

**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

TEMA:

**Análisis de Constitucionalidad de la Prohibición de Salir del País
ordenada por un Juez de Coactiva**

AUTOR:

Constante Alvarado, Josué Alberto

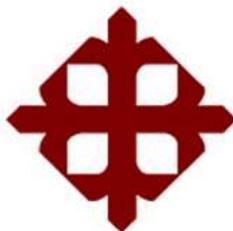
**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de
ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA
REPÚBLICA DEL ECUADOR**

TUTORA:

Alarcón Valencia, Gladis Adelaida

Guayaquil, Ecuador

26 de agosto del 2019



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Constante Alvarado, Josué Alberto**, como requerimiento para la obtención del título de **ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE REPÚBLICA DEL ECUADOR**

TUTORA

f. _____
Alarcón Valencia, Gladis Adelaida

DIRECTOR DE LA CARRERA

f. _____
Ab. Lynch Fernández María Isabel

Guayaquil, 26 de agosto del 2019



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Constante Alvarado Josué Alberto

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación: **Análisis de Constitucionalidad de la Prohibición de Salir del País ordenada por un Juez de Coactiva**, previo a la obtención del título de **ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, 26 de agosto del 2019

EL AUTOR

f. _____
Constante Alvarado, Josué Alberto



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

AUTORIZACIÓN

Yo, Constante Alvarado Josué Alberto

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación: **Análisis de Constitucionalidad de la Prohibición de Salir del País ordenada por un Juez de Coactiva**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, 26 de agosto del 2019

EL AUTOR:

f. _____
Constante Alvarado, Josué Alberto

REPORTE DE URKUND

28/8/2019 D55093835 - TRABAJO FINAL JOSUÉ CONSTANTE 2019-08-28 tres.docx - Urkund

URKUND

Lista de fuentes Bloques Probar la nueva interfaz Urkund gladis (gladis.alarcon) ▾

Documento	TRABAJO_FINAL_JOSUÉ_CONSTANTE_2019-08-28_tres.docx (D55093835)
Presentado	2019-08-28 16:02 (-05:00)
Presentado por	Gladis Alarcón Valencia (gladisalarconvale@yahoo.com)
Recibido	gladis.alarcon.ucsg@analysis.arkund.com

6% de estas 14 páginas, se componen de texto presente en 4 fuentes.

- [http://repositorio.ucse.edu.ec/bitstre](#)
- [http://dspace.ucaenca.edu.ec/bitstre](#)
- [http://juristasdeecuador.blogspot.co](#)
- [https://www.turismo.gob.ec/wp-cont](#)
- [http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstr](#)
- [https://www.acnur.org/Tleadmin/Doc](#)
- [https://dspace.ucaenca.edu.ec/bitstr](#)
- [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-co](#)

0 Advertencias. Reiniciar Exportar Compartir

TUTOR (A)

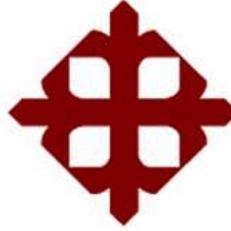
f. _____

Alarcón Valencia, Gladis Adelaida

EL AUTOR (A)

f. _____

Constante Alvarado, Josué Alberto



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

f. _____

Dr. José Miguel García Baquerizo, Mgs.

DECANO

f. _____

Ab. Paola Toscanini Sequeira, Mgs.

COORDINADORA DEL ÁREA

f. _____

Ab. María Paula Ramírez Vera, Mgs.

OPONENTE

ÍNDICE

ÍNDICE	VII
RESUMEN.....	VIII
ABSTRACT.....	IX
INTRODUCCIÓN	2
1 LA ACCIÓN COACTIVA	3
1.1 CONCEPTUALIZACIÓN.....	3
1.2 NATURALEZA JURÍDICA.....	4
1.3 LA COACTIVA, ¿JUICIO O PROCESO DE COBRO?.....	5
2 LA ORDEN DE PROHIBICIÓN DE SALIDA DEL PAÍS A LA LUZ DE LA LIBRE MOVILIDAD HUMANA	6
2.1 ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL	10
CONCLUSIONES	15
RECOMENDACIÓN.....	17
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	18

RESUMEN

El tema propuesto para investigar, trata acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad al momento de ordenar prohibición de salida del país por medio de juicios coactivos dictados por funcionarios recaudadores y no por jueces competentes. El propósito de este trabajo de titulación será analizar si hay violación de algún derecho respecto de la movilidad de los ecuatorianos, a su vez poder brindar una propuesta de cómo dar una solución; en el mismo se encontrará un análisis de una sentencia sobre una persona afectada por esta medida cautelar que al momento de querer moverse libremente a otro territorio, le prohibieron su salida, interfiriendo su derecho de su libre movilidad, sin ni siquiera haber sido notificado sobre su condición migratoria, se encontrarán comentarios y opiniones sobre el tema, análisis y respaldo jurídico que ayudará a tener mayor claridad de esta gran problemática. Al finalizar el análisis correspondiente se podrá determinar la inconstitucionalidad de la prohibición de salida del país emitida por un juez de coactiva.

