

**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL**

TEMA:

Propuesta de marco jurídico para el ejercicio de la potestad coactiva.

AUTOR:

Tania Yomaida Estacio Campoverde

Trabajo de titulación examen complejo para la obtención del grado de:

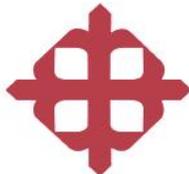
MAGISTER EN DERECHO PROCESAL

TUTOR:

Johnny De La Pared Darquea

GUAYAQUIL-ECUADOR

2023



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por la ABOGADA TANIA YOMAIDA ESTACIO CAMPOVERDE, como requerimiento parcial para la obtención del Grado Académico de Magíster en DERECHO PROCESAL

Guayaquil, a los 27 días del mes de julio de 2023

DIRECTOR DE TESIS

Mgs. Ab. Johnny de la Pared Darquea

REVISOR:

Mgs. Nuria Perez Puig

DIRECTOR DEL PROGRAMA

Dr. Miguel Hernández Terán



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

YO, TANIA ESTACIO CAMPOVERDE

DECLARO QUE:

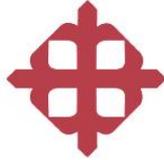
El trabajo de titulación “**Propuesta de marco jurídico para el ejercicio de la potestad coactiva**” previa a la obtención del Grado Académico de Magíster en Derecho Procesal, ha sido desarrollada en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

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

Guayaquil, a los 27 días del mes de Julio de 2023

EL AUTOR

TANIA YOMAIDA ESTACIO CAMPOVERDE



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL

AUTORIZACIÓN

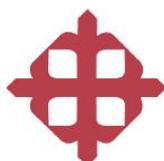
YO, TANIA YOMAIDA ESTACIO CAMPOVERDE

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la publicación en la biblioteca de la institución del trabajo de titulación de Maestría titulada: “**Propuesta de marco jurídico para el ejercicio de la potestad coactiva**”, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 27 días del mes de Julio de 2023

EL AUTOR

TANIA YOMAIDA ESTACIO CAMPOVERDE



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL

INFORME URKUND

URKUND

Documento	TRABAJO DE TITULACION EXAMEN PARA LA OBTENCION DEL GRADO DE MAGISTER EN DERECHO PROCESAL (10) vf (2) (1).docx (D158369640)
Presentado	2023-02-10 13:09 (-05:00)
Presentado por	Andrés Isaac Obando Ochoa (ing.obandoo@hotmail.com)
Recibido	miguel.hernandez.ucsg@analysis.urkund.com
Mensaje	RV: TRABAJO DE TITULACIÓN Mostrar el mensaje completo

3% de estas 28 páginas, se componen de texto presente en 1 fuentes.

AGRADECIMIENTO

A Dios padre todopoderoso, trino y uno; por darme a mis padres. A mis padres por la familia que formaron con tenacidad y con Dios como pilar y guía, a mis hermanas Mariana y Lorena por su ejemplo de fortaleza y entrega como hijas, hermanas, madres y profesionales, a mis hijos motivo e inspiración de mi vida. A mi esposo quien me desafió a lograrlo, a mis suegros (+) maestros de vocación; y, a mí misma por haberme inspirado en este amor para seguir adelante, Agradezco a todos ellos por haberme enseñado a valorar que en los pequeños esfuerzos y, en la constancia radica mi fuerza y el poder de la humanidad.

Guayaquil, a los 27 días del mes de Julio de 2023

Ab. Tania Yomaida Estacio Campoverde

DEDICATORIA

Dedicada para mis conciudadanos quienes trabajan día a día por mejorar nuestro país; a mis colegas a los que se inspiran en la búsqueda de la verdad y la justicia; para que no nos dejemos enredar en los hilos del conformismo; sino que seamos capaces de cumplir nuestra misión de preservar la seguridad jurídica y el buen derecho.

Guayaquil, a los 27 días del mes de Julio de 2023

Ab. Tania Yomaida Estacio Campoverde

Contenido

INTRODUCCIÓN. 1

Potestad Coactiva.....	1
Procesos coactivos. análisis sobre la presunción de legitimidad en los títulos de crédito.....	2-3
Delimitaré el problema,	3
objetivo general y específico.....	4

DESARROLLO. -5

Origen Histórico de la Coactiva.....	6-8
legalidad.....	9-10
Proceso coactivo.....	10-12
Ejercicio de la potestad coactiva.....	12-13

OTRAS INSTITUCIONES A QUIENES SE CONCEDE LA POTESTAD COACTIVA.....13-14

CARTERA DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN..... 15-17

CARTERA DE INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO CUYO MAYOR ACCIONISTA ES EL ESTADO.....17-19

TÍTULO DE CRÉDITO.....20-21

Requisitos del Título de Crédito en algunos reglamentos de Instituciones Públicas y en Instituciones Financieras cuyo accionista mayoritario es el estado.....	21-23
--	-------

MARCO METODOLÓGICO.....24

Cuadro Metodológico.....	24
--------------------------	----

LEGISLACIÓN COMPARADA. 24

Perú. -	24
Bolivia. -	25
Chile.-.....	26-27

RESULTADOS.....	29
DISCUSIÓN. -.....	30
PROPUESTA.....	31-41
CONCLUSIONES. -.....	42
RECOMENDACIONES. -.....	43-42
BIBLIOGRAFIA.....	43-45
Apéndices.....	47
Apéndice 1	47
Apéndice 2.....	48

RESUMEN

Este trabajo tiene como antecedente la necesidad de regular la potestad coactiva, Autotutela conferida excepcionalmente a favor del Estado; cuando esta potestad es delegada por Ley a las Instituciones Financieras Privadas cuyo accionista mayoritario es el estado, considerando que actualmente algunos títulos de créditos son emitidos por empleados que no tienen calidad de funcionarios públicos y cobran cartera privada que no se encuentra instrumentada en un documento público. Se enmarca en el campo del derecho público, específicamente en el derecho administrativo. El objetivo de esta investigación es proponer una norma para que el Estado; a través de uno de sus órganos de administración central, sea la autoridad de quien emane la orden de cobro y autorice la emisión de los títulos de créditos en las entidades privadas con potestad coactiva, a través de una herramienta digital que permita este control. Para lograr estos objetivos se aplicó el método cualitativo, con el estudio de los antecedentes de la coactiva, el origen de la autotutela; se analizó la normativa que delega esta potestad coactiva; se revisó la bibliografía que permitió desarrollar este tema, obteniendo como resultado verificar, que las Instituciones Financieras, se apartan del marco legal al cobrar deudas NO adquiridas con el Estado, NI contenidas en instrumentos públicos. En conclusión, este trabajo de investigación preparó una propuesta para ejercer un control a través de una herramienta digital que, en estos casos, permita actuar a los funcionarios públicos en la génesis del proceso coactivo que es la orden de cobro y la emisión de los títulos de crédito.

Palabras claves:

Potestad coactiva, autotutela, administración pública, entidades privadas, estado.

ABSTRACT

This work has as background the need to regulate coercive power, Self-tutelage conferred exceptionally in favor of the state; when this power is delegated by Law to Private Financial Institutions whose majority shareholder is the state, considering that currently some credit titles are issued by employees who do not have the quality of public officials and collect private portfolio that is not instrumented in a public document . Is framed ourselves in the field of public law, specifically in administrative law. The objective of this research is to propose a rule for the State; through one of its central administration bodies, be the authority that issues the collection order and authorizes the issuance of credit titles in private entities with coercive power, through a digital tool that allows this control. To achieve these objectives, the qualitative method was applied, with the study of the antecedents of coercion, the origin of self-protection; the regulations that delegate this coercive power were analyzed; The bibliography that allowed to develop this topic was reviewed, obtaining as a result to verify that the Financial Institutions deviate from the legal framework when collecting debts NOT acquired with the State, NOR contained in public instruments. In conclusion, this research work prepared a proposal to exercise control through a digital tool that, in these cases, allows public officials to act in the genesis of the coercive process that is the collection order and the issuance of titles. of credit.

Keywords:

Coercive authority, self-protection, public administration, private entities, state

INTRODUCCIÓN. -

Potestad Coactiva. En el contexto de un criterio de la Contraloría General de la República de Colombia, se cita: “Constituye una potestad especial de la administración pública que le permite ejercer la acción de cobro de lo que se le adeuda, dichos créditos tienen su origen en multas, contribuciones, impuestos determinados por las Contralorías, obligaciones contractuales, garantías”. (Contraloría General, 2020, págs. 2,3) .

