cobro se la practicará en la Unidades Provinciales Financieras.

Es indispensable aparejar el título de crédito o realizar su notificación, puesto que este es el documento que habilita el cobro, este documento contiene, los nombres del deudor, concepto, lugar y fecha, domicilio, notificación, que se lo podrá hacer por todas las maneras que establece la ley, ya sea al casillero judicial, vía electrónica o notificaciones en persona o al domicilio, la finalidad es dar a conocer principalmente el valor que debe pagar el deudor más los intereses generados.

Que la obligación sea líquida, determinada y de plazo vencido, en este sentido, nos será de vital importancia lo dicho por Dr. Gustavo Endara en su obra, Derecho Procesal Civil en la Legislación Ecuatoriana:

Obligación Líquida.- Es cuando del título aparece claramente lo que se debe o se puede calcular mediante una operación aritmética simple, el monto que su deudor debe satisfacer a su acreedor.

Obligación Determinada.- Es aquella que se refiere al cumplimiento de algo específico, como por ejemplo, el pagar una cantidad de dinero.

Obligación de Plazo Vencido.- Cuando llega la época fijada para el cumplimiento de la obligación, que puede ser un año, dos años, etc. Esto es desde la fecha en que convengan las partes. (ENDARA MONCAYO, Derecho Procesal Civil en la Legislación Ecuatoriana, 2007, pág. 216)

La citación en sí, es el acto a través del cual se hace conocer al citado la obligación que tiene, en el caso de estudio que nos copete la citación del auto de pago, es necesario tener en cuenta que para la práctica de esta citación las medidas precautelares ya estarán ejecutadas, y se hará conocer al deudor el impago del título crédito, razón por la cual el Juez de Coactivas emite medidas precautelares asegurando el cobro de la obligación, a través de las medidas de carácter real reales es decir que afectan a los bienes del deudor, se nombra depositario judicial, se ofrece reconocer pagos parciales, y se dispone la citación del mismo, con la obligación y valores que lo contienen, dicho pago deberá efectuarse en el término de tres días.

“La Citación es un acto por el cual un juez o tribunal ordena la comparecencia de una persona: sea parte, testigo, perito o cualquier otro tercero, para realizar o presenciar una diligencia que afecte a un proceso judicial.” (MACHICADO , 2014)

Para Guillermo Cabanellas la citación es la “Diligencia por la cual se hace saber a una persona el llamamiento hecha por orden del juez, para que comparezca a juicio a estar a derecho”. (CABANELLAS, Diccionario Jurídico Elemental, 2003, pág. 70)

Así para terminar, se puede decir que efectivamente sin ninguno de estos requisitos, no puede trascender el procedimiento coactivo, puesto que las calidades y legitimaciones de coactivado y empleado recaudador, adjuntar el título de crédito y la orden de cobro, verificar que la obligación contenga las características de líquida, plazo vencido y determinada, además de la práctica de la citación son fundamentales, y si uno de estos llegare a faltar estaríamos frente a una nulidad procesal, puesto que la falta u omisión de uno de estos requisitos simplemente anula el proceso.

3.10 Inicio de acción persuasiva de recaudación

Como su nombre lo indica es una acción previa para que el obligado cancele su deuda y se la archive, este acto es firmado por el Secretario del Juzgado de Coactivas, al mismo se le adjunta la orden de cobro y la liquidación calculando las multas e intereses, constituye una notificación conminándole al deudor para que dentro del término de setenta y dos horas pague o dimita bienes equivalentes al valor de la obligación, en el caso de que efectivamente la acción persuasiva cumple su cometido, inmediatamente se deberá canjear el depósito en la Unidad Provincial Financiera por el comprobante de depósito o cancelación.

En el supuesto no consentido de que el coactivado al cual se le notificó con la acción persuasiva haga caso omiso a lo dispuesto, el juez de coactivas posteriormente a la certificación de la omisión del pago procederá inmediatamente a emitir el título de crédito.

3.10.1 Título de crédito.

Según Carlos Ramírez Romero: “No todo título valor es un título de crédito; en cambio todo título de crédito es un título valor” (RAMIREZ, 2006, pág. 24)

“El que contiene de manera eficaz un derecho de crédito exigible a favor de determinada persona o de su poseedor y contra otra, concretada en todo caso.” (CABANELLAS, Diccionario Jurídico Elemental, 2003, pág. 386)

El título de crédito contendrá, el nombre cédula o RUC del coactivado, domicilio lugar y fecha de emisión, tipo de obligación concepto y antecedentes, valor, exigibilidad de intereses, la cuenta en la que deberá depositarse los valores, y la firma del Juez de Coactivas, en si los requisitos se encuentran establecidos en el Art. 13 del Reglamento para el Ejercicio de la Jurisdicción Coactiva del Consejo de la Judicatura:

Art. 14.- Contenido del título de crédito.- El título de crédito se fundamentará en la respectiva orden de cobro y contendrá lo siguiente:

- a. Denominación del Consejo de la Judicatura como organismo emisor del título;
- b. Número del título de crédito;
- c. Nombres y apellidos de la persona natural o razón social de la persona jurídica de derecho público o privado, que adeude a la Función Judicial;
- d. Cédula de ciudadanía o RUC;
- e. Dirección domiciliaria de los deudores y garantes, de ser conocida;
- f. Lugar y fecha de la emisión del título de crédito;
- g. Concepto por el cual se emite, con expresión de su antecedente;
- h. Valor de la obligación que represente o de la diferencia exigible;
- i. Señalamiento de la cuenta bancaria en la cual se depositará el valor de la deuda;
- j. Fecha desde la que se cobrarán los intereses, si éstos se causaren. La tasa de interés fijada será de conformidad con la tasa activa referencial emitida por el Banco Central establecido por la ley; y,
- k. Firma del funcionario responsable.

La falta de alguno de los requisitos establecidos en este artículo, excepto lo señalado en los literales e) y j), causará la nulidad del título de crédito. (JUDICATURA, REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LA JURISDICCION COACTIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA-Resolución 38-2014, 2014, pág. 5)

Cabe señalar que uno de los requisitos indispensables para el obligado es conocer en qué tiempo plazo o termino se debe cancelar la obligación para evitar el siguiente paso de la ejecución, pues explícitamente en la norma tal y como se puede evidenciar no existe, sin embargo en el documento que usa la Dirección Provincial de Pichincha plasma un plazo para el pago de ocho días, al igual que lo estipulado en la Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General del Estado, pues sin este requisito el coactivado no sabrá en que época debe pagar, en que tiempo evita la emisión del auto de pago, en definitiva en este sentido si se vulnera el debido proceso, al descuidar un punto tan sensible como lo es el plazo.

3.10.2 Medidas Cautelares.

La medida cautelar es una garantía jurisdiccional de la persona o los bienes para ser eficaces las sentencias de los jueces, así las medidas cautelares son medios que ha pedido de parte, realiza la jurisdicción a través de actos concretos, con el fin de proteger

el objeto de la pretensión patrimonial o para determinar la seguridad de las personas. (ENDARA MONCAYO, Derecho Procesal Civil en la Legislación Ecuatoriana, 2007, pág. 231)

Son medidas de carácter excepcional, previas, preventivas, que surten para el cumplimiento de fines procesales, y de las exigencias plasmadas en la obligación demandada, son dictadas por el Juez, en este caso el Juez de Coactivas, y para no generar alarma se la ejecuta antes de la citación del auto de pago, estas pueden ser el secuestro, la retención, la prohibición de enajenar el embargo.

3.10.3 Auto de Pago.

El auto de pago es el instrumento que se emite como consecuencia del no pago del título de crédito el cual lleva implícita la obligación de pagar hasta su ejecutoría, es además el documento que puede ser impugnado en la vía contencioso administrativa, y que conlleva además la práctica de medidas cautelares, para poder asegurar el crédito o mejor dicho el pago de la obligación, con este documento debe citarse al coactivado a fin de que cancele o a su vez haga valer sus derechos en la vía judicial.

Art. 23.- Emisión de auto de pago.- Si el deudor no hubiere satisfecho la obligación, o incumpliere los términos de la resolución en virtud de la cual se le hubiese concedido facilidades de pago, la jueza o juez de coactiva dictará el auto de pago ordenando que la o el deudor o sus garantes de ser el caso, paguen la deuda o dimitan bienes dentro del término de tres días contados desde el siguiente día al de la citación con el auto de pago, apercibiéndoles que de no hacerlo se embargarán bienes equivalentes a la deuda, inclusive los intereses, multas, costas de recaudación y otros recargos accesorios. (JUDICATURA, REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LA JURISDICCION COACTIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA-Resolución 38-2014, 2014, pág. 8)

El auto de pago constituye en el último llamado al pago en fase administrativa, previo a la emisión se verificará su pago en la Unidad Provincial Financiera, teniendo en cuenta que las medidas cautelares para este momento se encontrarán ejecutadas, este auto de pago contendrá los nombres completos del coactivado, la orden de cobro, la

liquidación, el valor más los interés y costas, nombramiento de depositario judicial, reconocimiento explícito de pagos parciales, firma del Juez e Coactivas, obviamente este auto deberá ser cancelado antes de su ejecutoría, a fin de que dentro del término de tres días contados desde el siguiente al de la citación, el coactivado pague la deuda o dimita bienes equivalentes a la misma, se le previene además de su obligación de señalar domicilio judicial, para posteriores notificaciones dentro del perímetro de la jurisdicción, tal cual un proceso judicial.

Hasta aquí los coactivados no han tenido la oportunidad de interponer sus excepciones, sino hasta treinta días a partir la emisión del auto para que ante el Contencioso Administrativo se interponga las excepciones a la coactiva.

3.11 Ejecución del procedimiento coactivo según la tramitación del Juicio ejecutivo embargo, avalúo y remate

En la fase de ejecución el procedimiento coactivo se tramita al igual que el juicio ejecutivo, conforme lo dispuesto en la reglamentación interna, para ello es importante analizar un par de conceptos en relación al embargo, al avalúo y al remate de los bienes del coactivado.