Palabras Claves: Inconstitucionalidad, Libre Movilidad Humana, Vulnerabilidad, Competencia, Jueces, Prohibición.

ABSTRACT

The proposed topic to investigate is about constitutionality or unconstitutionality when ordering a ban on leaving the country through coercive judgments issued by collection officials and not by competent judges. The purpose of this titling work will be to analyze if there is a violation of any right regarding the mobility of Ecuadorians, in turn to be able to provide a proposal on how to give a solution; In it you will find an analysis of a sentence on a person affected by this precautionary measure that when you want to move freely to another territory, you were banned from leaving, interfering with your right to free mobility, without even having been notified about your immigration status, comments and opinions on the subject, analysis and legal support will be found that will help to have greater clarity of this great problem. At the end of the corresponding analysis, the unconstitutionality of the ban on leaving the country issued by a coercive judge may be determined.

Key Words: Unconstitutionality, Free Human Mobility, Vulnerability, Competition, Judges, Prohibition.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de titulación analiza la jurisdicción coactiva, desde un punto de vista constitucional, con la finalidad de determinar la constitucionalidad o no de una orden de prohibición de salida del país por parte de un juez de coactiva.

Los orígenes de la coactiva se remontan a la Ley de las XII Tablas en la época del año 450 AC, origen histórico como la mayoría de las instituciones jurídicas en la normativa romana, básicamente en la Ley de las XII tablas (451-450 AC) (Cabezas, 2016). El origen de la coactiva data de la época del Imperio Romano, a través del juicio sumario ejecutivo ejercido por los municipios con la finalidad de asegurar la recuperación de sus créditos. (Escobar, 2005).

Cuando se habla de coactiva se refiere al cobro de valores vencidos por el transcurso del tiempo, y para llegar a la coactiva es necesario que exista una declaratoria de vencimiento de la obligación, de tal forma que la coactiva inicie el proceso respectivo de cobro de valores adeudados y los intereses generados por la demora en el pago de la obligación previamente contraída.

Lamentablemente, la coactiva es el brazo ejecutor para el cobro de obligaciones pendientes, siendo un término muy temido por las personas en general, ya que una vez que se inicia un proceso coactivo, éste no da marcha atrás y puede tener muchísimas consecuencias (patrimoniales, económicas, etc.) y entre esas, está que se emita una prohibición de salida del país.

En Ecuador no existe la prisión a causa del incumplimiento de una deuda, existen diferentes medidas como prohibición de enajenar bienes, embargo e incautación, entre otras, que sumadas con la prohibición de salida del país buscan el cumplimiento de la obligación pendiente.

Entonces, en este trabajo de titulación se analiza si la expedición de una orden de prohibición de salida del país va de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en los diversos Tratados Internacionales ratificados por el Ecuador, siendo necesario recordar el principio de Supremacía Constitucional que rige el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

1 LA ACCIÓN COACTIVA

1.1 CONCEPTUALIZACIÓN

Etimológicamente, la palabra coactivo tiene su origen en el latín *coactivus*, cuya significación consiste en que alguien que actúa en conjunto con otra persona más, a su vez la composición de esta palabra da lugar un hecho activo que es realizado por todos juntos. (Etimología.com, 2003)

“En general, en nuestro país, se entiende por Jurisdicción coactiva o Procedimiento coactivo, a la potestad de diferentes organismos del Estado para cobrar acreencias directamente, sin necesidad de recurrir al Poder Judicial, aunque las excepciones de los demandados y las tercerías son de competencia de la Función Judicial” (Sanchez, 2008, pág. 3) También menciona el autor que ambos conceptos no son sinónimos, debido a que cada uno cuenta con diferentes connotaciones que pueden ser explicadas a través de la división de poderes que emana del Derecho Constitucional. (Sanchez, 2008).

También se define a la jurisdicción coactiva como:

“(...) un procedimiento administrativo ejecutado por la administración y que no tiene como finalidad la resolución de ninguna controversia. La ejecución forzosa es el medio jurídico con el cual se logra la satisfacción del acreedor, cuando ésta no se consigue a través de la prestación del deudor y es necesario conseguir aquella satisfacción independientemente de la voluntad del obligado y venciendo toda su contraria voluntad”. (De la Garza, 1968)

El tratadista español Pérez sostiene que “el procedimiento de apremio constituye una de las manifestaciones más sobresalientes del privilegio de autotutela de la Administración conforme a la cual ésta se halla facultada para ejecutar directamente, sin necesidad de impetrar el auxilio judicial, sus propias decisiones.” (1998, pág. 245)

Partiendo de las definiciones dadas por los tratadistas previamente citados, se puede concluir que la jurisdicción coactiva es un procedimiento de cobro cuya ejecución está a cargo de diversas instituciones públicas, que de una forma mucho más rápida que la judicial, siendo ellos las encargadas de designar a un funcionario en calidad de juez para que pueda realizar el proceso de pago de la obligación pendiente.