La potestad coactiva, representa Autotutela consagrada por la Constitución y las leyes a favor del estado; lo que obligatoriamente la enmarca en el campo del derecho público, específicamente en el derecho administrativo, pues tanto la doctrina como las reformas a la Ley han dejado claro en la norma, que esta potestad no es de carácter jurisdiccional, ya que el llamado *Juez de coactiva*, no es parte de la función judicial; por ser únicamente un funcionario recaudador de la administración pública; y, por tanto, no puede ser imparcial, y carece de independencia respecto de una de las partes, El Estado, al que representa.

Dentro del ámbito del derecho público, las decisiones de la Administración Pública que son ejecutadas por sí mismas, se presumen legítimas; y, por tanto, obligan sin necesidad de auxilio judicial, es decir, se pueden hacer cumplir de oficio. En la doctrina estas prerrogativas, se han denominado como Privilegio de Autotutela o Autodefensa Administrativa, en el decir de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández en su Curso de Derecho Administrativo, se trata de la capacidad de coerción y de tutela que tiene el Estado por su propio fin; en “todo lo relativo al tema jurídico, incluso sus pretensiones innovativas del statu quo” (García, 1989, pág. 480) Se refieren los autores, a que dentro del desarrollo de este proceso coactivo el mismo funcionario público, toma decisiones que pueden limitar los derechos ciudadanos, sin tener que recurrir a una

instancia judicial; todas estas atribuciones, que normalmente se dictan en vía jurisdiccional se trasladan a la “Administración Pública por estar investida de poder público”. (García, 1989, págs. 479-498).

Con tales antecedentes, se analizó lo dispuesto en el Código Orgánico Monetario y Financiero cuya disposición Trigésimo sexta, concede potestad coactiva a Instituciones Financieras y de Seguros cuyo accionista mayoritario es el Estado; al igual que a Instituciones Financieras declaradas en procesos de liquidación, para determinar ¿Por qué se les traslada la potestad coactiva a estas instituciones privadas? En este trabajo se investigó como estas delegaciones han desnaturalizado el ejercicio de la potestad coactiva, utilizándola para ejecutar el cobro de consumos de tarjetas de crédito.

Procesos coactivos. análisis sobre la presunción de legitimidad en los títulos de crédito. Los procesos coactivos por emanar de instituciones públicas se rigen bajo las normas del Código Orgánico Administrativo; y los reglamentos internos que cada institución debe emitir de manera obligatoria para el ejercicio de la potestad coactiva. Revisemos el objeto del Código Orgánico Administrativo, que en su Artículo 1 señala: “Objeto. Este Código regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público.” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017)

Al referirnos a los organismos que forman el sector público, hablamos de normas de derecho público en donde solo se puede hacer lo que está expresamente permitido. En relación con el proceso coactivo el presupuesto legal indica que los actos emanan de la administración pública; por tanto, no pueden dejarse en manos de entes o funcionarios privados, sin una regulación

específica del tema, que salvaguarde la presunción de legitimidad de dichos actos; como la emisión de los títulos de crédito.

Por lo expuesto, en este trabajo se planteó una propuesta del uso de una herramienta digital. ¿Para qué? para lograr legitimidad, control, transparencia y agilidad en el proceso coactivo, que parte de la orden de cobro y emisión de los títulos de crédito. Respecto de lo que se cobra en esta clase de procesos, se cita al Dr. Juan Carlos Benalcázar Guerrón que en su obra LA COACTIVA: ¿JUICIO O PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO? se refiere específicamente a créditos públicos; es decir, dinero que se le adeuda al Estado.

La coactiva en definitiva es un procedimiento administrativo, utilizado para el cobro expedito de los créditos públicos. Por lo dicho la potestad coactiva ha sido creada para ejecutar el cobro de lo que se le debe al estado por actos u omisiones que provienen de la relación entre este y sus administrados; este es el fundamento “del privilegio de Autotutela de la Administración en una fase ejecutiva.” (Benalcázar, 2005, pág. 35). Por tanto, delegar esta potestad a una entidad Financiera cuyos empleados no son funcionarios públicos implica desvirtuar la naturaleza de este procedimiento administrativo; principalmente cuando se ejecutan cobros de cartera privada.

Delimitaré el problema, en el manejo de los procesos administrativos por parte de instituciones privadas a las que la ley les ha dado la potestad coactiva, deben analizarse las implicaciones y efectos de las actuaciones que emanan de órganos privados en su formación; las que no pueden considerarse actos administrativos. Y determinar si es legítimo el cobro, mediante coactiva, de deudas de carácter privado como, por ejemplo; el cobro de consumos de tarjetas de crédito que se adquirieron mediante contratos privados con Instituciones Financieras privadas al momento de emitir los créditos.

La premisa parte del análisis de la potestad coactiva y el estudio de los fundamentos teóricos de los procesos coactivos de analizar la normativa vigente y diferentes reglamentos internos de las instituciones públicas y privadas, se propone la creación de un marco jurídico que garantice la legitimidad en los procesos coactivos, partiendo de la orden de cobro y emisión de los títulos de crédito; por parte de un funcionario público de la administración central.

El objetivo general .-

El objetivo general es, el estudio de los fundamentos teóricos de la Potestad Coactiva; específicamente el marco jurídico existente en relación con los procesos coactivos para proponer un nuevo marco jurídico que garantice la legitimidad de la emisión de los títulos en los casos en que se otorga la jurisdicción coactiva a instituciones privadas.

El objetivo específico. –

El objetivo específico consiste en analizar la doctrina de la potestad coactiva para delimitar el campo de acción a la Autotutela del estado, contemplada en la Constitución. Analizar la normativa vigente sobre los procesos coactivos, la *norma normarum* que contempla la Autotutela, el Código Orgánico Administrativo en lo referente al proceso coactivo, como acto administrativo, Código Orgánico Monetario y Financiero que trae consigo la delegación de esta potestad a las Instituciones Financieras; y, algunos reglamentos de instituciones públicas y de instituciones financieras que tienen como accionista mayoritario al estado. Proponer la creación del marco jurídico que garantice la legitimidad del proceso coactivo, cuando se otorga potestad coactiva a instituciones privadas.

DESARROLLO. –

Origen Histórico de la Coactiva.- La coactiva nace con la normativa romana, antecedente y comienzo de nuestro derecho, Lex Duodecim Tabularia Doce tablas creadas en los años 451-450 A.C.; y en la Ley Poetelia Papiria que abolió la responsabilidad personal para el pago de deudas en el año 326 a.c. “El principio de este procedimiento se dio en el antiguo Imperio Romano en el llamado *juicio sumario ejecutivo*, por la necesidad de los mercantes de dar a un documento la rapidez de cobrar, con la sola declaración de la mora, la cual surge de los municipios italianos.” (Escobar, 1999, págs. 27, 28)

En el derecho ecuatoriano, *desde* la Gran Colombia hasta la república hay varias referencias, del procedimiento para recaudar lo que se debía al estado, aunque no se habla específicamente de un proceso coactivo; al respecto, la Ley Orgánica de Hacienda de 1880 señalaba que, al presidente de la República, como jefe de la administración, le corresponde la dirección de las rentas establecidas y qué sé establezcan en adelante. Regulando además una Cartera de estado que se encargue de la ejecución y observancia de todo decreto, reglamento ó disposición que dictare será autorizado por el ministro de Hacienda, sin cuyo requisito no será obedecido. (Cámara de diputados del Ecuador, 1880)

Nótese como en esta referencia, se establecía que el presidente de la república es a quien le correspondía la dirección de las rentas; y, como todo debía pasar la observancia del ministro de Hacienda. Claro esta ley se refería únicamente a la recaudación de tributos, pero es esta la raíz de la potestad coactiva las competencias emanan siempre de la máxima autoridad administrativa, para garantizar la Autotutela del estado y la legitimidad del acto para el administrado.

En la Constitución Ecuatoriana de 1945, en su articulado se hace referencia al procedimiento coactivo (art. 218), en el cual se determinaba la Autotutela para respaldar el procedimiento coactivo en favor del Estado para la recaudación de lo que se le debe por impuestos, instituciones de Derecho Público, pero esta norma trae ya una novedad, al mencionar específicamente a la Caja Nacional del Seguro Social delimitándola, al cobro de obligaciones patronales en general, al igual que al cobro de aportes y fondos de reserva. “De igual forma la ejercerá, contra las personas que deben ejercer la retención del tributo para su recaudación o deducciones hechas, así como de los intereses y multas por mora en el pago de los valores provenientes de este ejercicio”. (Zea, 2016, págs. 152-160).