“El embargo es la retención de bienes, como un método de seguridad para pagar deudas en las que se haya podido incurrir.” (Debitoor, 2014)

“El avalúo es la acción y efecto de valorar; esto es, de fijar la estimación de una cosa en la moneda del país, o la indicada en el negocio de que se trate.” (CABANELLAS, Diccionario Jurídico Elemental, 2003, pág. 45)

El remate de conformidad con lo que establece el Código de procedimiento Civil:

Art. 456.- Practicado el avalúo el juez señalará día para remate, señalamiento que se publicará por tres veces, en un periódico de la provincia en que se sigue el juicio, si lo hubiere, y, en su falta, en uno de los periódicos de la provincia cuya capital sea la más cercana, y por tres carteles que se fijarán en tres de los parajes más frecuentados de la cabecera de la parroquia en que estén situados los bienes. En los avisos no se hará constar el nombre del deudor sino el de los bienes,

determinando a la vez la extensión aproximada, la ubicación, los linderos, el precio del avalúo y más detalles que el juez estimare necesarios. (ECUADOR C. N., CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, 2007)

3.12 Juicio de insolvencia

El juicio de insolvencia es el proceso judicial para declarar al deudor incapaz de poder pagar sus obligaciones, para la enciclopedia jurídica este estado de insolvencia es:

El presupuesto objetivo para la declaración del concurso es la insolvencia del deudor, considerándose éste como el caso en que el deudor no puede cumplir sus obligaciones exigibles. La solicitud de declaración la puede presentar el deudor justificando su situación de endeudamiento y estado de insolvencia, o el acreedor fundándola bien en un título de ejecución o apremio o en alguno de los hechos previstos en la ley. El presupuesto subjetivo del concurso, distinto del régimen anterior, es que la declaración procederá respecto de cualquier deudor. (Jurídica, 2014)

Al efecto el Código de procedimiento Civil manifiesta:

Art. 519.- Se presume la insolvencia, y como consecuencia de ella se declarará haber lugar al concurso de acreedores, o a la quiebra, en su caso:

1.- Cuando, requerido el deudor con el mandamiento de ejecución, no pague ni dimita bienes;

2.- Cuando los bienes dimitidos sean litigiosos, o no estén poseídos por el deudor, o estén situados fuera de la República, o consistan en créditos no escritos, o contra personas de insolvencia notoria; y,

3.- Cuando los bienes dimitidos sean insuficientes para el pago, según el avalúo practicado en el mismo juicio, o según las posturas hechas al tiempo de la subasta. Para apreciar la insuficiencia de los bienes, se deducirá el importe de los gravámenes a que estuviesen sujetos, a menos que se hubieren constituido, para caucionar el mismo crédito.

Si los bienes dimitidos están embargados en otro juicio, se tendrá por no hecha la dimisión, a menos que, en el término que conceda el juez, compruebe el ejecutado, con el avalúo hecho en el referido juicio o en el catastro, la

suficiencia del valor para el pago del crédito reclamado en la nueva ejecución. En este término se actuarán todas las pruebas que pidan el deudor y el acreedor o acreedores o el síndico. (ECUADOR C. N., CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, 2007, pág. 123)

Es la incapacidad de pagar las deudas, significa no puede hacer frente al pago de sus obligaciones, técnicamente es sobreseer o cesar en el pago de sus obligaciones, el pasivo es superior al activo y, por consiguiente, el neto patrimonial negativo, se dice que la persona se halla en la situación de insolvencia económica, en primer lugar, la autoridad competente hará un estudio exhaustivo sobre la situación patrimonial del insolvente para asegurarse de que no dispone de los recursos económicos para pagar, esto se conoce como procedimiento concursal, pero esto ya en plena fase judicial, como consecuencia la insolvencia queda registrada legalmente creando también problemas futuros para el insolvente si decide pedir un crédito, no podrá conseguirlo puesto que ninguna institución financiera deseará arriesgar su capital con una persona con antecedentes de este tipo.

La declaración de insolvente es una fase judicial, que el Juez de Coactivas conjuntamente con la Unidad Jurídica deberá plantear la respectiva demanda, esto ocurre en el caso de la omisión al auto de pago, dando oportunidad para que el coactivado sea declarado en este estado mercantil inactivo, perdiendo incluso ciertos derechos personales, pues las consecuencias son graves en el sentido mercantilista y comercial.

3.13 Recaudación y archivo

La recaudación no es otra cosa que la cancelación de la obligación, es decir que obligado en cualquier momento pague al Estado el valor que se le ha determinado, puesto que lo que más le importa al Estado no es ninguna consecuencia legal para las personas, sino más bien recaudar lo que por ley le corresponde, acaparar estos valores que forman parte del Presupuesto General del Estado, sin importar si se lo hace a través de procedimientos forzosos, ejecutando medidas o a través de la misma iniciativa y voluntad de pago, pues ese es el único fin, cumplido el objetivo del Procedimiento Coactivo, sea la fase que sea no existe normativa para proceder al archivo del proceso, sino que deberá cumplir con el objeto principal, esto es el cobro y posteriormente previo

canje del depósito en la Unidad provincial Financiera mediante auto, el Juez de Coactivas dispondrá el archivo correspondiente, para que no continúe más el proceso coactivo iniciado.

3.14 Legislación comparada

Con el fin de verificar las similitudes y diferencias con otras legislaciones referente al proceso coactivo analizaré tres procedimientos de: Colombia, Perú y Costa Rica.

3.14.1 Proceso coactivo en Colombia.

En Colombia existe la Ley 1437 de 2011, con la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dentro de la misma se encuentra regulado en el título IV referente al Procedimiento Administrativo de Cobro Coactivo, en el que se establecieron ciertas reglas de procedimiento, ordenando que los que tengan reglas especiales se regirán por ellas, las que no, se regirán por lo que establece esta ley, y las relativas al cobro de obligaciones de Carácter Tributario de ese país, con el fin de respetar la normatividad especial en materia de jurisdicción coactiva, y en mejora de los recaudos que corresponden a cada Entidad, evidentemente como se podrá evidenciar el procedimiento es similar, a continuación un extracto de la norma referente al procedimiento coactivo en Colombia:

CAPÍTULO I

PRINCIPIOS Y OBJETO DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULO 103. OBJETO Y PRINCIPIOS. - Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico. En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal. En virtud del principio de igualdad, todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia

que lo contenga. Quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código.

ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable.
2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.
3. Los relativos a contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes.
4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.
5. Los que se originen en actos políticos o de gobierno.
6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.
7. Los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definan conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado.

ARTÍCULO 105. EXCEPCIONES.- La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:

1. Las controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la Superintendencia Financiera, cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas entidades, incluyendo los procesos ejecutivos.
2. Las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, sin perjuicio de las competencias en materia de recursos contra dichas decisiones atribuidas a esta jurisdicción. Las decisiones que una autoridad administrativa adopte en ejercicio de la función jurisdiccional estarán identificadas con la expresión que corresponde hacer a los jueces precediendo la parte resolutive de sus sentencias y deberán ser adoptadas en un proveído independiente que no podrá mezclarse con decisiones que correspondan al ejercicio de función administrativa, las cuales, si tienen relación con el mismo asunto, deberán constar en acto administrativo separado.
3. Las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. (Congreso de la República de Colombia, 2011, s.p)

3.14.2 Proceso coactivo en Perú.

Las normas del Código Tributario relacionadas con la cobranza coactiva son de aplicación cuando el acreedor tributario es una entidad distinta a los gobiernos locales.

En efecto, tratándose de deudas cuya cobranza corresponda a los gobiernos locales son de aplicación las normas de la Ley N° 26979 y de su reglamento aprobado por decreto supremo N° 036-2001-EF.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que como regla general el procedimiento de cobranza coactiva está regulado en el Libro Tercero, Título II Artículos 114°-123° del Código Tributario. En adición a lo anterior, la SUNAT tiene su propio reglamento del Procedimiento de Cobranza Coactiva, el cual ha sido aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 216-2004/SUNAT.

CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO COACTIVO

De la normatividad vigente se desprende que son características del procedimiento de cobranza coactiva las siguientes:

- a) “Se desarrolla exclusivamente en el ámbito administrativo, por lo que la Administración Tributaria ejecuta por si misma sus actos, desplegando su aparato coactivo con o sin la voluntad del obligado.
- b) Su sustento es la exigibilidad de la obligación, contenida en valores. Es decir, que el referido procedimiento solo tiene como propósito realizar forzosamente la obligación que tiene como acreedora a la Administración Tributaria; y, que la obligación a que se contrae la ejecución es perfectamente exigible.
- c) Impulso de oficio, dado que una vez iniciada la ejecución coactiva, ninguna autoridad o funcionario público podrá suspender el trámite del procedimiento, salvo el Ejecutor Coactivo, por alguna o varias de las causales previstas en la norma.
- d) Celeridad procesal, en virtud de que la ejecución coactiva no admite demoras en su trámite, ni aplazamientos de ningún tipo.
- e) Primacía del Interés Público sobre el interés privado. Dado que la Administración tributaria tiene preferencia para lograr la realización de las obligaciones de las que es acreedora, lo que se aprecia principalmente en la limitación de las posibilidades para contradecir la ejecución.
- f) Uso de la coerción, que es la fuerza pública legalmente autorizada. Así, la Administración Tributaria, para lograr el fin de realizar las obligaciones exigibles debidas por el obligado, ejecuta sobre aquel una serie de actos procesales denominados en conjunto ejecución forzada, que comprenden el embargo de su patrimonio y su posterior remate, en caso corresponda.(Ayala y Saavedra, 2013, s.p)

Durante el trámite de la ejecución coactiva esta no puede ser impugnada. Solo existe la posibilidad de recurrir al poder Judicial, luego de concluido la ejecución coactiva.

PROCEDIMIENTO

Según el artículo 117° del Código Tributario el procedimiento de cobranza coactiva es iniciado por el Ejecutor coactivo mediante la notificación al deudor tributario dela Resolución de Ejecución Coactiva, que contiene un mandato de cancelación delas Ordenes de Pago o Resoluciones en cobranza, dentro de siete (7) días hábiles, bajo apercibimiento de dictarse medidas cautelares o de iniciarse la ejecución

forzada de las mismas, en caso que éstas ya se hubieran dictado. En este mismo sentido, respecto de las obligaciones tributarias administradas por los Gobiernos Locales, encontramos una disposición de similar contenido en el artículo 29° de la Ley N° 26979. Nótese que según ambos dispositivos, la resolución de ejecución coactiva contiene un mandato de pago. Además, también según ambos dispositivos, la resolución debe estar debidamente notificada al deudor tributario. Ambos dispositivos otorgan un plazo de siete días hábiles para que el contribuyente realice el pago voluntario de la deuda.

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO COACTIVO

a. Inicio de procedimiento

Lo inicia el Ejecutor Coactivo con la notificación de la Resolución de cobranza al deudor, la que tiene un mandato de cancelación de valores en cobranza de un plazo máximo de siete días, bajo apercibimiento de dictarse medida cautelar o de iniciarse la ejecución forzada de las misma en el caso que estas ya se hubieran dictado empero resulta importante asegurar el cumplimiento de la pretensión. Por lo mismo, en el caso de los procedimientos de ejecución coactiva, las medidas dictadas una vez iniciado el mismo no deberían denominarse “medidas cautelares”, pues el derecho al cobro por parte de la Administración ya tiene naturaleza cierta. En este sentido, en puridad técnica, la resolución de cobranza coactiva deberá contener un mandato de pago bajo apercibimiento de dictarse “las medidas de ejecución forzada”.