1.2 NATURALEZA JURÍDICA

La Coactiva no es otra cosa que la medida administrativa que toman algunas instituciones estatales con la finalidad de hacer efectivo el cobro de lo que por cualquier motivo se adeuden a éstas y el impropriamente llamado juicio de coactiva, y que por definición del Art. 57 del Código de Procedimiento Civil (2005), el mismo que ha sido derogado en el año 2016, es la contienda legal sometida a la resolución de los jueces, y el auto de coactiva; no hay discusión sino simple medida compulsoria para que el deudor pague lo que debe. El juicio se inicia propiamente con las excepciones que constituyen la verdadera demanda, sirviendo de antecedente el auto de coactiva y formando una unidad con él (Morán, 2015).

En tanto que, el Código Orgánico General de Procesos no hace mayor referencia de la jurisdicción coactiva, la única referencia que da es la contenida en los artículos 315 al 317, referente a las causales para excepcionarse a la coactiva, procedimiento en tribunal contencioso administrativo y la respectiva suspensión del procedimiento coactivo por la consignación por parte del coactivado (Cabezas, 2016), el artículo citado a continuación nos hace referencia a la aplicabilidad del proceso de excepciones a la coactiva, entendiéndose que debe ser el juzgador quién califique la demanda y declare la suspensión de la ejecución del proceso coactivo:

Artículo 315.- 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 la ejecución y convocará en dicha calificación a audiencia conforme con las reglas generales de este Código. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015)

A partir la lectura de este artículo se concluye que la Ley reconoce a la coactiva como tal, ya que la nombra, pero no existe un reglamento respecto del procedimiento de aplicación de la jurisdicción coactiva, sino más bien se regula las excepciones a la misma, entre líneas se acepta el procedimiento coactivo pero no se lo regula y el

ordenamiento jurídico actúa recién al momento de que el coactivado siente alguna vulneración de derechos y presenta la demanda de excepciones.

El art. 316 del COGEP hace referencia a cuáles son las excepciones que se pueden aplicar al proceso coactivo: la primera se da por la inexistencia de la obligación o falta de ley que establezca el tributo o exención legal; la segunda es sobre la extinción total o parcial de la obligación sea por solución o pago, compensación, confusión, remisión o prescripción de la acción de cobro; también se fija como una excepción la incompetencia del funcionario ejecutor de la misma; la Ilegitimidad de personería de la o del coactivado o de quien haya sido citado como su representante; el hecho de no ser deudor directo ni responsable de la obligación exigida; encontrarse pendiente de resolución, un reclamo o recurso administrativo u observaciones formuladas respecto al título o al derecho para su emisión; 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; haberse presentado demanda contencioso tributaria por impugnación de resolución administrativa, antecedente del título o títulos que se ejecutan; duplicación de títulos con respecto a una misma obligación y de una misma persona y la décima excepción; la 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. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015)

En la práctica, cada institución crea su propio reglamento de aplicación de la coactiva, estos reglamentos son aprobados por la máxima autoridad de la institución que tiene departamento de coactiva (municipios, universidades públicas, instituciones financieras, Servicio de Rentas Internas).

1.3 LA COACTIVA, ¿JUICIO O PROCESO DE COBRO?

Existen varias interrogantes que surgen respecto de la coactiva, una de las más frecuentes es sobre la imparcialidad del funcionario recaudador de la institución pública, pero es necesario acotar que no existe imparcialidad alguna, al menos en lo que a coactiva se refiere, puesto que el funcionario representa los intereses de la institución que desea realizar el cobro y el funcionario se convierte en un ejecutor del

pago de la obligación; es decir, que este ‘juez’ de coactivas es un empleado de la institución que realiza el cobro, cuya única finalidad es la recuperación de la cartera vencida a como dé lugar.

Consecuentemente, la coactiva, ¿es un juicio o un procedimiento administrativo de cobro? El juicio está compuesto de tres partes: actor, demandado y el juez que es el facultado por ley para ejercer la administración de justicia. El juez de coactiva no es más que un simple funcionario recaudador de la institución que recibe la designación de ‘juez’, ya que cumple tales funciones, aunque también es parte en el proceso, ya que su deber es cuidar el cumplimiento de los intereses de la institución que representa. En consecuencia, aquí existe un claro rompimiento de los principios de la administración de justicia proclamados en el Código Orgánico de la Función Judicial (2009) como los son la imparcialidad y la independencia.

Además, es necesario indicar que los llamados ‘jueces de coactiva’ reciben tal denominación por voluntad de la institución, en otras palabras, la entidad se declara facultada para darle calidad de juez a alguien que sólo vela sus intereses, sin principio de imparcialidad alguno, simplemente la institución impone un juzgado de coactiva, al que el coactivado se allana sin importar su voluntad de hacerlo o no.