En esta disposición más contemporánea se refiere, no solo a tributos, ya se amplía a obligaciones patronales; tal como hoy en día la ejerce el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, es decir, se conserva la esencia de la Autotutela Administrativa, el procedimiento emana de una autoridad administrativa para recaudar fondos públicos.

Naturaleza Jurídica de la Coactiva dentro de este análisis nos corresponde determinar las características que hacen a la potestad coactiva, un régimen excepcional regulado en función de la Autotutela del Estado, en otras palabras se establece, este mecanismo, para que un organismo o funcionario administrativo ejecute coercitivamente las deuda con el fisco, sin recurrir a la autoridad judicial, el Dr. Edgar Escobar refiere las condiciones que debe tener esta deuda y establece la procedencia y competencia de las mismas señalando deben ser: “determinadas, exigibles y de plazo vencido a favor del Estado que ejerce dicha jurisdicción.” (Escobar, 1999, págs. 13-14).

Por lo expuesto la naturaleza jurídica de la coactiva la encasilla en el ámbito administrativo; respecto a este tema, el tratadista Ricardo Hoyos Duque expresa: La naturaleza jurídica de la coactiva, “es una potestad especial de la administración, y determina los valores que le corresponden recaudar a su favor, tales como multas, contribuciones, impuestos o glosas determinadas por la contraloría, obligaciones contractuales, garantías, sentencias de condena y finalmente generaliza “las demás obligaciones que contiene un título de crédito”; otra característica de su naturaleza según señala es que esta potestad entregada a la administración por ley no tiene necesidad de acudir al órgano jurisdiccional. (Utreras, 2015, págs. 41-44).

Mediante sentencia N.0 097-16-SEP-CC, la Corte Constitucional se ha pronunciado indicando con total claridad que la potestad coactiva no es una potestad jurisdiccional sino una atribución que el ordenamiento jurídico otorga a ciertos servidores públicos pertenecientes a la administración pública, la Corte enmarca esta potestad dentro del marco del sector público y continua señalando en el mismo ámbito la finalidad de esta atribución que se da como una excepción; para cobrar créditos o deudas públicas mediante el procedimiento establecido en la ley, principalmente en el Código de Procedimiento Civil. (Corte Constitucional del Ecuador, 2016, pág. 35). El ordenamiento jurídico vigente que regula el procedimiento coactivo es el Código Orgánico Administrativo.

La potestad coactiva deviene de la autotutela del estado para recaudar las obligaciones de los administrados principalmente los tributos, esa es su naturaleza, y así se considera en la doctrina y en sus primeras apariciones en el derecho público; luego se determinaron otras deudas de carácter administrativo que necesitaban ser recaudadas por esta vía y de allí surge una división entre lo que podría llamarse una *coactiva civil* que es la que se ejerce para cobrar todo tipo de obligaciones

entre el Estado y los administrados; y, la *coactiva tributaria* que es básicamente para recaudar tributos y que está regulada por la Ley de Régimen Tributario Interno y que la ejecutan principalmente, el Servicio de Rentas Internas y los Gobiernos Autónomos descentralizados para la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. El presente trabajo se refiere a la *coactiva civil*, ya que, es esta la que, por disposiciones legales, ha sido conferida a Instituciones Financieras y de Seguros cuyo accionista mayoritario es el Estado.

En cuanto a la autotutela ejecutiva, comprende no solo eximirse a la Administración Pública de la carga de acudir a la justicia ordinaria, sino que, además la faculta para el uso directo de su propia coacción frente a los administrados. Pero es necesario aclarar que, la autotutela administrativa se aplica únicamente en obligaciones de contenido económico, lo que hace que no todo acto de la administración se pueda autotutelar ejecutivamente. (Serrano, 2012, pág. 230)

Es claro que el administrado está sujeto o sometido a potestades de la Administración, pero esa sujeción solamente supone una excepcionalidad de soportar efectos razonables, por cuanto las obligaciones que impone la Administración no son fruto de su propia iniciativa, sino que tienen su fuente en la Constitución, en la ley o en normas de inferior jerarquía aplicables a cada caso en particular.

En general, la actuación de la administración está limitada al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y a garantizar los derechos de las personas y solo si ésta cumple con ellos, su actuación está ajustada a la ley. La excepcionalidad significa que ese status de poder debe limitarse y condicionarse para servir a la realización de los cometidos que corresponden a la Administración en el seno del Estado Social y Democrático de Derecho.

Legalidad. La potestad coactiva nace de la autotutela; por lo tanto, su legalidad que viene de la mano con la presunción de legitimidad se encuentra expresamente consagrada en la norma constitucional. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CRE).

La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, (art. 9.3 CRE). El principio de legalidad es el rector del derecho administrativo, es el sometimiento al orden constitucional. En un Estado de Derecho, las autoridades deben actuar con apego a las leyes, dentro del marco del derecho público, haciendo lo que le está expresamente permitido; en beneficio de los administrados. (Mora, 2011, pág. 98)

En relación con la potestad coactiva, se refiere una facultad conferida a la administración, con la finalidad de realizar el cobro de lo que se adeuda al Estado; en consecuencia, el ejercicio de esta facultad se limita a los funcionarios a quienes se les ha concedido estas atribuciones para la persecución de un fin; por tanto, sus actuaciones deben enmarcarse en la Ley y en los reglamentos que determinan los procedimientos respetando el debido proceso; son actos administrativos de funcionarios públicos y por tanto gozan de la presunción de legitimidad.

La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. (art. 103.1 CRE). Los Tribunales controlan la potestad

reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican. (art. 106.1 CE). (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

El Código Orgánico Administrativo, indica dentro de la naturaleza de la potestad administrativa como debe llevarse el procedimiento administrativo; pero no determina reglas específicas para el procedimiento; sin embargo, cada una de las instituciones ha elaborado sus respectivos reglamentos para el ejercicio de la acción coactiva, todo esto apegados al marco normativo, pues así lo establecía el art. 942 del derogado Código de Procedimiento Civil, que estuvo vigente hasta la emisión del Código Orgánico Administrativo. (Escribano, 2019, págs. 45-46)

Proceso coactivo En sus inicios la coactiva se regulaba en el Código de Procedimiento Civil, de allí la confusión de algunos tratadistas al referirse a la coactiva como una potestad de carácter jurisdiccional. Actualmente ha quedado ya establecido que se trata de una potestad conferida a la administración pública para el cobro de lo que, dentro del ejercicio de sus relaciones con los administrados, estos adeudan al estado.

Por ello, se hizo necesario, recopilar todas las normas relativas a este procedimiento dentro del marco legal de carácter administrativo; por lo que la coactiva en la legislación ecuatoriana, tiene actualmente sus parámetros determinados en el Código Orgánico Administrativo, sin embargo, cada una de las instituciones podrá elaborar sus respectivos reglamentos para el ejercicio de la acción coactiva, todo esto apegados al marco normativo y no podrán ser opuestas a normas generales ya que en dicho caso prevalecerán las de mayor jerarquía normativa.

Con las reformas y especificaciones del COA, algunos reglamentos institucionales han quedado rezagados sin una actualización. El proceso coactivo lleva implícito, el derecho de la administración de exigir el cumplimiento de sus decisiones y el deber del administrado de cumplir el acto a partir de su notificación. Algunos doctrinarios han llegado a afirmar que, una las características más importantes de la administración pública es precisamente el privilegio impositivo de aplicar sus resoluciones en forma ejecutiva.

El Código Orgánico Administrativo, regula el ejercicio privativo por parte de los funcionarios recaudadores señalando que para ejercer la acción deben fundamentarse en una orden de cobro; luego de lo cual la Ley faculta a la emisión de un título de crédito; posteriormente detalla los documentos de respaldo y establece de manera general, que el título de crédito se puede fundamentar en un instrumento generado por la administración pública que pruebe la existencia de la obligación. (Gordillo, 2013, págs. 129-130)

Por otra parte, la norma señala que no existe impugnación en fase administrativa, y en fase judicial únicamente en vía contencioso administrativa y por las excepciones que taxativamente se señalan en el Código Orgánico Administrativo. Confiere al ejecutor atribuciones para proceder a la imposición de medidas cautelares reales desde el auto inicial, permitiendo incluso la retención de cuentas, y señala se remitirá a la autoridad judicial únicamente para solicitar la prohibición de salida del país por ser una medida de apremio personal.