3.14.3 Procedimiento coactivo en Costa Rica.

Procedimiento de cobro a nivel de oficina de cobros

El Código de Normas y Procedimientos Tributarios (CNPT) en sus numerales 89 y 192, sostiene que la Oficina de Cobros del Ministerio de Hacienda tiene el deber de cobrar los tributos y demás créditos a favor del Poder Central no sujetos a leyes especiales.

De previo a explicar el procedimiento de cobro a nivel de la Oficina de Cobros, es importante mencionar que la Directriz DRAC-SDC-016-1999, denominada

“Manual de Funciones y Procedimientos de la Oficina de Cobros Judiciales”, en su capítulo V señala que los funcionarios pueden acudir a los demás órganos del Estado para obtener datos sobre los contribuyentes.

No obstante, el inconveniente que se presenta es que las solicitudes de información se realizan, en su mayoría, a través de formularios, lo cual es bastante contraproducente para el eficiente cobro de los tributos, dado que podría utilizarse un sistema informático más expedito.

Ahora bien, recibido el expediente en la Oficina de Cobros, el Coordinador del Área será quien brindará a los funcionarios a su cargo la asesoría técnica necesaria para mantener actualizados sus conocimientos y establecer mecanismos ágiles de retroalimentación, y asignará los casos equitativamente entre los fiscales internos y externos.

El Capítulo VII señala que el fiscal encargado debe revisar si existe un saldo a favor del contribuyente que sea compensable con la deuda tributaria, con el objeto de evitar procedimientos de cobro innecesarios. Además, según el artículo 191 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, esta Oficina es la encargada de decretar la prescripción de las deudas tributarias

El Coordinador de la Oficina de Cobros designará como ejecutor de las medidas cautelares que se adopten al Fiscal a cargo del caso o a otro funcionario de la Oficina, que actuará bajo la dirección inmediata de dicho Fiscal. Esto resulta desventajoso, pues debería haber una división de trabajo bien definida que les permita a los funcionarios especializarse en una materia específica

El fiscal al que se le asignó el caso, en calidad de ejecutor, debe dirigir una nota de cobro por medio del correo o personalmente, concediéndole al deudor un nuevo plazo de ocho días para que pague, bajo apercibimiento de que de no hacerlo se le embargarán bienes suficientes para hacer efectivo dicho crédito y sus accesorios legales.

El Coordinador del Área es quien decretará el embargo. Resulta importante hacer la acotación de que la directriz sugiere un modelo de resolución que decreta el embargo y de aceptación del cargo de ejecutor.

Luego de realizado el embargo, el ejecutor deberá notificar la resolución que dispuso el embargo y una copia del acta, asimismo coordinará, con la Unidad de Custodia de Bienes, lo pertinente para el traslado y depósito de los mismos en el lugar que esta asigne.

Dicha Unidad deberá mantener actualizado el inventario de los bienes en depósito y, velará por que se mantengan en el estado y condiciones en que fueron embargados, para lo cual contará con el personal técnico adecuado en el mantenimiento de maquinaria, vehículos y equipo de cómputo, sin perjuicio de que recurra al asesoramiento y capacitación por parte de otros funcionarios del Ministerio o terceros con la preparación adecuada.

Si aun así el contribuyente omite realizar el pago, el fiscal debe preparar una demanda para presentar el proceso monitorio ante el Juzgado Especializado en Cobros del Estado. Si la Oficina de Cobros decretó una medida cautelar, el fiscal debe procurar redactar la demanda.

Procedimiento de cobro a nivel judicial

El artículo 198 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios señala que a nivel judicial, el cobro de tributos deberá regirse por la Ley de Cobro Judicial. Teniendo esto en consideración, en el menor plazo posible, el abogado de la Oficina de Cobros deberá interponer la demanda, en la cual se anexará el certificado de adeudo, y se requerirá confirmar, en la vía judicial, el embargo decretado, para lo cual se tendrán que describir los bienes o derechos y sus respectivos depositarios, en caso de existir.

La certificación del adeudo tiene carácter de título ejecutivo de conformidad con los numerales 37 y 198 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, por consiguiente, y de acuerdo a los artículos 5 y 18 de la Ley de Cobro Judicial, a petición de parte, se decretará embargo por el capital reclamado y los intereses liquidados, más un cincuenta por ciento (50%) adicional para cubrir intereses futuros y costas.

El efecto principal de la deserción consiste en que, luego de tres meses de la última gestión de cobro del actor, se tenga por no presentada la demanda y se condene al pago de costas, en este caso, a la Administración, quien además verá atrasado el cobro, pues lo cierto del caso es que se puede volver a interponer la demanda.

Las tercerías de dominio, de mejor derecho y de distribución, se interponen en esta instancia judicial, de conformidad con lo indicado en la Sección II de la Ley de Cobro Judicial.

Deberá notificarse personalmente la resolución intimatoria, que otorgará al deudor un plazo de quince días para cancelar el tributo y sus recargos, u oponerse razonadamente, caso en el que el juez de cobro judicial otorgará audiencia oral al deudor.

Se tiene entonces que las etapas de tasación de bienes, aplicación de la suma recaudada a la cancelación del débito, adjudicación de bienes a la Hacienda Pública, la oposición del deudor, oposición de terceros (tercerías), suspensión y extinción del procedimiento, todo se hace en la vía judicial. A diferencia de otras legislaciones en que todo esto es regulado especialmente en vía administrativa. Y a diferencia del procedimiento tributario aduanero en Costa Rica.

Procedimiento administrativo de cobro coactivo

Artículo 98. Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el párrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.

Artículo 99. Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el párrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.

2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el párrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.
3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.
4. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.
5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.

Artículo 100. Reglas de procedimiento. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.
2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.
3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular. (ECUADOR A. N., 2011)

Sobre esta normativa se evidencia que también existen tesis e investigaciones en Colombia que miran como un problema la ejecución de esta ley frente al debido proceso.

Es así como nos adentramos en el problema específico de ésta investigación, el cual nos lleva al interrogante de si ésta Jurisdicción es en todo el sentido de la palabra Jurisdicción, entendida esta como la función de administrar justicia que le compete al Estado, emanada de la soberanía del mismo, con todos los poderes jurisdiccionales que ésta conlleva, y con todas y cada una de las características atinentes a un proceso judicial; o si por el contrario ésta constituye una de las facultades exorbitantes del

Estado, y solo conlleva los caracteres constitutivos de un verdadero acto administrativo ejecutoriado, y con el cual se pretende ejercer un cobro administrativo para llevar a cabo los fines de Estado y cuya justificación se encuentra en la prelación del interés general.

Es igualmente importante determinar la existencia del debido proceso en las diferentes etapas del cobro coactivo, en el sentido de demostrar la aplicabilidad que tiene dicho principio constitucional sea desde la óptica de una mera actuación administrativa, o desde un proceso judicial propiamente dicho. (GOMEZ, 2007, pág. 13)

Claramente existe un procedimiento coactivo en la legislación comparada, pero igualmente tal parece que también existe cierta duda en que este procedimiento vaya acorde con el debido proceso, evidenciando un problema jurídico puesto que la investigación citada menciona que es importante determinar la existencia del debido proceso en las diferentes etapas de este procedimiento coactivo, lo mismo que sucede con esta investigación que a lo largo del estudio se ha venido tratando.

CAPÍTULO IV
4 INVESTIGACIÓN DE CAMPO

4.1 Entrevista

La presente entrevista se la realiza a: Ab. Carmen Guevara, Dr. Jaime Moreno, Ab. Gustavo Gualle, Ab. Carmen Ortiz y Ab. Bolívar Morales, quienes trabajan en el Juzgado de Coactivas de la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura.

1) ¿Su opinión acerca de la Jurisdicción Coactiva del Consejo de la Judicatura de la Dirección Provincial de Pichincha, es que es un procedimiento efectivo de cobro que respeta el debido proceso?

Todos consideran que a la Jurisdicción Coactiva si le hace falta un poco más de ligereza, incluso en el Código de Procedimiento Civil existen algunos vacíos legales, al igual que en la Reglamentación interna del Juzgado de la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, en la actualidad existen 662 procesos en este año, de los cuales todos se encuentran en la fase de notificación de la acción persuasiva y no se puede avanzar mucho más pronto puesto que el proceso no es ágil, cabe señalar que se deberá emitir títulos de crédito, autos de pago, teniendo como porcentaje de recaudación menos del diez por ciento, sin garantizar del todo el debido proceso, ya que este Juzgado como se conoce es de ejecución, y en el caso de reclamaciones las debió haber interpuesto el coactivado ante la autoridad que impuso la multa, o que emitió el pago indebido o pago en exceso.

2) ¿Creería usted que proponer excepciones a la coactiva, en cualquier estado del proceso, mejoraría el procedimiento coactivo y a su vez la recaudación?

De igual forma todos consideran que si mejoraría el proceso, es algo que, no se podría probar, pero lo que si garantizaría es el debido proceso, puesto que la Constitución de la República del Ecuador, garantiza la impugnación, el derecho a hacer uso de la réplica.

3) ¿Cree usted que proponer excepciones a la acción persuasiva mejoraría el procedimiento Coactivo?

El derecho a la defensa es un derecho Constitucional, que prácticamente en este sentido sería como la contestación a la demanda, ahora bien, por otro lado, la interposición de recursos o de reclamos entorpecería en cierto grado el curso del proceso, pero poniéndose un momento del lado del coactivado, lo más lógico es la de dar a conocer sus alegatos o desacuerdo con la administración.

4) ¿Cree necesario identificar la existencia del plazo legal en que se debería emitir el título de crédito en la normativa que utiliza el Juzgado de Coactivas?

En este sentido se debe plantear una reforma al Reglamento para el ejercicio de la Jurisdicción Coactiva, ya que si bien es cierto en el instrumento (título de crédito), lleva implícito el plazo para el pago de la obligación, no así en la norma, dejando un vacío legal que el coactivado lo debe conocer de mano de la normativa misma, siendo lo correcto el plazo que se ha venido usando, esto es el plazo de ocho días desde la notificación.

5) ¿Cree usted que las excepciones a la coactiva deben ser interpuestas antes de la emisión del auto de pago o sería mejor continuar conforme la norma actual?

El procedimiento coactivo reconoce únicamente las excepciones que se planteen a al auto de pago, dicho trámite se sustenta ante la Unidad Judicial de lo Contencioso Administrativo, pero por precautelar el debido proceso, asegurando el derecho a la réplica, el de hacer uso de la defensa oportuna y demás, se cree oportuno interponer las reclamaciones debidamente fundamentadas, hasta antes de la misma emisión del auto de pago.

6) ¿Piensa usted es importante exista una fase probatoria en el procedimiento coactivo?

El derecho a probar sus dichos o a rebatir mediante pruebas es asegurar el debido proceso, evidentemente es un proceso especialísimo que tiene su propio tratamiento, pero se considera necesaria una fase en la que cada una de las partes, el Estado o la administración y los coactivados puedan probar sus aseveraciones.