Los jueces de coactiva no son jueces como tal, además de que no forman parte de la administración de justicia, ya que en el organigrama de la Función Judicial no existe tal denominación para un funcionario judicial. Los jueces de coactiva son personas que ejercen como tal, por nombramiento de una persona jurídica, mas no por autoridad e imperio de la Ley y el Estado ecuatoriano.

2 LA ORDEN DE PROHIBICIÓN DE SALIDA DEL PAÍS A LA LUZ DE LA LIBRE MOVILIDAD HUMANA

La Constitución de la República (2008) y los Tratados Internacionales suscritos por el Ecuador proclaman la movilidad humana como un derecho inherente a las personas.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General el de diciembre de 1948 proclama en su artículo 2 que “Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su

país”, y más adelante, en el artículo 13 numeral 1 se ratifica lo anteriormente expuesto al indicar que: “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”-

La Constitución de la República (2008) incorpora la noción de movilidad humana, establece principios innovadores y reconoce derechos y garantías de protección de las personas en movilidad humana y sus familias, a partir de esta norma legal debe considerarse que la responsabilidad de precautelar la libre movilidad humana y el cumplimiento de derechos y principios recae sobre el Estado constitucional y de derechos, quien debe garantizar, la protección de las personas en situación de movilidad desde una perspectiva integral, incorporando en las políticas públicas y en la normativa que genere, a todas las dinámicas de la movilidad humana en lo que corresponda, y no vulnerando los derechos como se ha venido dando a través de la prohibición de salir del país a un ciudadano por tener una deuda por coactiva; por tanto es responsabilidad del Estado tomar todas las medidas y acciones necesarias para promocionar los derechos de las personas en situación de movilidad. De esta manera se puede hablar de plena vigencia de los derechos y de la no regresividad de los mismos. A continuación, se cita el artículo 66 numeral 14 de la Constitución (2008), respecto de los derechos de las personas:

‘Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

14. El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente.

(...)’

La Constitución de la República (2008), en su artículo 66, reconoce el derecho a transitar libremente por el territorio nacional así como a entrar y salir libremente de él; la prohibición de salir del país solo puede ser ordenada por un Juez.

En el capítulo Sexto de la Constitución de la República del Ecuador (2008), que trata sobre los Derechos de Libertad, se consagra el de transitar libremente por el territorio nacional, así como el de entrar y salir libremente del país, y además, se limita la

posibilidad de dictar la medida de “prohibición de salir del país”, a la exclusiva potestad de los jueces competentes.

En consecuencia, se infiere que los funcionarios administrativos mal llamados JUECES DE COACTIVA y que manejan los cobros coactivos dentro de las Instituciones Públicas no son competentes para dictar una medida cautelar como es la de PROHIBIR LA SALIDA DEL PAÍS a un ciudadano, además de estar contraviniendo una normativa constitucional expresa.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), proclama, en su artículo 2 inciso segundo, a la libre movilidad humana como principio:

“Libre movilidad humana. El reconocimiento jurídico y político del ejercicio de la ciudadanía universal, implica el amparo del Estado a la movilización de cualquier persona, familia o grupo humano, con la intención de circular y permanecer en el lugar de destino de manera temporal o definitiva.”
(Asamblea Nacional del Ecuador, 2017)

En Ecuador, está vigente desde mayo del 2018 el Plan Nacional de Movilidad Humana, en el cuál se da una guía sobre este derecho constitucional, además se explica que:

La movilidad humana está presente desde los orígenes de la humanidad, siendo una característica inherente a los seres humanos, quienes se movilizan de un lugar a otro, para buscar mejores condiciones de vida y de dignidad, con carácter voluntario o forzado. El concepto de lo que hoy se conoce como migración internacional surge a partir de los Tratados de Westfalia de 1648 con la creación del Estado – Nación y la fijación de fronteras geográficas claramente definidas. En la actualidad, la movilidad humana comprende la migración internacional y la migración interna, concepto que está en constante evolución, dadas sus múltiples causas, así como sus variadas consecuencias para las personas y los Estados de origen, tránsito y destino. (Plan Nacional de Movilidad Humana, 2018)

Por consiguiente, la orden de prohibición de salida dictada por un juez de coactiva (que no forma parte del organigrama de la Función Judicial, no goza de potestad pública) puede considerarse como inconstitucional basada en lo dispuesto por la Constitución de la República y documentos legales tales como el Plan Nacional de

Movilidad Humana por el que se rigen las relaciones de movilidad entre este país y países hermanos.