Todas estas prerrogativas, de carácter excepcional se dan a las entidades públicas porque no se trata de cualquier monto adeudado, como bien lo expresa en su tesis el Ab. Carlos Cabezas los fondos que se recaudan son “fondos públicos que van a tener un destino práctico que va a ser

cumplir con las principales obras encaminadas al beneficio de la sociedad, proyectos de educación, construcción de carreteras, pago de la deuda pública, etc.” (Cabezas, 2016, pág. 189) En definitiva, esta potestad se confiere como una excepción en aras del bien común que es un objetivo del Estado.

Ejercicio de la potestad coactiva. Las reglas generales contenidas en el COA, establecen quien es el titular de esta potestad y su competencia, señalando específicamente como titulares a las entidades del sector público; determinando sus responsabilidades en el manejo de fondos públicos. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017)

Que Instituciones la ejercen, entre las más comunes están: SRI, IESS, BIESS, BNF actual BAN ECUADOR y los GADs a nivel nacional. Este proceso se inicia con la orden de cobro, luego la emisión del título de crédito el cual debe ser notificado, y en el caso de la coactiva tributaria, en el plazo de ocho días luego de la notificación, el coactivado podrá proponer el pago de la obligación o proponer excepciones ante la autoridad que emite el título, sino paga, ni propone excepciones se inicia la acción o ejecución coactiva.

La potestad coactiva, es una acción que tiene la entidad estatal, para el cobro coercitivo de obligaciones establecidas mediante acto legislativo, que se encuentren en mora; desde que se hubiesen generado, determinado y exigido en vía administrativa.

Así lo determina el (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización) conforme lo dispuesto en su artículo 350, manifiesta que esta acción coactiva se da a favor de los gobiernos: regional, provincial, distrital y cantonal, éstos y sus empresas,

(refiriéndose claramente a empresas públicas) en estos casos los funcionarios encargados son recaudadores y tesoreros. (Asamblea, Nacional del Ecuador, 2010)

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados; por tanto, tienen autonomía financiera y facultad tributaria, para fijar tributos: impuestos, tasas y Contribuciones Especiales; proveniente de la Autotutela del Estado, a fin de disponer de los fondos necesarios, para la operatividad de los Municipios, por ejemplo, para obras y servicios para el bien común de los administrados.

OTRAS INSTITUCIONES A QUIENES SE CONCEDE LA POTESTAD COACTIVA.

Instituciones Financieras bajo el control y la administración de la **Agencia de Garantías de Depósito** como antecedente se recordará que en el año 1999, nuestro país, sufrió una crisis económica luego de detectarse irregularidades en el sistema bancario y monetario, como consecuencia, el 8 de marzo de 1999, el entonces presidente Jamil Mahuad decreta 5 días de feriado bancario; y, luego el congelamiento por un año del dinero que los ciudadanos mantenían ahorrado en el sistema financiero nacional por montos superiores a dos millones de sucres.

Toda esta situación tuvo un efecto jurídico, y por ello se reformó la legislación en materia económica y financiera, se introducen algunas reformas a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y luego se dicta la Ley Dos mil dos guion sesenta; reformatoria a la Ley número noventa y ocho diecisiete denominada “Reordenamiento en Materia Económica en el área Tributario Financiera”, que concede la potestad coactiva a la AGD para el cobro de las obligaciones de las instituciones financieras sometidas a su control y administración.

Art. 27.- Confiérase a la AGD la jurisdicción coactiva para la recuperación y cobro de las obligaciones a su favor, o a favor de las instituciones financieras sometidas a su control y administración. El Gerente General de la AGD será el juez de coactiva y ejercerá esta facultad de conformidad con las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, sin necesidad de reglamento alguno, pudiendo delegarla a los administradores temporales de las instituciones financieras que estén bajo control y administración de la AGD. En esta disposición, probablemente por el carácter especial de la misma y por la premura en la recuperación de los fondos se determina que se puede ejercer sin necesidad de un reglamento, sino únicamente en virtud de las disposiciones del entonces Código de Procedimiento Civil.

Art. ...- Confiérase jurisdicción coactiva a la **Corporación del Seguro de Depósitos** para la recuperación y cobro de las obligaciones a su favor. El Gerente General de la Corporación será el juez de coactiva y ejercerá esta facultad de conformidad con las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, sin necesidad de reglamento alguno, pudiendo delegarla en caso de ser necesario. Para el ejercicio de la jurisdicción coactiva serán títulos suficientes los establecidos en el artículo 997 del Código de Procedimiento Civil, respecto de las personas naturales o jurídicas que estén registradas como deudores. Cuales son estos títulos: títulos ejecutivos; catastros y cartas de pago legalmente emitidos; asientos y registros contables; y, en general, en cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación. (Asamblea, Nacional del Ecuador, 2005)

Hasta este momento todo está dentro del marco de Autotutela Administrativa, considerando que se crea una Institución Pública para el ejercicio de la potestad coactiva; y que los valores a recuperar corresponden a dineros provenientes del ahorro ciudadano que debían ser devueltos; y por tanto, se mantiene el beneficio de los administrados.

CARTERA DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN.

En el año 2014, ya con una nueva estructura financiera entra en escena el Código Orgánico Monetario y Financiero , Septiembre 2014, Sección 14 de la Liquidación, Artículo 312, menciona que dentro de las actividades que el Liquidador de la Institución Financiera en Liquidación deberá realizar para el efecto de la obtención de flujos de dinero y poder cancelar los pasivos existentes, se encuentra cobrar y percibir el importe de los créditos de la entidad y los saldos adeudados por los accionistas, otorgando los correspondientes recibos o finiquitos.

Art. 155.- Los créditos concedidos por una institución financiera en proceso de liquidación forzosa, mantendrán los plazos y condiciones pactados originalmente. Sin embargo, los créditos que tengan la calidad de vinculados, se entenderán de plazo vencido. El liquidador está autorizado al asumir la liquidación de una institución del sistema financiero privado a ejecutar los actos y a realizar los gastos que, a su juicio, sean necesarios para conservar el activo. Procederá a cobrar las deudas vencidas, mediante el uso (sic) de la acción coactiva. (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2014)

El Código Orgánico Monetario y Financiero , publicado en septiembre 2014, Título Preliminar Capítulo II de las entidades en el art. 10 determina: conceder jurisdicción coactiva a las superintendencias, a la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados, al Banco Central del Ecuador, a las entidades del sector financiero público, esto con la finalidad de

cobrar los créditos y obligaciones a su favor o de terceros, al respecto, establece que será ejercida por el representante legal de dichas entidades; sin embargo, determina que puede ser delegado a cualquier servidor de la entidad mediante el acto correspondiente. “La coactiva se ejercerá aparejando cualquier título de crédito de los determinados en la ley. El procedimiento de coactiva a seguirse será el determinado en la ley.” (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2014).

En este caso, se examinará la liquidación forzosa del Banco Territorial en Liquidación S.A., la norma determina que, para el ejercicio de la acción coactiva, el Liquidador de la Institución en Liquidación conformará una Sección Coactiva, que será responsable de planificar, controlar y supervisar los juicios coactivos destinados a recuperar los créditos.

En este proceso coactivo, se puede observar que, la recaudación se inicia lenta para ejecutar a los ex accionistas o deudores por créditos vinculados, y se concentra en el cobro por esta vía de las deudas de la tarjeta de crédito *Creditosi*, perteneciente a Casa Tosi una de las compañías de propiedad de los accionistas del Banco Territorial S.A. en liquidación.

Se inicia entonces el proceso de recuperación mediante coactiva, con la emisión masiva de títulos de créditos a través de un sistema integral, la mayoría sobre la base de los asientos contables, y respecto de deudas por consumo de la tarjeta de crédito Casa Tosi, con ello se emiten también sendos autos de pago, que incluyen la retención de dinero y cualquier inversión que tuvieran los coactivados en las Instituciones Financieras.

Este proceso, a pesar del cobro a las tarjetas de crédito; por la Liquidación Forzosa del Banco, aún mantiene la línea administrativa, considerando que el liquidador tiene la calidad de funcionario público nombrado por el Superintendente de Bancos, de quien emana la orden de cobro. En este caso, el Liquidador es la máxima autoridad del proceso coactivo y sobre quien recae la responsabilidad por la emisión de los títulos de crédito. Esta coactiva se regula a través del Instructivo para el Ejercicio de la Jurisdicción Coactiva de las Entidades sometidas a procesos Liquidatarios dispuestos por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

El cobro de las tarjetas de crédito en vía coactiva, se justificaría por la liquidación forzosa y por qué los valores recaudados sirvieron para cumplir las obligaciones pendientes que mantenía la Institución. Sin embargo, tampoco existió un beneficio directo de los administrados.

CARTERA DE INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO CUYO MAYOR ACCIONISTA ES EL ESTADO.