7) ¿Cree que el actual procedimiento coactivo, vulnera el debido proceso?

En ciertas fases es claro que, si se vulnera, desde la sustanciación propiamente, se ha podido verificar que existe desde el punto de vista Constitucional una posible vulneración de derechos.

8) ¿Cree que mejoraría notablemente el procedimiento coactivo, si todo el proceso lo llevara un juez común?

Desde el punto de vista Constitucional, el Juez se encuentra investido de jurisdicción y competencia además de ser quien principalmente respeto lo establecido en la Constitución, en tal sentido y en virtud de sus facultades, si existiría un cambio notable de trescientos sesenta grados, si este procedimiento coactivo fuera conocido, sustanciado, y resuelto por un Juez común.

9) Cree que, con el procedimiento coactivo vigente del Consejo de la Judicatura, y a su vez el Estado, actúa como ente garantista de derechos, brindando a los coactivados, la oportunidad de plantear sus excepciones en cualquier estado del proceso.

Con las actualizaciones del COGEP, creo que se deberá tener en cuenta no solamente el derecho a garantizar la actuación en cualquier estado del proceso a los coactivados, sino también la oralidad como parte de los cambios procesales, sería interesante simplificar el procedimiento y a su vez implementar la oralidad de las actuaciones.

10) ¿Cree usted que si este procedimiento coactivo fuese demandado ante un Juez común, gozaría de todas las Garantías establecidas en la Constitución y principalmente del debido proceso.

Evidentemente la respuesta es subjetiva y no con ello se quiere decir que no se está aplicando lo garantizado por la Constitución, en cierto sentido si se garantizaría el debido proceso, ya que el Juez es el llamado para observar la aplicación del mismo.

4.2 Encuestas

Esta encuesta fue realizada al contraste de la Jurisdicción Coactiva, es decir a los coactivados, con el objeto de conocer sus puntos de vista o posibles afectaciones o vulneración en el ejercicio de sus derechos, el muestreo que se realizo es de 100 personas del universo de coactivados, incluyendo abogados en libre ejercicio, que son una parte de los ítems de cobro a través de este proceso.

- 1) En relación a la Jurisdicción Coactiva del Consejo de la Judicatura de la Dirección Provincial de Pichincha, usted opina que este procedimiento es:

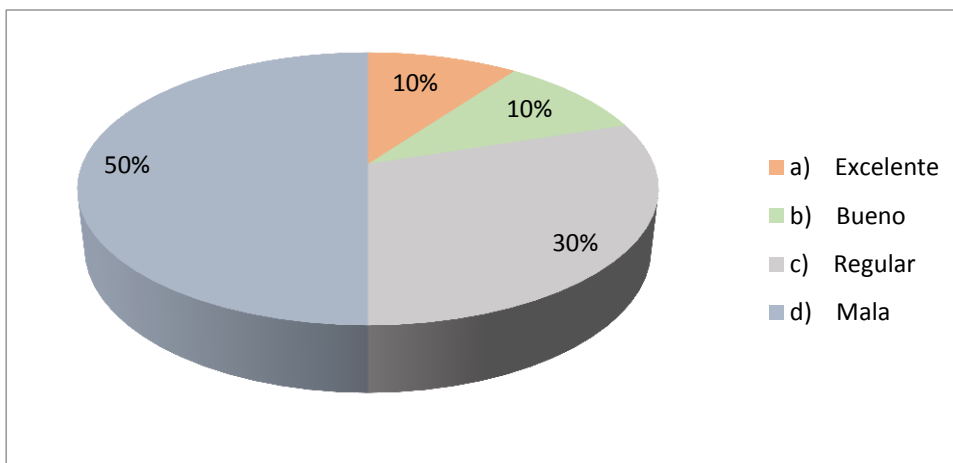
CUADRO Nro. 1

RESPUESTA	%
a) Excelente	10
b) Bueno	10
c) Regular	30
d) Mala	50
TOTAL	100%

Fuente: Coactivados del Juzgado de Coactivas del CJ de Quito y Abogados en libre ejercicio de la profesión.

Elaborado por: Abg. Jaime Cadena

GRAFICO # 1



El 50% de los encuestados consideran que el procedimiento coactivo es malo, 30% regular, 10% bueno y 10% excelente.

- 2) Creería usted que proponer excepciones a la coactiva, en cualquier estado del proceso, mejoraría el procedimiento coactivo, de forma:

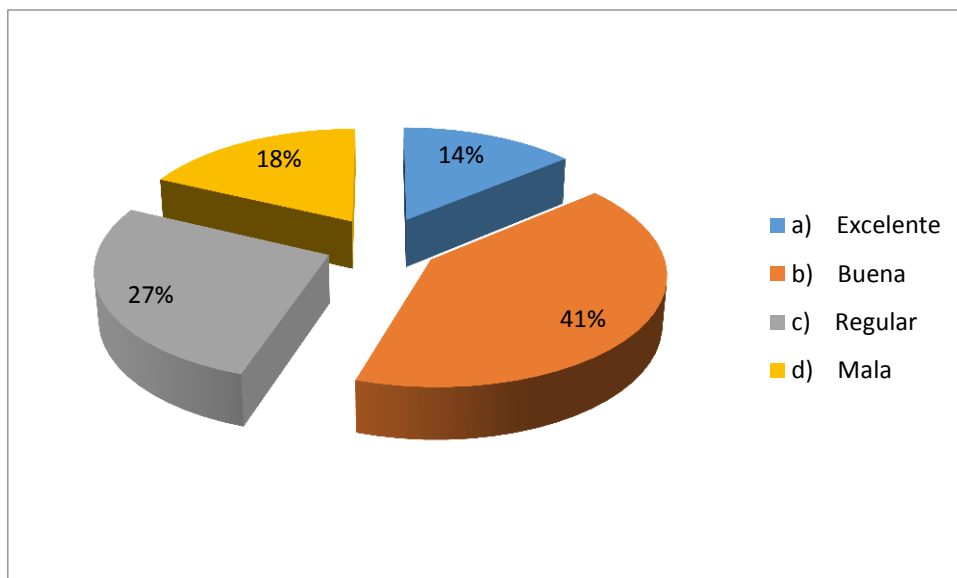
CUADRO # 2

RESPUESTA	%
a) Excelente	14
b) Bueno	41
c) Regular	27
d) Mala	18
TOTAL	100%

Fuente: Coactivados del Juzgado de Coactivas del CJ de Quito y Abogados en libre ejercicio de su profesión.

Elaborado por: Abg. Jaime Cadena.

GRÁFICO # 2



El 41% de los encuestado consideran que proponer excepciones a la coactiva, en cualquier estado del proceso, mejoraría el procedimiento coactivo, el 14% también lo considera excelente, mientras que el 27% piensa que sería regular y el 18% sería mala idea.

- 3) El derecho a la réplica, una vez notificada la acción persuasiva, mejoraría el procedimiento Coactivo ?

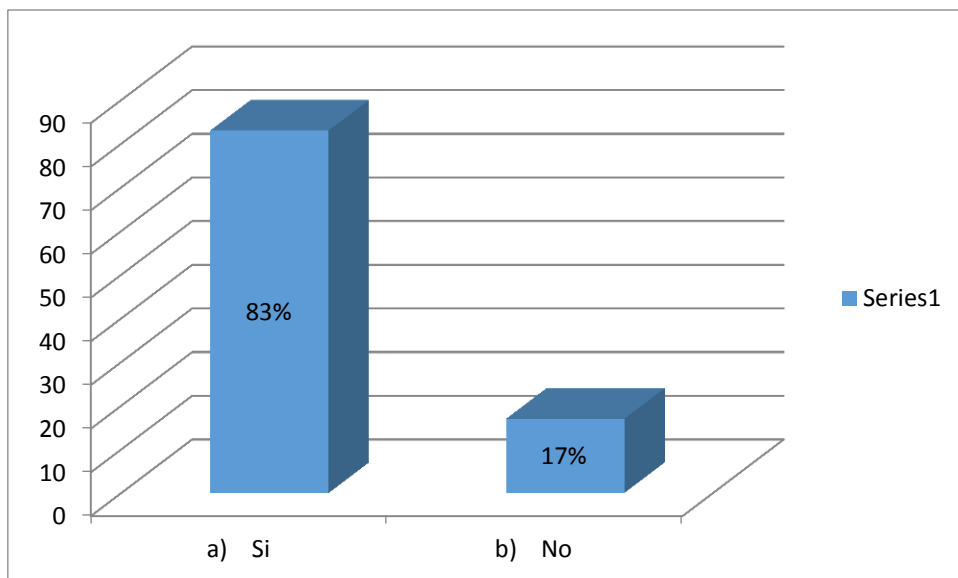
CUADRO # 3

RESPUESTA	%
a) SI	83
b) NO	17
TOTAL	100%

Fuente: Coactivados del Juzgado de Coactivas del CJ de Quito y Abogados en libre ejercicio de su profesión.

Elaborado por: Abg. Jaime Cadena.

GRÁFICO # 3



El 83% considera que el derecho a la réplica, una vez notificada la acción persuasiva, mejoraría el procedimiento Coactivo, y el 17% no.

4) ¿Cree necesario identificar la existencia del plazo legal en que se debe emitir el título de crédito?

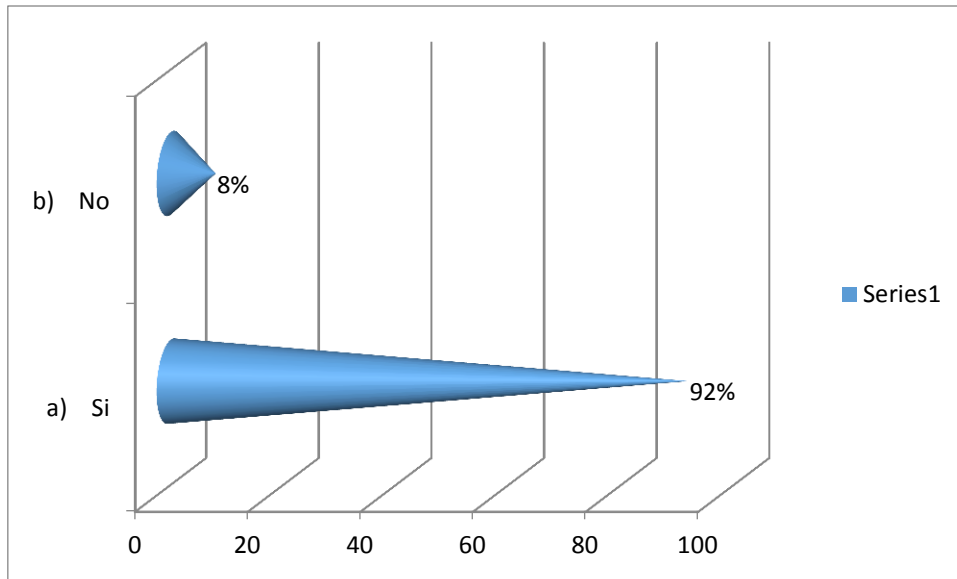
CUADRO # 4

RESPUESTA	%
a) SI	92
b) NO	8
TOTAL	100%

Fuente: Coactivados del Juzgado de Coactivas del CJ de Quito y Abogados en libre ejercicio de su profesión.