La prohibición de ausentarse del país ES INCONSTITUCIONAL, por cuanto el Art. 66 numeral 14 de la Constitución (2008) preceptúa que se reconoce y garantiza a las personas el derecho de transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir LIBREMENTE de país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley y esta PROHIBICIÓN DE SALIR DEL PAÍS sólo podrá ser ordenada por Juez Competente

Por lo expuesto, se puede 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 Autotutela de la Administración, en una fase ejecutiva, sin que esto implique aplicar jurisdicción en su verdadero y genuino significado de potestad pública que consiste en administrar justicia, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

Es por todas estas razones que puede afirmarse que la Disposición Transitoria Vigésima Sexta de la Constitución de la República (2008) no es aplicable a la coactiva por no tratarse de materia judicial.

“VIGESIMOSEXTA.- En el plazo de trescientos sesenta días a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, las delegaciones de servicios públicos en agua y saneamiento realizadas a empresas privadas serán auditadas financiera, jurídica, ambiental y socialmente. El Estado definirá la vigencia, renegociación y, en su caso, la terminación de los contratos de delegación, de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en los resultados de las auditorías. Se condona a las usuarias y usuarios en extrema pobreza las deudas de agua de consumo humano que hayan contraído hasta la entrada en vigencia de esta Constitución. ”

Vulnerabilidad de Derechos: Las normas consideradas vulneradas son dos: Una en cuanto al fondo y otra por la forma.

Por el fondo. - Se vulnera el numeral 14 del artículo 66 de la Constitución (2008) y por la forma el numeral segundo del artículo 133 íbidem, definitivamente por el estudio

y análisis realizado de la PROHIBICIÓN DE SALIR DEL PAÍS, impuesta por un juez de coactiva es una MEDIDA ARBITRARIA, pues se trata de un acto administrativo que VIOLA UN DERECHO CONSTITUCIONAL consagrado en el Artículo 66 numeral 14, previamente citado.

2.1 ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

A continuación, se analizará una sentencia de Corte Constitucional en la que resuelve la inconstitucionalidad de la prohibición de salida del país dictada por un juez de coactiva.

2.1.1 DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS

2.1.1.1 HECHOS RELEVANTES:

El señor Helge Eduardo Vorbeck Mena presentó acción de protección en contra de la resolución emitida por el Juez de Coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, ISSFA, mediante la cual se le dictó la medida de prohibición de salida del país hace años atrás, considerando actualmente que al seguir vigente dicha prohibición se vulnera su derecho a la libertad ambulatoria. De la sentencia analizada se pueden señalar los siguientes acontecimientos: a) El accionante manifestó que, en el Juzgado de Coactiva ISSFA, viene sustanciándose el Juicio Coactivo N° 031-2005 en su contra por una presunta deuda, valiéndose de documentos mal interpretados y una orden de cobro generada, con la cual se lo pretende hacer aparecer como deudor del ISSFA, institución con la cual jamás ha tenido relación personal ni de otra naturaleza. b) En esta línea indicó que, en el referido auto de pago emitido por el Juzgado de Coactiva del ISSFA, el 31 de agosto de 2005, a las once horas, se ordenaron entre otras medidas cautelares, LA PROHIBICIÓN DE AUSENTARSE DEL PAÍS, medida que fue notificada a la Dirección de Migración para su efectividad. Solicitó que se revocara la prohibición de ausentarse del país, sin embargo, fue desechada sin argumento alguno en la primera ocasión y en la segunda, no ha sido resuelta, por lo que consideró VULNERADO SU DERECHO a transitar

libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país. c) Asimismo señaló que, es una persona que tiene una discapacidad, y al respecto el artículo 35 de la Constitución de la República, manifiesta: "...Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado...". d) A la par mencionó que, la parte accionada no podía prohibir que se ausente del país como lo hizo en la providencia antes invocada, pues no tenía FACULTAD PARA ELLO, por lo que se atribuyó facultades que no están consignadas en la Constitución ni en la ley, causándole un grave perjuicio porque no pudo desplazarse a visitar a su hijo que reside en Argentina, perjudicándolo tanto a él como a su propio hijo menor de edad que se encuentra en dicho país. Por lo expuesto requirió que, se deje sin efecto tal prohibición y se notifique a la Dirección de Migración, levantándole aquella MEDIDA ARBITRARIA, pues se trata de un acto administrativo que viola su derecho constitucional consagrado en el artículo 66 numeral 14. e) Finalmente expresó que, la vía coactiva no es propiamente un juicio ni los que ejercen funciones de coactivas están dentro de los servidores judiciales de acuerdo con el Código Orgánico de la Función Judicial, mismo que en su artículo 38 señala puntualmente quiénes conforman la Función Judicial, por tal, la acción coactiva constituye exclusivamente un acto administrativo que no admite el debido proceso ni las garantías para los justiciables. f) De la causa conoció la Unidad Judicial Primera Especializada de Trabajo de Quito, despacho que declaró sin lugar la acción presentada, decisión que fue apelada por el legitimado activo (Pedro Isaías Adum vs CFN, 2015).