Dentro de otro contexto en el Código Orgánico Monetario se introdujo en su disposición Trigésimo sexta el ejercicio de la potestad coactiva a favor de las entidades financieras y de seguros en las cuales el Estado conserve la propiedad mayoritaria; determina además esta disposición, que esta potestad les faculta a recaudar no solo los créditos conferidos por estas instituciones; sino además otras obligaciones a su favor o de terceros, mientras el Estado conserve dicha participación. “La jurisdicción coactiva será ejercida conforme lo establece el artículo 10 de este Código.” (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2014)

Esta norma concede jurisdicción coactiva a Instituciones del sistema financiero cuyo accionista mayoritario sea el Estado; por ejemplo, es el caso del Banco del Pacífico S.A como entidad financiera cuya propiedad mayoritaria es del Estado. Esta potestad se ratifica por disposición del nuevo Código Orgánico Monetario y Financiero, publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial 332 del 12 de septiembre de 2014, y determina en el artículo 10 que para el ejercicio de la potestad coactiva se seguirá el procedimiento establecido en la ley. Ya desde la primera disposición, el Banco del Pacífico S.A. ha venido ejerciendo la potestad coactiva; en principio bajo las normas del anterior Código de Procedimiento Civil, y actualmente bajo las normas del Código Orgánico Administrativo que es la norma vigente que determina en general el procedimiento de la coactiva.

Como se ha expresado en líneas anteriores, esta delegación de la potestad se hace en principio por la crisis financiera que atravesó la banca y que dejó a los depositantes sin la posibilidad de administrar su dinero depositado por la confianza en la banca; con la finalidad de aplacar las nefastas consecuencias económicas para el país. Sin embargo, dicha potestad coactiva se ejerce a través de una Institución Pública que es la agencia de garantía de depósitos.

Pero en el caso del Banco del Pacífico S.A., dado que el Banco Central del Ecuador pasó a ser en primera instancia, su único accionista, por la fusión efectuada entre el Banco Continental S.A. y el Banco del Pacífico S.A. ; luego mediante Decreto No.941 publicado en el Registro Oficial No.589 del 2 de diciembre del 2011, en su artículo 1, el señor Presidente de la República, dispuso al Banco Central del Ecuador, la transferencia de la totalidad de las acciones de la que es titular en

el Banco del Pacífico S.A. a título gratuito, a favor de la Corporación Financiera Nacional, en virtud de la facultad establecida en la Disposición General Primera de la Ley Reformativa a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.40 de 5 de Octubre del 2009. (Directorio del Banco, del Pacifico, 2018)

En definitiva al otorgarse esta potestad privativa del Estado a Instituciones del Sistema Financiero, cuyo accionista mayoritario es el estado, en el caso concreto del Banco del Pacifico S.A., cuyo mayor accionista termina siendo la Corporación Financiera Nacional, lo que se pretende es extender la autotutela para el cobro de lo que se debe al Estado; sin embargo, por los vacíos legales en relación con las normas que deben regir estos procesos coactivos, concretamente la emisión del título de crédito; Banco del Pacífico S.A. termina ejecutando en vía coactiva a ciudadanos por deudas de la tarjeta de crédito PACIFICARD, Visa y MasterCard; atentando deliberadamente contra el principio de autotutela de la potestad coactiva.

Desvirtuando la naturaleza de la potestad coactiva; que, como se vió a lo largo de este trabajo, pertenece a la Administración Pública, en virtud de la Autotutela Administrativa. Otro punto importante de mencionar es que la Autotutela se da por el fin social que tiene la recaudación de los valores que se adeudan al estado en impuestos o provenientes de multas u otros orígenes dentro de la relación del estado con los administrados; pero en este caso concreto la recaudación de lo que se adeuda a la Banca privada proviene de contratos por créditos entre privados.

TÍTULO DE CRÉDITO.

De conformidad con lo establecido en el artículo 262 del Código Orgánico Administrativo indica que la coactiva inicia aparejando un título de crédito, al respecto señala que debe respaldarse en títulos ejecutivos; padrones y documentos de pago legalmente emitidos; asientos contables, registros de libros de contabilidad; y, en general, en cualquier documento público que pruebe la existencia de la obligación. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017)

En muy importante señalar que tanto el COA, como las normas que lo preceden señalan expresamente que el origen de las deudas debe provenir al menos de un instrumento público. El siguiente inciso del artículo 262 habla de un documento fundamental para el inicio del proceso coactivo; esto es, la orden de cobro, la cual deberá ser emitida por la autoridad correspondiente, puede ser general o especial; sin embargo, debe contener implícitamente para la o el empleado recaudador, la facultad de proceder al ejercicio de la coactiva.

En cuanto a la orden de cobro, el Código Orgánico Administrativo dispone que esta orden cobro puede efectuarse en dos formas: juntamente con el acto administrativo con el que se constituye o declara la obligación, o puede ser emitida en un instrumento separado, en cuyo caso, se acompañará copia certificada del título o la fuente de la obligación a ser recaudada. Porque, lo que se pretende salvaguardar es, la legitimidad del acto administrativo.

Adicionalmente en el Artículo 266 del mismo cuerpo legal, se señala expresamente, la fuente y título de las obligaciones ejecutables. (...) La administración pública es titular de los derechos de crédito originados en:" señala en primer lugar la eficacia del acto administrativo, como

segunda fuente refiere los títulos ejecutivos; en el tercer punto se refiere a las determinaciones o liquidaciones practicadas por la administración pública o por su orden; en cuarto lugar están los catastros, asientos contables y cualquier otro registro de similar naturaleza; y finalmente se refiere a cualquier otro instrumento público del que conste la prestación dineraria a favor del Estado. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017)

Todo lo expuesto, nos lleva a una sola conclusión el origen de la deuda para la emisión del título de crédito debe obligatoriamente provenir de un acto de la administración pública; que sirva de título para el cobro de una deuda pura, líquida y de plazo vencido. Cabe señalar también que este accionar suigéneris de Autotutela Administrativa, debe ajustarse a las garantías constitucionales del debido proceso; y en tal sentido, corresponde que aun en los casos de coactiva civil, deba notificarse con el Título de Crédito al deudor, previo a emitir el auto de pago. Las actuaciones del estado y sus instituciones se rigen por el derecho público en donde solo se puede hacer lo que está expresamente permitido.

Requisitos del Título de Crédito en algunos reglamentos de Instituciones Públicas y en Instituciones Financieras cuyo accionista mayoritario es el estado.

A continuación, cito los artículos de reglamentos internos de las instituciones con los requisitos previos para emitir el título de crédito, conforme al siguiente cuadro:

EMPRESA PUBLICA DEL AGUA	BANCO PACIFICO	BANCO TERRITORIAL EN LIQUIDACION	IESS
<p>ARTÍCULO 7.- EMISIÓN DEL TITULO DE CREDITO- Documento emitido por la Gerencia Administrativa Financiera conjuntamente con la Gerencia Comercial. También se entenderá como Título de Crédito otros instrumentos públicos como las facturas, convenios de pagos en mora, los Títulos Ejecutivo, asientos contables de la obligación adeudada y demás instrumentos públicos que indiquen el valor a cobrar.</p>	<p>Art. 15.- EMISIÓN DE LOS TÍTULOS DE CRÉDITO. – Corresponde al vicepresidente Ejecutivo a cargo de la División Financiera y Operativa, o a quien él delegue para el efecto, establecer que los títulos de las acreencias cumplen con los requisitos de fondo y forma, para sobre la base de los mismos, emitir los títulos de crédito, cuando se requiera de estos últimos. Para la emisión del título de crédito deberá observarse que no se genere contablemente una duplicación de la acreencia.</p> <p>Para el efecto se liquidarán las obligaciones vencidas, con el detalle del valor de la acreencia y el saldo impago de lo que se adeude, cortado a la fecha que se lo liquide. Si la acreencia no fuere líquida, el Vicepresidente Ejecutivo a cargo de la División Financiera y Operativa, o su delegado, en el término de dos días, practicará la liquidación necesaria para la emisión del título de crédito.</p> <p>Los títulos de crédito y los documentos que los respalden, serán remitidos por el vicepresidente Ejecutivo a cargo de la División Financiera y Operativa, o su delegado, al Órgano Ejecutor, con copia al Vicepresidente Ejecutivo a cargo de la División de Asesoría Jurídica y Secretaria General.</p>	<p>ARTICULO 9.- REQUISITO. – en concordancia con el artículo 945 del Código de Procedimiento Civil, (reformado con resolución No. SBS-2009-505 de 18 de agosto del 2009)</p>	<p>Artículo 67. • De la emisión de títulos de crédito.- A través del Sistema Historia Laboral, la unidad de Afiliación y Control Patronal en cada jurisdicción emitirá los títulos de crédito en contra del empleador que no hubiere cumplido con el pago de obligaciones, luego de transcurridos treinta (30) días desde la notificación de la glosa. Sé incluirá los casos de responsabilidad patronal establecidos por el IESS.</p>
	<p>Entre los documentos de respaldo del título de crédito se enviarán: la liquidación de la deuda, la información de los deudores, codeudores y garantes y la copia del archivo de crédito del cliente, que deberán ser entregadas por la gerencia del área que corresponda (Bancas, Gestión o Cobranzas), con el respectivo memorando al Órgano Ejecutor. Con copia al vicepresidente Ejecutivo a cargo de la División de Asesoría Jurídica y secretaria general.</p>		