Elaborado por: Abg. Jaime Cadena.

GRÁFICO # 4



El 92% de los encuestados cree necesario identificar la existencia del plazo legal en que se debe emitir el título de crédito, y un 8% no considera importante.

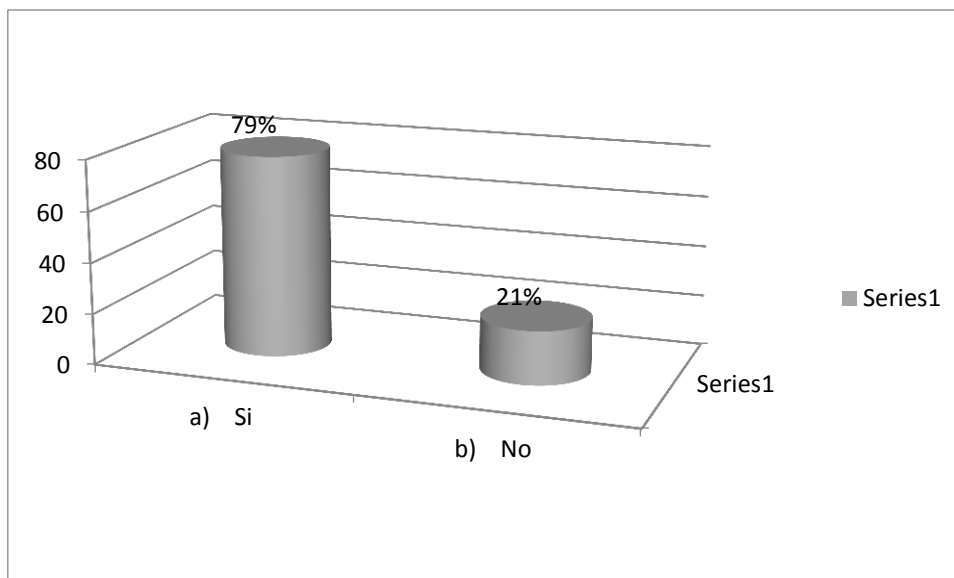
- 5) El uso del derecho a la defensa, esto la interposición de recursos, excepciones y/o interposición en defensa de los intereses del coactivado en todo el procedimiento coactivo, deben ser interpuestos antes de la emisión del auto de pago, es decir en la fase administrativa?

CUADRO # 5

RESPUESTA	%
a) SI	79
b) NO	21
TOTAL	100%

Fuente: Coactivados del Juzgado de Coactivas del CJ de Quito y Abogados en libre ejercicio de su profesión.
Autor: Abg. Jaime Cadena.

GRÁFICO # 5



El 79% de los encuestados considera que el uso del derecho a la defensa, esto la interposición de recursos, excepciones y/o interposición en defensa de los intereses del coactivado en todo el procedimiento coactivo, deben ser interpuestos antes de la emisión del auto de pago, es decir en la fase administrativa.

- 6) ¿Opina usted, que sería importante que exista en el procedimiento coactivo, una fase probatoria?

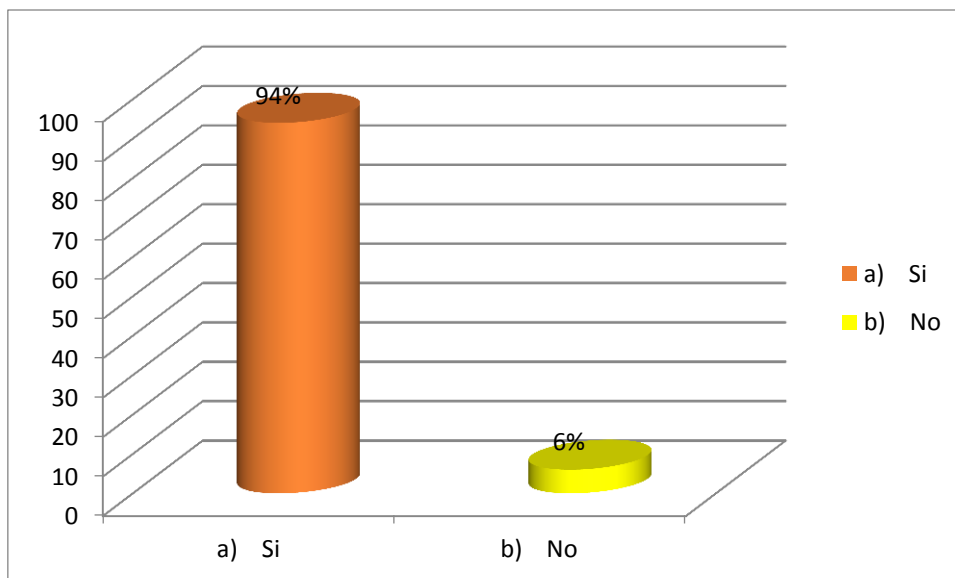
CUADRO # 6

RESPUESTA	%
a) SI	94
b) NO	6
TOTAL	100%

Fuente: Coactivados del Juzgado de Coactivas del CJ de Quito y Abogados en libre ejercicio de su profesión.

Elaborado por: Abg. Jaime Cadena.

GRÁFICO # 6



El 94% de los encuestado piensa que sería importante que exista una fase probatoria en el procedimiento coactivo.

7) ¿Cree que el actual procedimiento coactivo, tiene un porcentaje de vulneración el debido proceso?

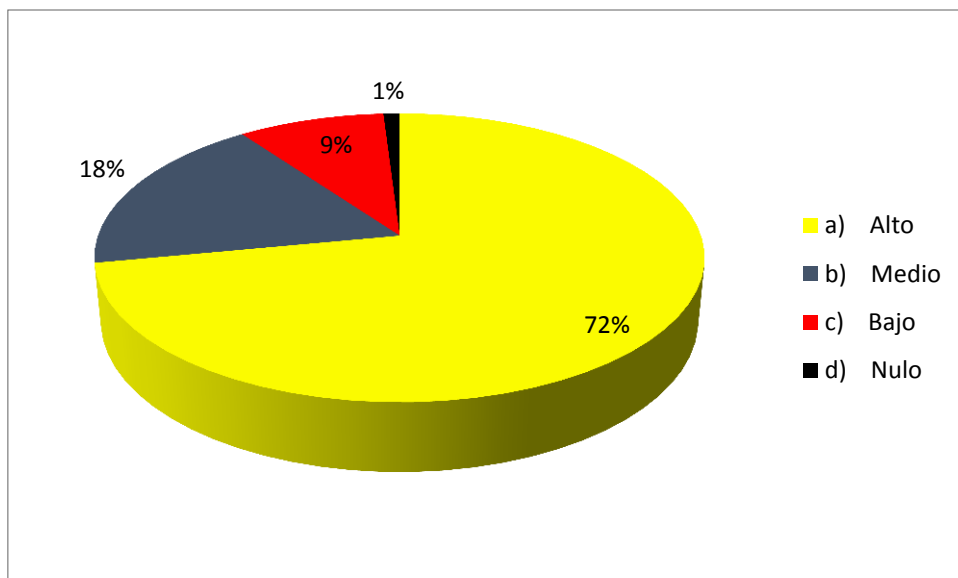
CUADRO # 7

RESPUESTA	%
a) ALTO	72
b) MEDIO	18
c) BAJO	9
d) NULO	1
TOTAL	100%

Fuente: Coactivados del Juzgado de Coactivas del CJ de Quito y Abogados en libre ejercicio de su profesión.

Elaborado por: Abg. Jaime Cadena.

GRÁFICO # 7



El 72% piensa que el actual procedimiento coactivo, tiene un porcentaje de vulneración el debido proceso alto, 18% medio, 9% bajo y 1% nulo.

- 8) ¿Cree que mejoraría el procedimiento coactivo, si todo el proceso lo sustanciara un juez común, en qué porcentaje?

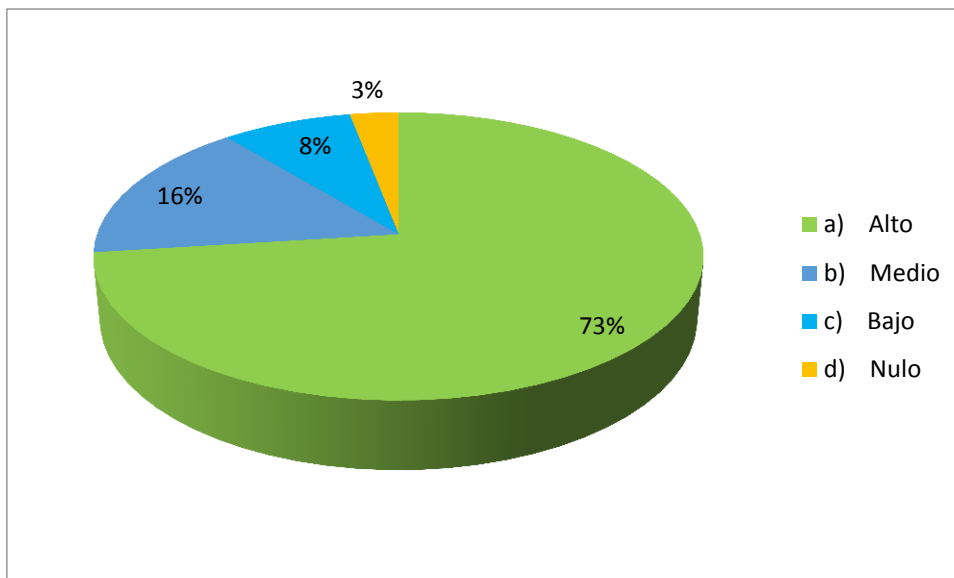
CUADRO # 8

RESPUESTA	%
a) ALTO	73
b) MEDIO	16
c) BAJO	8
d) NULO	3
TOTAL	100%

Fuente: Coactivados del Juzgado de Coactivas del CJ de Quito y Abogados en libre ejercicio de su profesión.

Elaborado por: Abg. Jaime Cadena.

GRÁFICO # 8



El 73% considera un porcentaje alto que mejoraría el procedimiento coactivo, si todo el proceso lo sustanciara un juez común, el 16% medio, 8% bajo y 3% nulo.

- 9) ¿Cree que, con el procedimiento coactivo vigente del Consejo de la Judicatura, y en si el Estado actúa de modo eficaz y eficiente como ente garantista de derechos, y en qué porcentaje?