2.1.2 DESCRIPCIÓN BREVE DE LA SENTENCIA EMITIDA POR EL/LOS JUECES QUE CONOCIERON LA CAUSA:

La Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió desechar el recurso de apelación interpuesto y en consecuencia confirmó la sentencia subida en grado que declaró sin lugar la acción presentada, argumentando que:

a) Las resoluciones son las decisiones tomadas por los organismos correspondientes y constituyen actos administrativos, que gozan de legalidad, ejecutoriedad, validez y eficacia; la presunción de legalidad considera que toda decisión emanada del poder público, está enmarcada en el respectivo ordenamiento jurídico y en consecuencia, todo acto administrativo es válido hasta que la autoridad competente declare lo contrario, esto es, lo anule o decida la ilegalidad de tal acto por petición expresa del administrado, quien en uso de sus facultades constitucionales y legales puede recurrir en sede administrativa o jurisdiccional a impugnar las resoluciones públicas, que vulneren sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos, como efectivamente lo ha hecho el accionante Helge Eduardo Vorbeck Mena (Pedro Isaías Adum vs CFN, 2015).

b) Es por esto, que la acción de protección deja fuera de su alcance, los casos en que existen recursos judiciales y administrativos que permitan a las personas obtener la protección del derecho que considera vulnerado y como se lo ha dicho, el accionante ha demandado vía contenciosa administrativa, según se afirma por las propias partes (Pedro Isaías Adum vs CFN, 2015).

c) El accionante manifiesta que, mediante auto de pago emitido por el Juzgado de Coactiva del ISSFA, el 31 de agosto de 2005, se ordenó entre otras medidas cautelares, la prohibición de ausentarse del país, por lo que se solicitó su revocatoria, petición que fue desechada en primer momento y después no fue resuelta. Ante lo cual es necesario indicar que de conformidad con el artículo 3 literal j de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, que textualmente establece que: “El ISSFA cumplirá las siguientes funciones: j) Ejercer la acción coactiva en todos los actos y contratos en razón de los cuales se afecte su patrimonio;”, en concordancia con el artículo 147 del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de la Fuerzas Armadas que dice: “Trámite coactivo.- El trámite coactivo al que se refiere el Art. 3 literal j) de la Ley se ejercerá de acuerdo a lo previsto en el Código de Procedimiento Civil.”; por lo que el ISSFA puede ejercer la acción coactiva y dentro de este procedimiento podía dictar las medidas cautelares entre las que se encuentra: “La prohibición de ausentarse del país” (Pedro Isaías Adum vs CFN, 2015).

d) La Corte Constitucional ha determinado que: “...NOVENA.- b) SI EL ACTO AMENAZA GRAVEMENTE O EN SU DEFECTO VULNERA UN DERECHO FUNDAMENTAL, la Sala considera que el derecho de libertad está protegido (prima

facie) ESTO ES, GARANTIZAR LA LIBRE ACTUACIÓN DE LAS PERSONAS FRENTE A LA ARBITRARIEDAD PÚBLICA O PRIVADA. ‘Esta libertad reconoce el derecho de movimiento que garantiza, a su vez, la independencia física del individuo’ (Red Nacional de Promotores de Derechos Humanos, 2003, p. 26). Que la libertad que existe al derecho de transitar libremente por nuestro territorio, así como salir y entrar en Ecuador, es un derecho fundamental consagrado en el numeral 14 del Art. 23 de la Constitución de 1998, numeral 14 del Art. 66 de la actual Constitución. No obstante en el presente caso, esto es la orden de arraigo emanada por el Juez de Coactivas de la AGD, no existe una intervención indebida que vulnere un derecho fundamental...”; por lo que, al haberse seguido un procedimiento establecido en la ley, no se aprecia vulneración de derecho constitucional alguno (Pedro Isaías Adum vs CFN, 2015).

e) De la revisión del libelo constitucional, del acta de la audiencia pública de la acción de protección, no se observa una sola probanza, en la cual se vulnere alguna garantía constitucional, que se encuentre en el catálogo de los derechos fundamentales. Por lo expuesto, este Tribunal de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha considera que, la acción de protección planteada no cumple con los requisitos formales, para su procedencia, en este punto es menester anotar lo que la Corte Constitucional expresa: “...En razón de lo manifestado, se aclara que los derechos fundamentales no se configuran con su mera cita o enunciación, por el contrario, para que un derecho constitucional se materialice, debe existir coincidencia entre los hechos o la realidad concreta y los contenidos positivos del derecho...” (Pedro Isaías Adum vs CFN, 2015).