Como podemos observar en el texto de estos reglamentos, hay una notable diferencia en el Reglamento que pertenece a una Institución Privada cuyo accionista mayoritario es el Estado, dado que en ese texto se establece un procedimiento interno del Banco que involucra por supuesto a sus directivos; sin embargo, ninguno de ellos tiene la calidad de funcionario público; y, por tanto, sus actos no gozan de la presunción de legitimidad, sabemos que *el acto administrativo se presume válido* cuando emana de un funcionario público. (LASO, 1953, pág. 260)

La presunción de legitimidad constituye un carácter del acto administrativo que encuentra fundamento en la presunción de validez que acompaña a todos los actos estatales, presunción en la que se basa a su vez el deber del administrado de cumplir el acto administrativo. De no existir tal presunción, toda la actividad administrativa sería directamente cuestionable. (Cassagne, 2007, pág. 65). Esta cita obtenida del trabajo de Tesis titulado Desnaturalización del acto administrativo en la resolución que dicta el Inspector del Trabajo dentro del trámite de visto bueno en materia laboral. (Zurita, 2015, pág. 39)

En el caso de las empresas públicas, tanto la orden de cobro como la emisión de los títulos de crédito emanan del acto ejercido por un funcionario público claramente determinado; y, por tanto, la presunción de legitimidad se mantiene en favor de los administrados, y del acto administrativo como tal.

MARCO METODOLÓGICO.-

Partiendo de la Doctrina general que es la jurisdicción coactiva, cabe analizar los procesos coactivos, empezando por la normativa vigente sobre los procesos coactivos, la Constitución que contempla la Autotutela, el Código Orgánico Administrativo en lo referente a los procesos coactivos, Código Orgánico Monetario y Financiero. Se realizó en torno a las obligaciones que se ejecutan a través de los procesos coactivos, los reglamentos existentes y la posibilidad de una codificación de los mismos la mayoría aprobados mediante resoluciones de la función pública.

CUADRO METODOLÓGICO			
DOCTRINA GENERAL	TEORIA SUSTANTIVA	MODELOS MÉTODOS E INSTRUMENTOS	UNIDADES DE ANALISIS
JURISDICCIÓN COACTIVA	PROCESO COACTIVO	Análisis de contenido normativo	Constitución de la República del Ecuador, Título II Capítulo I y II Código Orgánico Administrativo, Disposición Transitoria Trigésima Sexta Código Orgánico Monetario y Financiero
		Precedentes Judiciales	Análisis de Sentencias
		Entrevistas	Un legislador, Un operador de justicia, Un director de procesos coactivos, Un Juez o exjuez de coactiva.

LEGISLACIÓN COMPARADA. –

Perú. - En este país se ha dictado una Ley expresa, es la Ley 26979 denominada Ley para el procedimiento de ejecución coactiva con su respectivo reglamento; que en términos generales, busca el respeto al debido proceso por parte de la Administración Pública, respecto de sus administrados. Esta norma a diferencia de la Normativa Ecuatoriana prevé taxativamente los actos

de ejecución forzosa. Además de hacer énfasis en la notificación de la Resolución de Ejecución Coactiva, no lo llama título de Crédito.

Determina el procedimiento para nombrar al funcionario ejecutor y el auxiliar y en este sentido establece responsabilidades del funcionario ejecutor como del auxiliar coactivo quienes son responsables administrativa, civil y penalmente de la forma como se realiza la cobranza coactiva. En la misma norma se incluye un capítulo sobre Procedimiento de Cobranza Coactiva para Obligaciones Tributarias de los Gobiernos Locales. Por otra parte, establece como leyes supletorias. “las Normas Generales de Procedimientos Administrativos y el Código Procesal Civil, en lo que resulte pertinente.” (Congreso de la Republica de Perú, 1998)

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), cuenta a nivel central con la Intendencia Nacional de Cumplimiento Tributaria y dentro de la misma se encuentra la Gerencia de Programación y Recuperación de la Deuda que es un Órgano que se encarga de elaborar los programas operativos, proyectos de circulares y directivas que establecen los criterios, parámetros y lineamientos que permitan la mejora de los procesos de control de la deuda y cobranza. (Castillo, 2009, pág. 6)

Bolivia. - Es el procedimiento compulsivo mediante el cual la Administración Tributaria Aduanera efectúa el cobro de las deudas tributarias firmes. líquidas y exigibles, contenidas en Títulos de Ejecución Tributaria, detallados en el artículo 108 de la Ley N° 2492, Código Tributario Boliviano. En este país la coactiva solo se ejerce a través de la administración tributaria.

Se menciona como coactiva civil, una especie de ejecución forzosa de hipotecas y otras garantías reales.

Que el artículo 21 del Código Tributario Boliviano, Ley N°2492 de 02/08/2003, dispone que el sujeto activo de la relación jurídica tributaria es el Estado, cuyas facultades de recaudación, control, verificación, valoración, inspección previa, fiscalización, liquidación, determinación, ejecución y otras establecidas en el Código Tributario Boliviano, son ejercidas por la Administración Tributaria nacional, departamental y municipal, constituyéndose en actividades inherentes al Estado.

Chile.- Al igual que el resto de países de Latinoamérica en Chile se refieren para el cobro de lo que se debe al estado únicamente a los tributos; y, en tal sentido el Código Tributario chileno, trae en el capítulo V Del cobro ejecutivo de las obligaciones tributarias de dinero, estableciendo los parámetros de que es lo que se debe cobrar, con la novedad de que la cobranza puede hacerse en vía administrativa o judicial; por otra parte en el Artículo 169 señala:

Constituyen título ejecutivo, por el solo ministerio de la Ley, las listas o nóminas de los deudores que se encuentren en mora, las que contendrán, bajo la firma del Tesorero Regional o Provincial que corresponda, la individualización completa del deudor y su domicilio, con especificación del período y de la cantidad adeudada por concepto de impuesto o de sanciones en su caso y del tipo de tributo, número en el rol si lo hubiere y de la orden de ingreso, boletín o documento que haga sus veces...

...El Tesorero General podrá, por resolución fundada, excluir del procedimiento ejecutivo de este Título, aquellas obligaciones tributarias en que por

su escaso monto o por otras circunstancias calificadas, no resulte conveniente efectuar la cobranza judicial, resolución que podrá modificar en cualquier momento. Decretada la exclusión y durante el tiempo que ésta dure, no se devengarán intereses moratorios ni multas, cuando estas últimas procedan.... (Junta de Gobierno chileno, 1974)

Revisada la legislación de otros países, se puede concluir que la potestad coactiva en la mayoría de los países se concentra en el cobro de lo que se le debe al estado por concepto de tributos, en ninguna de la normativa extranjera revisada aparece que esta potestad se delegue a Instituciones Financieras Privadas; más aún en legislaciones como Chile y Argentina se requiere de la intervención judicial para llevar adelante algunas de las medidas en estos procesos de cobro.

Por lo expuesto, se ha procedido a entrevistar a varios actores del quehacer tanto legislativo, jurisdiccional como los operadores de procesos coactivos para conocer sus puntos de vista sobre el ejercicio de la potestad coactiva y las delegaciones que por ley se han realizado a Instituciones Financieras y de Seguros, tal como consta de las entrevistas que he seleccionado para incluir en esta parte de la investigación.

Pregunta 1: ¿Considera que es legítimo el cobro de créditos privados a través de Coactiva, por parte de Instituciones del Sistema Financiero?