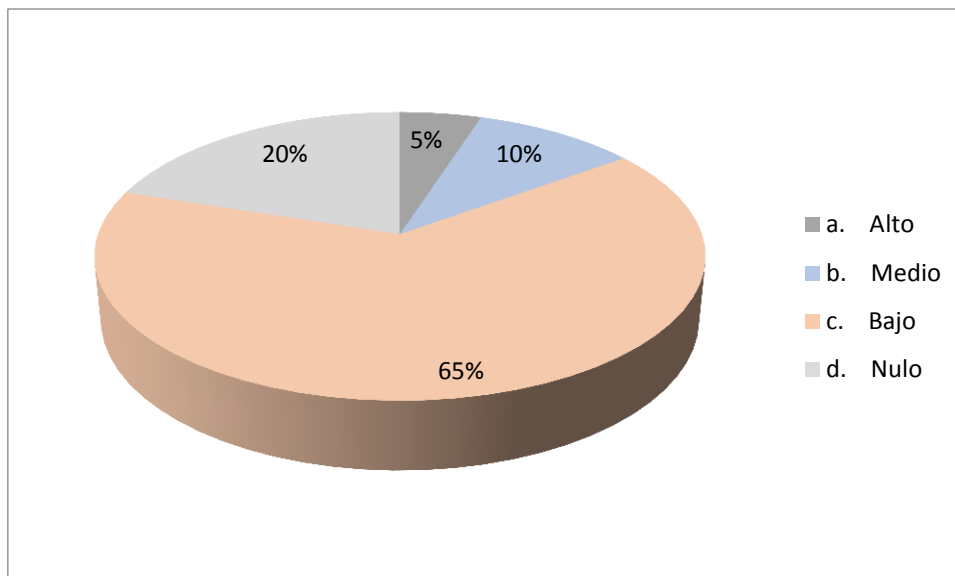
CUADRO # 9

RESPUESTA	%
a) ALTO	5
b) MEDIO	10
c) BAJO	65
d) NULO	20
TOTAL	100%

Fuente: Coactivados del Juzgado de Coactivas del CJ de Quito y Abogados en libre ejercicio de su profesión.

Elaborado por: Abg. Jaime Cadena.

GRÁFICO # 9



El 65% de los encuestado considera que, con el procedimiento coactivo vigente del Consejo de la Judicatura, y en si el Estado actúa de modo eficaz y eficiente como ente garantista de derechos, en un porcentaje bajo, 20% nulo, 10% medio y 5% alto.

10) ¿Cree usted que, si el procedimiento coactivo fuese demandado ante un Juez común, gozaría de todas las Garantías Constitucionales, principalmente garantizando el debido proceso y en qué porcentaje?

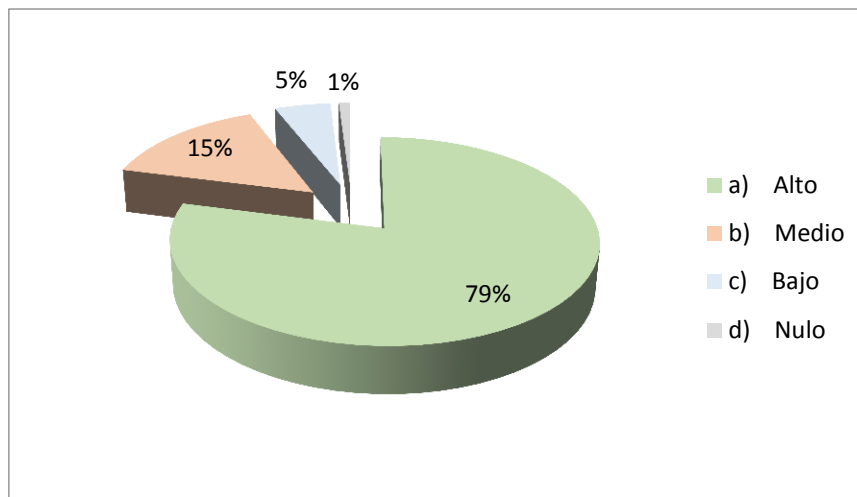
CUADRO # 10

RESPUESTA	%
a) ALTO	79
b) MEDIO	15
c) BAJO	5
d) NULO	1
TOTAL	100%

Fuente: Coactivados del Juzgado de Coactivas del CJ de Quito y Abogados en libre ejercicio de su profesión.

Elaborado por: Abg. Jaime Cadena.

GRÁFICO # 10



El 79% de los encuestados considera que, si el procedimiento coactivo fuese demandado ante un Juez común, gozaría de todas las Garantías Constitucionales, principalmente garantizando el debido proceso y en un porcentaje alto.

4.3 Verificación de objetivos

4.3.1 Objetivo general.

Determinar la inaplicabilidad del debido proceso en el ejercicio y sustanciación de la jurisdicción Coactiva de la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, para que el Estado como ente garantista de derechos brinde a los coactivados, la oportunidad de plantear sus excepciones en cualquier estado del proceso.

Empezaré diciendo que el Estado como ente garantista de derechos, deberá brindar a los coactivados, la oportunidad de plantear sus excepciones en cualquier estado del proceso, sea en la fase administrativa que se ha identificado durante este estudio, o a su vez en la fase judicial, pero en definitiva el termómetro que mide es realmente el estudio de campo, puesto que con la entrevista se puede evidenciar que si existe una violación del debido proceso, que no se respeta al coactivado, que debería existir un orden un, procedimiento legal establecido.

Con el análisis de campo efectuado en base a las encuestas, se evidencia que los coactivados no se encuentran tan a gusto con el procedimiento coactivo que en este caso

se ejecuta en la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, aparentemente es necesario la proposición de excepciones en cualquier estado del proceso, y que una situación fundamental sería contar con una fase probatoria, así como reformar la norma que rige este procedimiento haciendo constar un plazo legal para la emisión del título de crédito, el mismo que puede ser de ocho días, puesto que en la práctica si bien es cierto el título de crédito cuenta con el plazo explícito de forma expresa, no así en reglamentación del caso.

En igual forma se cree según las encuestas realizadas, que poner en práctica el derecho a la defensa, interponiendo recursos excepciones y demás debe tener oportunidad el coactivado antes de la misma misión del auto de pago, un gran porcentaje de los encuestados cree que el actual procedimiento vulnera el debido proceso, pensando incluso que, con el afán de garantizar los derechos establecidos en la Constitución, debería ser sustanciado ante un Juez común de la justicia ordinaria.

4.3.2 Objetivos específicos.

1. Definir los conceptos de orden de cobro, título de crédito-título ejecutivo y auto de pago e identificar los casos por los que se inicia un procedimiento coactivo, Fijar las partes intervinientes en el procedimiento coactivo, y a su vez determinar las solemnidades sustanciales del procedimiento coactivo en la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura.

En el capítulo III de esta investigación se analiza y estudia, estos conceptos básicos o palabras claves que han ayudado a identificar las distintas fases del procedimiento coactivo, las personas y partes que se encuentran inmiscuidos que actúan antes del procedimiento coactivo, empleando entonces el método inductivo para ir desde lo particular a lo general, y poder determinar en la conclusión del estudio que no se aplica la garantía Constitucional del debido proceso, y que las garantías del debido proceso viola el procedimiento coactivo vigente en la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura.

2. Establecer en qué fase del procedimiento coactivo, no se aplica la garantía Constitucional del debido proceso, y que garantías del debido proceso viola el procedimiento coactivo vigente en la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura.

Con el estudio y análisis del primer objetivo específico se puede profundizar en este segundo objetivo específico, puesto que en esta investigación se ha estudiado y se ha concluido determinando la fase en la que aparentemente se estaría violentando el derecho al debido proceso, y es en la fase administrativa que se podría judicializar, al momento de la emisión de la orden de cobro, al momento de la notificación del título de crédito, además de la emisión del auto de pago.

3. Analizar si el procedimiento coactivo, al ser judicializado y demandado ante un juez común, gozaría de todas las garantías constitucionales.

En base al estudio de campo se evidencia que sería el procedimiento más acertado según el criterio de los coactivados, puesto que esto garantizará un principio constitucional como lo es el acceder a un Juez imparcial, sea cual sea contra quien se vaya a litigar o efectivizar el ejercicio de los derechos, como en este caso obviamente es en contra del Estado.

4.4 Contrastación de hipótesis

La inaplicabilidad del debido proceso en el ejercicio y sustanciación de la jurisdicción Coactiva de la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, no brinda a los coactivados la oportunidad de plantear sus excepciones en cualquier estado del proceso, lo que no permite gozar a los coactivados las garantías constitucionales establecidas por parte del Estado.

A lo largo del estudio de esta investigación se ha podido estudiar, constatar y comprobar la inaplicabilidad del debido proceso en el ejercicio y sustanciación de la jurisdicción Coactiva de la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, puesto que conforme el estudio de campo quedo probado que no se aplica el

debido proceso en toda su dimensión, ya que no se puede en este procedimiento proponer excepciones que se crean asistidos los coactivados en cualquier estado del proceso, quedando en indefensión frente a la acción persuasiva, sin que exista tampoco una fase de evacuación de pruebas vulnerando prácticamente lo expuesto en la Constitución de la República del Ecuador en el Art. 76 numeral 1, 7 literales h y k con respecto al debido proceso, dispone:

Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto. (Constituyente A. N., 2008, pág. 34)

4.5 Observación

Como observación se puede decir que existe en la práctica una presunta vulneración de derechos, puesto que en los casos analizados de la misma observación realizada a los demás procesos, si bien es cierto existe un porcentaje promedio de recaudación, también existen procesos que no han avanzado prácticamente nada, se ha podido percibir claramente que la finalidad es el cobro sin importar los medios, puesto que en ningún momento el Estado se pone de la otra cara de la moneda, esto es el de recibir un proceso acorde, un tratamiento diferenciado, que este proceso dual sea únicamente judicial puesto en conocimiento de un juez común a fin de que en virtud de sus atribuciones otorgadas por la Constitución las aplique conforme a Derecho.

4.6 Propuesta de Reforma

4.6.1 Proyecto de ley reformativa al Código de Procedimiento Civil en materia coactiva.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Resulta necesario una reforma legal respecto del Procedimiento Coactivo, ya que con todos los cambios legales que han existido, y con la entrada en vigencia del COGEP, además de la falta de normativa para ejecutar este procedimiento especial, así como la continuidad en vigor del Código de Procedimiento Civil, en lo referente a que este Procedimiento Coactivo, seguirán sustanciándose de acuerdo con lo previsto en el mencionado Código de Procedimiento Civil, según el caso, sin perjuicio del acatamiento de las normas del debido proceso, es evidente que se deberá implementar ciertos cambios en la nueva ley que entrará en vigencia en materia coactiva, pues es claro que el COGEP, no deroga dos instituciones como son la expropiación y este caso especial de coactivas.