f) La Sentencia de la Corte Constitucional N° 0055-11-SEP-CC, textualmente dice: “Al ser observado el ordenamiento constitucional como un sistema coherente en el que el contenido de las diversas normas que lo integran se encuentran dotadas de unidad orgánica y finalista, identifica a la función jurisdiccional del país como la llamada a tutelar los derechos subjetivos de las personas, pues existen los recursos dirigidos a tal fin, en la especie, el recurso subjetivo de plena jurisdicción, de conocimiento de las judicaturas de lo contencioso administrativo. La interpretación sistemática de la Constitución exige que sean los recursos previstos por ella los llamados a tutelar los derechos en sus distintos ámbitos de competencia y que no ocurra una superposición

de la justicia constitucional a ámbitos propios de la jurisdicción ordinaria” (Pedro Isaías Adum vs CFN, 2015).

g) En el caso sub iudice, lo que se intenta es que los jueces constitucionales resuelvan un conflicto que no entra en la esfera de lo constitucional, pues se la deduce después de más de 9 años de emitido el auto de pago en el que se dispone la medida cautelar, siendo incluso necesario para los jueces constitucionales calificar la pertinencia y oportunidad, ya que con el transcurso del tiempo, la facultad de presentar la acción pierde firmeza y los derechos subjetivos que han sido potencialmente negados o desconocidos no pueden ser remediados vía acción de protección, como efectivamente se pretende que ocurra en el presente caso (Pedro Isaías Adum vs CFN, 2015).

2.1.3 ANÁLISIS

Luego de revisar este procedimiento constitucional en el que se declara la inconstitucionalidad, podemos determinar que la declaratoria se da en virtud de la amenaza que supone a un derecho constitucional la prohibición de salida del país, que al ser dictada por un ‘juez’ de coactiva contraviene la norma fundamental del Estado, además de los Tratados Internacionales de los que el Ecuador es parte.

En este caso, la acción de protección la acción fue presentada extemporáneamente por lo que la Corte determina también que se ha perdido la facultad para hacerlo, por lo cual esta pierde firmeza los hechos que se pide sean remediados no pueden serlo vía acción de protección.

CONCLUSIONES

Luego del análisis de constitucionalidad, se dan las siguientes conclusiones:

Primero, "la prohibición de salir del país solo podrá ser ordenada por juez competente", según el artículo 66, numeral 14, de la Constitución (2008). El Código Orgánico de la Función Judicial (2009) determina quiénes son los jueces competentes: todos aquellos que presten sus servicios en la Función Judicial, esto es, en "la Corte Nacional de Justicia, cortes provinciales y juzgados de primer nivel" (artículo 38, numeral 1). Los "jueces de coactiva" no pertenecen a la Función Judicial y, por tanto, las órdenes de arraigo por ellos dictadas son inconstitucionales, lo que no les importa a la mayoría de estos empleados de la Función Ejecutiva, cuya carta de presentación es ser obedientes y "obsecuentes recaderos" de los designios del jefe.

De modo que cualquier resolución que tome cualquier mal llamado Juez de Coactiva de una entidad pública que corresponda al Estado de IMPEDIR LA SALIDA de cualquier ciudadano o ciudadana, por no pagar una deuda, es INCONSTITUCIONAL de pleno derecho. La vía coactiva no es propiamente un juicio ni los que ejercen funciones de coactivas están dentro de los servidores judiciales de acuerdo con el Código Orgánico de la Función Judicial (2009), mismo que en su artículo 38 señala puntualmente quiénes conforman la Función Judicial, por tal, la acción coactiva constituye exclusivamente un acto administrativo que no admite el debido proceso ni las garantías para los justiciables

Segundo, este polémico tema concluye, como se menciona en líneas anteriores, indicando que esta medida cautelar de acuerdo al Art. 66 numeral 14 de la Constitución, sólo podrá ser ordenada por Juez Competente.

- El Código de la Función Judicial (2009) en su Art. 38 número 1 determina quienes son los jueces competentes: "Todos aquellos que presten sus servicios en la Función Judicial, esto es, en la Corte Nacional de Justicia, cortes provinciales y juzgados de primer nivel".

- Los Jueces de Coactiva no pertenecen a la FUNCIÓN JUDICIAL y las órdenes en un Auto de Pago dictada por ellos son INCONSTITUCIONALES, lo que conlleva a la vulnerabilidad de derechos a transitar libremente sin que el Estado hasta el momento explique por qué motivo no sanciona a estos funcionarios que fungen de Jueces Competentes cuando son funcionarios administrativos que realizan los cobros de deudas.

RECOMENDACIÓN

Luego de la lectura de este ensayo, se propone una revisión exhaustiva y mayor regulación a los juzgados de coactiva, comenzando desde el nombre que reciben, ya que estos se toman atribuciones legales que no han sido conferidas por el ordenamiento jurídico, ocasionando daños en nombre de la ley.

En consecuencia se debe tener en cuenta que las medidas cautelares no son procesos contenciosos de conocimiento o de reparación de un derecho, sino son procesos expeditos, informales en los cuales prima la inmediatez de la medida para precautelar o evitar el riesgo de vulnerar un derecho, una medida cautelar como es la de bloquear cuentas, prohibición de salir del país o prohibir laborar en una entidad pública son medidas que atentan contra los derechos humanos.