La mayoría de los abogados entrevistados coinciden en que se ha dado un marco jurídico de legalidad a una situación completamente ilegítima, recojo una respuesta muy concreta en relación con una de las instituciones que realiza cobranza coactiva. “En primer lugar la Ley solo

rige para lo venidero y algunas instituciones financieras como BANCO PACIFICO, cobraron por vía coactiva créditos vencidos antes del año 2014 en que el Código Orgánico Monetario estableciera la potestad coactiva para este tipo de instituciones”

Pregunta 2: ¿ De su experiencia en coactiva, le parece que en los casos de Instituciones Privadas donde quienes intervienen en la emisión del título de crédito son empleados privados, debe existir un control por parte de la función ejecutiva?

De las respuestas recogidas, se puede determinar que la mayoría de abogados incluso los que han trabajado como operadores en procesos coactivos, no habían analizado antes de esta entrevista la realidad de que un empleado privado es quien da la orden de cobro y emite los títulos de crédito; por lo que tuve que indicar documentos que respaldan este hecho; ante lo cual coinciden en que definitivamente debe existir un filtro que impida justamente actuar retroactivamente y que determine que los créditos privados no pueden ser cobrados por vía coactiva, ya que deben provenir de actos administrativos conforme lo señala expresamente el COA.

Pregunta 3 ¿Considera una ventaja usar medios digitales que ayuden en la agilidad del despacho y transparenten el proceso inicial de la emisión del título de crédito?

Visto la pregunta anterior los entrevistados se mostraron muy interesados en esta alternativa sobre todos los entrevistados que han trabajado como directores de procesos coactivos en instituciones con mucha carga operativa como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, o en su momento la Agencia de Garantía e Depósitos. Cito una de las respuestas. Si es pertinente

principalmente en estos tiempos en que nos corresponde transparentar los procesos administrativos y judiciales en pro del bien común.

RESULTADOS. -

Del análisis de la Legislación Comparada y las entrevistas permiten alcanzar los objetivos específicos planteados, pues del análisis de la Legislación Extranjera podemos concluir que en todos los países se utiliza la Autotutela Administrativa como una excepción; y, para el cobro de deuda tributaria; solo en Perú se analiza expresamente “ el cobro de ingresos públicos, provenientes de una relación jurídica regida por el derecho público, siempre que corresponda a las obligaciones a favor de cualquier Entidad del Estado “; específicamente dice que se trata de bienes, derechos o servicios que no tienen ninguna relación con el derecho privado. (Congreso de la Republica de Perú, 1998)

Lo que le da a esta investigación el texto preciso que se incorpora a la propuesta que se plantea más adelante. Obteniendo como resultado una propuesta en cuyo marco jurídico se determinó que dado que la Autotutela Administrativa solo puede provenir de funcionarios públicos, en los casos en que mediante Ley esta potestad coactiva sea delegada a Instituciones Financieras y de Seguros cuyo accionista mayoritario es el estado y en los casos de entidades Financieras en Liquidación, sea un funcionario de la Función Ejecutiva ;en este caso, la Secretaria Nacional de la Administración Pública, quien se haga responsable de la revisión y control de las deudas que puedan cobrarse en vía coactiva por parte de estas Instituciones no gubernamentales.

DISCUSIÓN. -

EL tema en debate de esta tesis es la delegación de la potestad coactiva de Instituciones del Sistema Financiero y de Seguros privados en donde el estado es accionista mayoritario, si bien esta delegación es realizada mediante Ley, no existe norma alguna que determine el marco jurídico dentro del cual se debe proteger la legitimidad del proceso coactivo, empezando por la orden de cobro y el título de crédito; por ejemplo en el Banco del Pacífico S.A., el título de crédito lo emite y suscribe el Subgerente de Operaciones Integrales que es un empleado privado; por delegación del Gerente General del Banco que es otro empleado privado quien es el empleado recaudador; el contenido del título de crédito establece lo siguiente: De conformidad con lo ordenado en la disposición transitoria trigésimo sexta del Código Orgánico Monetario Financiero publicado en el Registro Oficial No.332 del 12 de septiembre de 2014; y, al amparo del Reglamento para el Ejercicio de la Jurisdicción Coactiva del Banco del Pacífico S.A., aprobado por el Directorio el 25 de septiembre de 2018, el Gerente de la Oficina Guayaquil a cargo del Área Financiera del Banco, delega a la Ingeniera Lourdes Mireya Bowen Cela en su calidad de Subgerente de Operaciones Integrales, a emitir ...: (Juicio Coactivo, 2022)

De lo expuesto, se evidencia que si bien existe una delegación por Ley para el ejercicio de la potestad coactiva; sin embargo, el proceso de emisión de la orden de cobro y título de crédito debe tener una norma que regule su emisión estableciendo taxativamente las obligaciones respecto de las cuales se emite un título de crédito, delimitando principalmente, el accionar del funcionario privado; bajo la supervisión de un ente de control que verifique que se cumpla el contenido de la norma en esta materia como lo es el Código Orgánico Administrativo, a la vez que se cumplan los principios de eficacia, eficiencia, calidad, planificación y transparencia. Incluso para determinar la responsabilidad en caso de error u omisión o cualquier defecto en el inicio de un proceso coactivo,

que tiene entre sus facultades la de imponer medidas cautelares como la retención de valores en las cuentas; y otros que pueden causar daños y perjuicios al coactivado.

PROPUESTA.

Como se ha expuesto al comenzar este trabajo de investigación, esta propuesta surge de la necesidad de un ordenamiento jurídico que determine expresamente el procedimiento para el proceso coactivo buscando que se respete el debido proceso a favor de los administrados; por tanto, considerando que el procedimiento coactivo se origina en un título de crédito que es la base para ejercer la coactiva, corresponde tener una norma que regule su emisión estableciendo taxativamente las obligaciones respecto de las cuales se emite un título de crédito, delimitando principalmente, el accionar del funcionario privado. La propuesta incluye que en estos casos un ente de control verifique que se cumpla el contenido de la norma en esta materia como lo es el Código Orgánico Administrativo, a la vez que se cumplan los principios de eficacia, eficiencia, calidad, planificación y transparencia; considerando que se trata de una potestad de la administración pública otorgada en beneficio del interés ciudadano y por tanto, no puede ir en detrimento de los administrados.

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA
REPÚBLICA**

Considerando:

Que el artículo 227 de la Constitución de la República establece los principios de eficacia, eficiencia, calidad, planificación y transparencia; como rectores de la administración pública (Asamblea, Constituyente de Ecuador, 2008)

Que, de acuerdo a los artículos 52 y 53 de la Constitución de la República, las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad, a elegirlos con libertad, así como obtener una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características, además, es deber de las empresas, instituciones y organismos que prestan servicios públicos, incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras así como poner en práctica sistemas de atención y reparación;

Que, el artículo 314 de la Constitución de la República establece que los servicios que brinde el Estado deben responder a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad;

Que, el artículo 6 del ERJAFE a dispuesto: las entidades, organismos, y empresas del sector público dependientes adscritos o controlados por dignatarios de la Función Ejecutiva se caracterizan en general por tener como propósito facilitar el cumplimiento de determinados servicios públicos, el ejercicio de actividades económicas o la realización de determinadas tareas de naturaleza pública con el fin de satisfacer necesidades colectivas, entre otras;

Que la carga operativa, en relación con el impulso de los procesos coactivos, ha congestionado el despacho de las instituciones públicas; por lo que es necesario dinamizar los procesos conforme la normativa legal vigente para el ejercicio de la jurisdicción coactiva, a fin de precautelar la legalidad y agilidad en el cobro de las obligaciones que se adeudan a las Instituciones del Estado; así como transparentar los procesos;

Que, la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, publicada en el Registro Oficial Suplemento 557 de 17 de abril de 2002, en los artículos 2 y 44 respectivamente, reconoce la validez jurídica de la firma electrónica; así como el valor y efectos jurídicos de cualquier actividad, transacción mercantil, financiera o de servicios que se realice con los mismos por medio de redes electrónicas; de conformidad con lo establecido en el Decreto No.149, Implementación del Gobierno Electrónico en la Administración Pública que las autoridades del nivel jerárquico superior deberán utilizar obligatoriamente la firma electrónica, de no hacerlo deberán ser sancionados conforme a la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General. La Administración Pública promoverá el uso de las firmas electrónicas por parte de las personas naturales y jurídicas;

Que el literal 1 del artículo 15 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva establece entre las atribuciones del secretario nacional de la Administración Pública diseñar, promover e impulsar proyectos, planes y programas destinados a la mejora de la gestión pública a través de herramientas, sistemas y tecnologías de la información y comunicación;

En ejercicio de la atribución que le confieren los artículos 147, números 3 y 5, de la Constitución de la República, y 11, letra f), del ERJAFE,

Decreta:**NORMAS PARA CONTROLAR LA EMISION DE TITULOS DE CREDITO Y LA IMPLEMENTACION DE UNA PLATAFORMA WEB PARA PROCESOS COACTIVOS****I****Objeto y Ámbito de Aplicación**

Art. 1.- Objeto .- EL presente Decreto Ejecutivo tiene por objeto lograr un control y salvaguardar la legitimidad de la emisión de los títulos de crédito para el cobro coactivo y promover los principios de eficacia, eficiencia, calidad, planificación y transparencia; en los procesos coactivos.