Existen además vacíos legales, que la ley principal no explica, debiendo existir ya sean recursos horizontales como verticales, necesarios para ejercer el derecho a la defensa, propuesta que se la expone de la siguiente manera:

Reformar el Código de Procedimiento Civil, puesto que en lo referente al título de crédito no menciona cuales son las características de este instrumento, así mismo no señala nada sobre su plazo de pago, ni la notificación que se debe efectuar con la orden de cobro y liquidación a través de la acción persuasiva, no es muy claro en cuanto al procedimiento propio de la Jurisdicción Coactiva, tampoco se menciona que la orden de cobro, el título de crédito y auto de pago son susceptibles de remedios y recursos así:

I.- RECURSOS VERTICALES

El Código de Procedimiento Civil en la sección décima, de los recursos el Art. 320 establece los recursos de:

“Apelación, Casación y De hecho, sin perjuicio de que al proponérselos se alegue la nulidad del proceso.”

II. RECURSOS HORIZONTALES

1. Revocatoria
2. Ampliación
3. Aclaración
4. Reforma
5. Revisión

Realizadas estas reformas deberán igualmente surtir efecto sobre el Reglamento para el Ejercicio de la Jurisdicción Coactiva en sus Artículos 12 de la Orden de Cobro, Art. 13 del título de crédito, y del Art. 23 sobre el Auto de Pago, con el objeto de incluir el términos e impugnaciones, y poder dar a conocer al coactivado el tiempo que tiene para poder cumplir su obligación.

EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

Considerando:

Que, es imperioso armonizar el sistema procesal actual a las normas constitucionales y legales vigentes, a través de un cambio sustancial que propone, con los medios de impugnación;

Que, por mandato constitucional, los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes, a base de derechos de igualdad, no discriminación, acceso gratuito a la justicia, tutela efectiva imparcial y expedita, debido proceso y seguridad jurídica, conforme lo prevén los artículos 11, 75, 76 y 82 de la Constitución de la República;

Que, el Art. 120 numeral 6 de la Constitución de la República, prevé como atribución de la Función Legislativa la de expedir, codificar, reformar, derogar leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio;

Que, el artículo 167 ibídem, consagra que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones previstos en la Constitución;

Que, el artículo 178 de la Constitución de la República del Ecuador, establece: "El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial.";

Que, el numeral 5 del artículo 181 de la Constitución de la República del Ecuador, determina: "Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley: (...) 5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial...";

Que, el Código Orgánico de la Función Judicial en los artículos 7 y siguientes prevé que la administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los principios de legalidad, jurisdicción y competencia, independencia, imparcialidad, unidad jurisdiccional y gradualidad, especialidad, publicidad, responsabilidad, servicio a la comunidad, dispositivo, concentración, probidad, buena fe y lealtad procesal, verdad procesal, obligatoriedad de administrar justicia, interpretación de normas procesales, impugnación en sede judicial de los actos administrativos;

Que, en el marco de las facultades coercitivas de las Juezas y Jueces, el artículo 132 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial, establece: En cumplimiento de lo que dispone el artículo 75 de la Constitución de la República las juezas y jueces pueden:

1. Imponer multa compulsiva y progresiva diaria destinada a que la parte o quien corresponda, cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión, sin perjuicio de las consecuencias legales que, al momento de la resolución de las causas, produce la contumacia de la parte procesal. La multa será establecida discrecionalmente por el tribunal, jueza o juez dentro de los límites que fija este Código, pudiendo ser reajustada o dejada sin efecto si se considera que la desobediencia ha tenido o tiene justificación.

Las cantidades serán determinadas considerando la cuantía o la naturaleza del asunto y las posibilidades económicas del obligado, de tal manera que signifiquen una efectiva constricción psicológica al cumplimiento de lo dispuesto.

Siguiendo estos lineamientos, los jueces podrán imponer multas entre una quinta parte de una remuneración básica unificada, y una remuneración básica unificada diaria, sin que en ningún caso exceda de

veinticinco remuneraciones básicas unificadas; la sanción se aplicará sin perjuicio del cumplimiento del mandato (...);

Que, el artículo 254 del Código Orgánico de la Función Judicial, señala: El Consejo de la Judicatura es el órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, que comprende: órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos".

El Consejo de la Judicatura es un órgano instrumental para asegurar el correcto, eficiente y coordinado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, autónomos y auxiliares...;

Que, el numeral 10 del artículo 264 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que al Pleno del Consejo de la Judicatura le corresponde: 10. Expedir, modificar, derogar e interpretar obligatoriamente el Código de Ética de la Función Judicial, el Estatuto Orgánico Administrativo de la Función Judicial, los reglamentos, manuales, instructivos o resoluciones de régimen interno, con sujeción a la Constitución y la ley, para la organización, funcionamiento, responsabilidades, control y régimen disciplinario; particularmente para velar por la transparencia y eficiencia de la Función;

Que, el numeral 4 del artículo 280 del Código Orgánico de la Función Judicial prescribe: "A la Directora o al Director General le corresponde (...) 4. Ejercer, a través de los Directores Provinciales, el procedimiento coactivo para recaudar lo que se deba, por cualquier concepto a la Función Judicial, con arreglo al trámite establecido en la ley" (...);

Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 941 del Código de Procedimiento Civil: "El procedimiento coactivo tiene por objeto hacer efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto se deba al Estado y a sus instituciones que por ley tienen este procedimiento...";

Que, el artículo 942 del Código de Procedimiento Civil, prescribe: El procedimiento coactivo se ejerce privativamente por los respectivos empleados recaudadores de las instituciones indicadas en el artículo anterior. Tal ejercicio está sujeto a las prescripciones de esta Sección, y, en su falta, a las reglas generales de este Código, a las de la ley orgánica de cada institución, y a los estatutos y reglamentos de la misma, en el orden indicado y siempre que no haya contradicción con las leyes, en cuyo caso prevalecerán éstas (...);

Que El COGEP establece en su Disposición Transitoria SEGUNDA.- Los procedimientos coactivos y de expropiación seguirán sustanciándose de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimiento Civil y el Código Orgánico Tributario, según el caso, sin perjuicio del acatamiento de las normas del debido proceso previstas en la Constitución de la República.

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de la República, expide el siguiente:

LEY REFORMATORIA AL CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL

Sección 30a. De la Jurisdicción Coactiva

Artículo 1.- Sustitúyase el artículo 945, por el siguiente:

Art. 945.- El procedimiento coactivo se ejercerá aparejando el respectivo título de crédito, en cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación.

Art. 945.1.- La orden de cobro.- La orden de cobro constituye la disposición o el pedido impartido por el servidor competente, el cual puede ser además una resolución, providencia, auto, sentencia y liquidación respectiva, a efectos de que se emita el título de crédito y se proceda a su cobro.

Los servidores que soliciten la recaudación de obligaciones, especificarán los nombres y apellidos completos o la razón social o denominación del deudor; número de cédula de ciudadanía, registro único de contribuyentes, registro único de proveedores, según el caso; el monto de la obligación; la fecha desde la cual se hizo exigible la misma; breve descripción del origen de la obligación; y el domicilio completo del deudor de ser posible.

Se acompañará copias certificadas de la resolución, providencia, auto, sentencia o acto administrativo que contenga la determinación de la obligación. En los casos de sentencias condenatorias se remitirá además la liquidación respectiva, esta orden de cobro deberá ser notificada a través de la acción persuasiva dentro del término de setenta y dos horas.

Artículo 2.- Sustitúyase el artículo 946, por el siguiente:

Art. 946.- El empleado recaudador no podrá iniciar el procedimiento coactivo sino previa notificación de la orden de cobro y liquidación respectiva, posteriormente en el caso de que el deudor cancele su obligación, se archivará caso contrario si no

cancela en el término de setenta y dos horas se procederá a la emisión del título de crédito.

Art. 946.1 .- Del Contenido del Título de crédito: a. Denominación del organismo emisor del título; b. Número del título de crédito; c. Nombres y apellidos de la persona natural o razón social de la persona jurídica de derecho público o privado, que adeude a la Institución Pública; d. Cédula de ciudadanía o RUC; e. Dirección domiciliaria de los deudores y garantes, de ser conocida; f. Lugar y fecha de la emisión del título de crédito; g. Concepto por el cual se emite, con expresión de su antecedente; h. Valor de la obligación que represente o de la diferencia exigible; i. Señalamiento de la cuenta bancaria en la cual se depositará el valor de la deuda; j. Fecha desde la que se cobrarán los intereses, si éstos se causaren. La tasa de interés fijada será de conformidad con la tasa activa referencial emitida por el Banco Central establecido por la ley; y, k.- Plazo de pago de ocho días, caso contrario se emitirá el auto de pago; L.- Firma del funcionario responsable.

Artículo 3.- Sustitúyase el artículo 951, por el siguiente:

Art. 951.- Fundado en la orden de cobro, con el título de crédito emitido, y siempre que persista la deuda, el recaudador ordenará que el deudor pague la deuda o dimita bienes dentro del plazo de ocho días contados desde que se le hizo saber con el título de crédito; apercibiéndole que, de no hacerlo, se procederá a la emisión del auto de pago, el cual sino se propone las excepciones del caso, excepciones se presentarán ante el ejecutor, dentro de treinta días contados desde el día siguiente al de la notificación del auto de pago y su presentación suspenderá el procedimiento de ejecución, mientras el Magistrado de Sustanciación de la Sala a la que corresponda el sorteo, no disponga lo contrario por el mérito de las excepciones deducidas, por la circunstancia de hallarse vigente la caución rendida para el desempeño de su cargo, si el coactivado fuese o hubiere sido empleado público, o por haberse rendido fianza por el máximo que la Ley exige para cargos semejantes de no haber sido empleado caucionado. En lo demás, para este procedimiento, las Instituciones Públicas que

gozan de esta potestad y los coactivados, estarán a lo dispuesto en el Código Orgánico General de Procesos COGEP, Capítulo I, Procedimientos Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo Sección I, de las Disposiciones Comunes, Artículos 315, 316 y 316, del Procedimiento de excepciones a la Coactiva.

Art. 951.1.- Emisión del auto de pago.- Si el deudor no hubiere satisfecho la obligación, o incumpliere los términos de la resolución en virtud de la cual se le hubiese concedido facilidades de pago, la jueza o juez de coactiva dictará el auto de pago ordenando que la o el deudor o sus garantes de ser el caso, paguen la deuda o dimitan bienes dentro del término de tres días contados desde el siguiente día al de la citación con el auto de pago, apercibiéndoles que de no hacerlo se embargarán bienes equivalentes a la deuda, inclusive los intereses, multas, costas de recaudación y otros recargos accesorios.

Art. 951.2.- De la citación.- Emitido el auto de pago se procederá a citar dicha providencia a los deudores y/o garantes si fuere el caso, conforme los preceptos establecidos en el COGEP.

Artículo 4.- Sustitúyase el artículo 961, por el siguiente:

Art. 961.- Las providencias, instrumentos, títulos y autos que se dicten en estos procedimientos, precautelando el debido proceso, son susceptibles de todos los recursos que la Constitución y la ley prevé.