En consecuencia, en relación a lo dicho anteriormente, es necesaria una mayor regulación respecto a los 'juzgados' de coactiva, ya que son oficinas que se amparan de una parte de la ley para hacerla más extensiva y terminan cumpliendo funciones al margen de ella al emitir ordenes de prohibición de salida del país que contravienen los principios constitucionales y los Tratados Internacionales de los que el Ecuador es signatario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República. Registro Oficial 449*. Recuperado el 27 de agosto de 2018, de <https://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/CONSTITUCI%C3%93N-DE-LA-REP%C3%9ABLICA-DEL-ECUADOR.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). *Código Orgánico General de Procesos* Registro Oficial N° 506. *Código Orgánico General de Procesos*. Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Recuperado el 27 de agosto de 2019, de Registro Oficial 938: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>
- Cabezas, C. L. (2016). *Repositorio UCSG*. Recuperado el 28 de agosto de 2019, de <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/7103/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-75.pdf>: <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/7103/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-75.pdf>
- De la Garza, S. (1968). *Derecho Financiero Mexicano*. México: Editorial Porrúa.
- Escobar, E. (2005). *El proceso de jurisdicción coactiva*. Medellín: Editora Señal.
- Etimología.com*. (2003). Recuperado el 24 de agosto de 2019, de <http://etimologias.dechile.net/?coactivo>
- Fajardo, P. V. (2014). *Violación del Debido Proceso de la Jurisdicción Coactiva Ejecutado en el Ministerio de Relaciones Laborales de la Ciudad de Quito*. Recuperado el 27 de agosto de 2019, de Repositorio Digital UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR: <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/3830/1/T-UCE-0013-Ab-180.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). *Plan Nacional de Movilidad Humana*. Recuperado el 18 de agosto de 2019, de Cancilleria.gob.ec: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf

Morán, P. E. (2015). *Repositorio Universidad de Cuenca*. Recuperado el 28 de agosto de 2019, de <https://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/2690/1/tm4483.pdf>

Pedro Isaías Adum vs CFN (Corte Constitucional 6 de febrero de 2015).

Perez Royo, F. (1998). *Derecho Financiero y Tributario, Parte General*. Madrid: Editorial Civitas.

Sanchez, M. (2008). *Jurisdicción Coactiva*. Quito: Editoria Jurídica del Ecuador.



Presidencia
de la República
del Ecuador



Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes



SENESCYT
Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Constante Alvarado Josué Alberto** con C.C: # **0922899364** autor del trabajo de titulación: Análisis De Constitucionalidad De La Prohibición De Salir Del País Ordenada Por Un Juez De Coactiva, previo a la obtención del título de **ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 26 de agosto del 2019

f. _____

Constante Alvarado Josué Alberto

C.C: 0922899364



Presidencia
de la República
del Ecuador



Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes



SENESCYT
Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TEMA Y SUBTEMA:	Análisis De Constitucionalidad De La Prohibición De Salir Del País Ordenada Por Un Juez De Coactiva.		
AUTOR(ES)	Constante Alvarado, Josué Alberto		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Alarcón Valencia, Gladis Adelaida		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica De Santiago De Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad De Jurisprudencia Y Ciencias Sociales Y Políticas		
CARRERA:	Carrera De Derecho		
TITULO OBTENIDO:	Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	26 de agosto del 2019	No. De Páginas:	29
ÁREAS TEMÁTICAS:	Penal		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Inconstitucionalidad, Libre Movilidad Humana, Vulnerabilidad, Competencia, Jueces, Prohibición.		
RESUMEN/ABSTRACT:	<p>El tema propuesto para investigar en este proyecto, trata sobre una pregunta acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad al momento de ordenar prohibición de salida del país por medio de juicios coactivos dictados por funcionarios recaudadores y no por jueces competentes. El propósito de este trabajo de titulación será analizar si hay violación de algún derecho hacia el ecuatoriano o extranjero y su movilidad humana, a su vez poder brindar una propuesta de cómo dar una solución; encontraremos también estadísticas sobre personas afectadas por esta medida cautelar que al momento de querer moverse libremente a otro territorio, le prohíben su salida, interfiriendo su derecho de su libre movilidad, sin ni siquiera haber sido notificados sobre su condición migratoria, encontraremos comentarios y opiniones de personas con amplia experiencia en el campo de la coactiva y migración, análisis y respaldo jurídico que nos ayudará a tener mayor claridad con esta gran problemática. Al finalizar el análisis correspondiente pude determinar la inconstitucionalidad de la prohibición de salida del país emitida por un juez de coactiva.</p>		
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593-9-82642999	E-mail: jconstante2491@gmail.com	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::	Nombre: Toscanini Sequeira, Paola. Ab. Mgs. Teléfono: +593-42206950 E-mail: paolats77@hotmail.com		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			