DISPOSICION DEROGATORIA

Derogase todas las normas que se le opongan a la presente Ley, además de los Artículos 970, 971, 972, 973, 974, 975, 976 y 977 del Código de Procedimiento Civil,

DISPOSICIÓN GENERAL:

Los procesos coactivos que se hayan iniciado con el procedimiento anterior, seguirán su curso según dicha normativa hasta su conclusión.

Para la aplicación de los procedimientos de embargo, avalúo y remate de bienes, las Instituciones Públicas así como los coactivados, estarán a lo dispuesto conforme el COGEP. De igual manera se estará a lo dispuesto en el mencionado código respecto a la solidaridad entre los herederos de la deudora o deudor, así como las tercerías y de la declaración de insolvencia.

DISPOSICION TRANSITORIA:

Primera.- En el plazo de ciento ochenta (180) días a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, todas las Instituciones del Sector Público, deberán reformar sus reglamentos internos del cobro de la jurisdicción coactiva, adecuando su potestad de cobro a las establecidas en la presente ley.-

DISPOSICIÓN FINAL

La presente Ley, entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los Días del mes de De 2016.

f.) XX , Presidente (a).

f.) xx , Secretaria (a) General

4.7 Análisis Jurídico

En si hay muchas situaciones que analizar, pero el análisis se funda en la inaplicabilidad del debido proceso en la Jurisdicción Coactiva del Consejo de la Judicatura, que desde el punto de vista de los usuarios, existiría un atropello significativo de los derechos establecidos en la Constitución, por lo tanto la actuación en los procesos coactivos para proceder al cobro multas adeudadas, pagos indebidos y en exceso, se debería desarrollar en base los principios de economía procesal, celeridad, eficacia e imparcialidad, a efecto de no vulnerar el debido proceso.

CONCLUSIONES

Posteriormente y al haber desarrollado esta investigación, se considera importante anotar las siguientes conclusiones, obtenidas del respectivo análisis del tema propuesto:

PRIMERA:

Del estudio y desarrollo de la presente investigación, podemos decir que evidentemente existen ciertas falencias en la aplicación de la Jurisdicción Coactiva del Consejo de la Judicatura, como por ejemplo el hecho de poder interponer excepciones no solo en derecho sino de hecho en cualquier estado del proceso, deja en clara indefensión a los coactivados.

SEGUNDA:

Además se puede deducir, que es importante no solo en este proceso sino en cualquier proceso por más especial que sea, garantizar el derecho a la defensa, a una óptima, oportuna y eficaz amparo y tutela de este derecho, ya que la contrarréplica asegura la validación de los derechos de cada una de las partes.

TERCERA:

Se define que es mucho más importante la identificación de un plazo, que ni en el Código de Procedimiento Civil, ni en la normativa del consejo de la judicatura existe, tanto para el pago de la acción persuasiva, como para el título de crédito, así como en el auto de pago, puesto que conocer en qué fecha o a que plazo se debe cancelar la obligación, resguarda el derecho a poder realizar una defensa oportuna y conforme a derecho.

RECOMENDACIONES

PRIMERA:

Una de las recomendaciones más acertadas es la reformar los artículos que se mencionan de la norma en este estudio en las propuestas de reforma, ya que el derecho es cambiante, la conducta de las personas es cambiante, en igual forma el derecho adoptará nuevas medidas para mejorar la vida de las personas que viven en sociedad, acoplando eficiencia, eficacia y garantizando los derechos de los ciudadanos.

SEGUNDA:

Que se tome en cuenta lo establecido en el Derecho Comparado, con la finalidad de que se proponga una reforma legal que sea beneficiosa para los ecuatorianos.

TERCERA:

Que con este estudio se impulse la igualdad de los coactivados ante la ley, generando un respeto y equidad con relación al cobro que debe inicial el Estado ante cualquier obligación.

BIBLIOGRAFÍA

- Código Orgánico de la Función Judicial*. (2009). Quito: Registro Oficial Suplemento 544.
- Procedimiento Coactivo, 003-2014 (Juzgado Coactivas DPP-CJ 21 de 07 de 2014).
- Procedimiento Coactivo DPP, 004-2014 (Juzgado Coactivas DPP-CJ 09 de Octubre de 2014).
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (2008). *CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR*. Monte Cristi: Registro Oficial 449 del 20 de octubre del 2008.
- CABANELLAS, G. (2003). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Heliasta.
- CABANELLAS, G. (2003). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Heliasta.
- CASCANTE REDIN, L. (2015). *Capacidades y Legitimaciones en el proceso Civil*.
Obtenido de
http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/IurisDictio_2/capacidades_legitimaciones_proceso_civil.pdf
- Cesar, L. (2002). *Portal de información y opinión legal*. Obtenido de
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C0C8578C81370C4005257BA600724852/\\$FILE/con_art12.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C0C8578C81370C4005257BA600724852/$FILE/con_art12.pdf)
- Constituyente, A. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi.
- Constituyente, A. N. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi.
- Debitoor. (2014). *glosario*. Obtenido de <https://debitoor.es/glosario/definicion-embargo>
- DOMINGO, H. C. (2013). *MONOGRAFIAS.COM*. Obtenido de
<http://www.monografias.com/trabajos-pdf5/procedimiento-cobranza-coactiva/procedimiento-cobranza-coactiva.shtml>
- Dr ROSERO GONZALES, F. (04 de 04 de 2015). *Estudio Jurídico Rosero y Asociados*.
Obtenido de <https://www.estudiojuridicoroseroyasociados/?fref=nf>
- Dr. Benalcázar Guerrón, J. C. (24 de noviembre de 2005-2013). *derechoecuador.com*.
Obtenido de
<http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2005/11/24/la-coactiva-iquestjuicio-o-procedimiento-administrativo>
- Dr. Moran Jaramillo, P. (2011).
EL PROCESO COACTIVO EN LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

SECCIONAL. *Tesis previa a la obtención del GRADO DE MAGISTER EN DERECHO TRIBUTARIO*. Cuenca, Azuay, Ecuador.

Dr. TOSCANO GARZON, J. (2014). *La ejecución de la Sentencia y el Debido Proceso*. Loja: Ediloja Cía Ltda.

ECUADOR, A. N. (2011). *CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*. Diario Oficial 47.956 de enero 18 de 2011.

Ecuador, A. N. (2015). *CODIGO ORGANICO GENERAL DE PROCESOS*. Quito, 22 de mayo del 2015.: Registro Oficial Suplemento 506.

ECUADOR, A. N. (Registro Oficial Suplemento 506 de 22-may.-2015). *COGEP CODIGO ORGANICO GENERAL DE PROCESOS*. Quito.

ECUADOR, C. L. (1968). *LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA*. Quito.

ECUADOR, C. N. (2005). *Código de Procedimiento Civil*. Quito: Registro Oficial Suplemento.

ECUADOR, C. N. (2005). *Código de Procedimiento Civil*. Quito: Registro Oficial Suplemento.

ECUADOR, C. N. (2007). *CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL*. Quito: Registro Oficial.

ENDARA MONCAYO, G. N. (2007). *Derecho Procesal Civil en la Legislación Ecuatoriana*. Quito.

ENDARA MONCAYO, G. N. (2007). *Derecho Procesal Civil en la Legislación Ecuatoriana*. Quito.

GALARZA IZQUIERDO, L. E. (2012). *Derechos y Garantías Constitucionales*. Loja: Ediloja Cía Ltda.

Gerencie. (10 de 09 de 2008). *Gerencie*. Obtenido de <http://www.gerencie.com/debido-proceso.html>

GOMEZ, D. (2007). *Tesis de Grado Potestad administrativa o Función Jurisdiccional*. Medellín.

GUARDERAS IZQUIERDO, E. R. (2013). *Impugnaciones*. Loja: Ediloja.

Hilda. (18 de noviembre de 2008). *LA GUIA DERECHO*. Obtenido de <http://derecho.laguia2000.com/derecho-comercial/titulos-de-credito>

JUDICATURA, P. D. (2014). *REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LA JURISDICCION COACTIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA-*

Resolución 38-2014. QUITO: Registro Oficial Suplemento 218 del 03 de abril del 2014.

JUDICATURA, P. D. (2014-2015). *Estatuto Integral de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo de la Judicatura a Nivel Central y Desconcentrado Resoluciones 70-2014 100-2014 342-2014*. Quito.

Judicatura, P. d. (40-2014). *Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial*. Quito.

Judicial, C. O. (09 de marzo del 2009). Código Orgánico de la Función Judicial. En P. d. Fiscalización, *Código Orgánico de la Función Judicial*. Quito: Registro Oficial Suplemento N° 544.

Jurídica, E. (2014). *Enciclopedia Jurídica*. Obtenido de <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/insolvencia/insolvencia.htm>

LOPEZ, A. (1997). *Diccionario Enciclopédico Universal*. España: Alfonso Dorado.

MACHICADO, J. (2014). *Apuntes Jurídicos*. Obtenido de <http://jorgemachicado.blogspot.com/2009/11/dpc17.html#sthash.lkJjAKia.dpuf>

MARTINEZ, B. (1990). *Medidas Cautelares*. Buenos Aires: Ed Universidad.

MEJIA SALAZAR, A. R. (2012). *Los Recursos Administrativos*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

MONTAÑA Pinto, J. (2012). *Apuntes de Derecho procesal Constitucional*. Quito: CEDEC.

MORELLO, A. (2001). *El Proceso Civil Moderno*. La Plata: Editora Platense.

Pereira, U. L. (06 de 08 de 2008). *ULSP*. Obtenido de <http://unilibrepereira.edu.co/catehortua/posgrados/archivos2/Trabajo%20debido%20proceso%20curso%202%20constitucional%20%20202%20dejado%20agosto%2006%20de%202008.pdf>

PICO MANTILLA, G. (2015). *Biblioteca Virtual de Derecho*. Obtenido de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007c/326/JUICIO%20DE%20EXCEPCIONES%20A%20LA%20COACTIVA.htm>

RAMIREZ, C. (2006). *Manual de Legislación Mercantil*.

SANCHEZ, Z. M. (2012). *Obligaciones y Contratos*. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador.

SMITH, J. (1965). *OMEBA Enciclopedia Jurídica*. Buenos Aires: Bibliográfica Argentina.

TOSCANO Garzón, J. (2012). *LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA Y EL DEBIDO PROCESO*. Quito: Ediloja.

TOSCANO GARZON, J. J. (2014). *Ejecución de los Fallos*. Loja: Ediloja.

VALDIVIESO ESPINOSA, P. A. (2013). *Nuevas Tendencias en el Proceso Civil*. Loja: Ediloja Cía Ltda.

VIVANTE, C. (1991). *DERECHO MERCANTIL*. Mexico: Barrera Graf, traducido por Francisco Blanco Constans.