Art. 2.- Ámbito de aplicación, estas normas se aplicarán a las Instituciones del Sistema Financiero y de Seguros en las cuales el Estado conserve la propiedad mayoritaria, en las entidades financieras de liquidación forzosa, y en todas las instituciones a las que por Ley se les haya delegado la potestad coactiva, cuyos funcionarios recaudadores no sean funcionarios públicos.

II**Sobre la emisión de títulos de crédito, rectoría, coordinación y colaboración**

Art. 3.- El Código Orgánico Administrativo, establece claramente en su art. 262 como se ejercerá el procedimiento coactivo, esto es en un título de crédito detallando los documentos que lo respaldarán que en cualquier caso serán instrumentos públicos que prueben la existencia de la obligación.

Por tanto, se establece expresamente que proceden en vía coactiva los cobros de ingresos, provenientes de una relación jurídica entre el Estado y sus administrados, regida, por tanto; por el

derecho público, relacionados a bienes, derechos o servicios del Estado, distintos del derecho privado.

Art. 4.- De la rectoría.-Si bien el art.264 del Código Orgánico Administrativo, determina el Régimen general de distribución de competencias, en el caso de las entidades financieras y de seguros en las cuales el Estado conserve la propiedad mayoritaria en dicha participación, la Secretaría Nacional de la Administración Pública como ente rector de la gestión pública será quien garantice y asegure la legitimidad y simplificación de trámites mediante la implementación de la Plataforma web. Además de garantizar la legalidad y legitimidad de la emisión de títulos de crédito.

La Secretaría Nacional de la Administración Pública como ente rector de la gestión pública será quien garantice y asegure la legitimidad de la emisión de los títulos de crédito en las entidades financieras y de seguros en las cuales el Estado conserve la propiedad mayoritaria en dicha participación; certificando que además de los requisitos establecidos en el código orgánico general de procesos, estos títulos correspondan a deuda de lo que efectivamente se le adeuda al Estado proveniente de actos, contratos administrativos, y no por deudas de carácter privado con la Banca como las tarjetas de crédito.

Art. 5.- De la coordinación y colaboración.- Administración Pública Central, Institucional que depende de la Función Ejecutiva, en las entidades financieras y de seguros en las cuales el Estado conserve la propiedad mayoritaria en dicha participación, en las entidades financieras en liquidación forzosa, colaborarán con la Secretaria Nacional de la Administración Pública en la adquisición de una plataforma web a través de las disposiciones que sean necesarios para la aplicación del presente Decreto así como para su cabal cumplimiento.

III

Implementación de una Herramienta Digital

Art. 6.- La implementación obligatoria de una Plataforma web para gestionar los procesos coactivos desde su determinación mediante liquidación, título de crédito e impulso de juicios coactivos, en la Administración Pública Central Institucional, que depende de la Función Ejecutiva, en las entidades financieras y de seguros en las cuales el Estado conserve la propiedad mayoritaria en dicha participación, en las entidades financieras en liquidación forzosa, para coadyuvar con la transparencia, promover la interacción y participación de las instituciones financieras en el proceso, que redunden en una reducción de costos para la administración pública y disminución de tiempos en los procesos.

Art. 7.- Del acceso. - Todo trámite dentro del juicio coactivo, será considerada información pública y deberá estar disponible y accesible para los usuarios del proceso coactivo a través de la Plataforma web que se implementará en la administración de los juicios coactivos, en cumplimiento con lo determinado en la LOTAIP ley creada para regular la transparencia y acceso a la Información Pública.

Art. 8.- De la simplificación de trámites.- Con la finalidad de establecer la gestión con enfoque en la simplificación de trámites, simplificación y/o eliminación de firmas manuales de aprobación, disminución y la eliminación de la duplicidad de papelería adicional a la que por requisito legal debe constar en el expediente del juicio coactivo y con la finalidad de hacer más efectiva la entrega de documentos para impulso del proceso; la Plataforma Web debe contar con

generación de documentación predefinida con opción de aprobación mediante firma electrónica y posterior envío a las entidades respectivas mediante correo electrónico.

La simplificación de trámites tendrá como finalidad las de facilitar la interacción entre el juzgado de coactiva, instituciones financieras, las entidades públicas, entre otras; racionalizar el uso de recursos públicos; y, reducir los costos, tiempos y pasos del proceso administrativo de cobro mediante el impulso de juicios coactivos. Igualmente facilitará la interconexión e interacción de información de registros de datos públicos entre las diferentes instituciones de la administración pública, garantizando así la eficiencia y el uso adecuado de las herramientas tecnológicas con las que cuenta el Estado Ecuatoriano.

IV

Contenido y finalidad de la Implementación de una Plataforma Web

Art. 9.- La plataforma web deberá contar con:

a) Metodologías interinstitucionales de simplificación de trámites, acorde a los siguientes estándares:

- Utilización de firma electrónica para generación de documentos y providencias.
- Digitalización de documentos habilitantes ingresados en la plataforma web.
- Sorteo y asignación de los títulos de crédito.
- Cargas automáticas de costas y gastos del juicio coactivo, de forma que el usuario conozca detalladamente el monto a pagar.
- Generación automática de descuentos para pago total y aprobación y emisión de convenios de facilidades de pago.

- Aplicación de pagos en forma automática y manual a través de la plataforma web
- Conforme los parámetros contables dados por las entidades, a través de la plataforma Web se realizarán los registros contables de las transacciones generadas en el proceso coactivo.

- La plataforma Web, deberá contener reportes para control de los estados de los juicios asignados por impulsor, recaudación, exoneraciones, y todo reporte específico requerido por la entidad.

b) La plataforma Web, deberá contar con indicadores de gestión que deben ser utilizados para la simplificación de trámites interinstitucionales, seguimiento de los juicios coactivos y permitirá establecer metas cuantificables para estos indicadores.

Art. 10.- La plataforma web deberá ser adquirida con una infraestructura digital, con código fuente, que ofrezca las siguientes funcionalidades:

a) Que tenga transparencia de redes e independencia de plataforma de hardware y permita un rápido desarrollo de aplicaciones;

b) Que permita mayor configuración para seguridades

c) Simplicidad: Los documentos serán claros, sencillos, ágiles, racionales, pertinentes, útiles, prevaleciendo la transparencia.

d) Economía. El impulso de los juicios coactivos a través de la Plataforma Web, se realizarán en el menor tiempo y costos posibles, optimizando los recursos, agilizando decisiones y procedimientos.

e) Celeridad. Se ejecutarán los trámites de la forma más eficiente y en el menor tiempo posible.

f) Responsabilidad de información. La plataforma web, deberá contar con las seguridades necesarias para la información contenida en ésta.

g) Privacidad de la información personal/confidencialidad. Se respetará la privacidad y dará debida protección a la información de carácter personal, garantizando su inviolabilidad y secreto de conformidad con la Constitución y la normativa vigente.

h) Transparencia. Se garantizará la transparencia de las actuaciones administrativas a través de medios electrónicos y demás canales, según lo determinado en la ley.

i) Privilegio de controles posteriores. Se propenderá a que los documentos contenidos, se sustenten en la aplicación de auditorías posteriores.

j) A través de la implementación de la Plataforma Web, se estandarizará los documentos de impulso procesal, y se mantendrá registros documentales físicos y digitales.

k) Se automatizará y publicará los trámites y su estado, en la plataforma Web.

l) La plataforma web, utilizará medios electrónicos disponibles que faciliten la realización de los trámites, específicamente la firma electrónica, que eliminará la aprobación mediante firmas manuales y eliminará la generación inorgánica de documentos borradores y originales;

m) A través de la plataforma web, se minimizará los procesos manuales con la digitalización, y con la firma electrónica.

Art. 11.- Objetivos de la implementación de la Plataforma Web:

a) Suprimir trámites innecesarios que incrementen el costo operacional en la recuperación de la cartera, que hagan menos eficiente su funcionamiento y propicien conductas no transparentes.

b) Adaptar los trámites a la forma más sencilla posible, reduciendo al mínimo los requisitos y exigencias a las personas, dejando única y exclusivamente los pasos que sean indispensables para cumplir el propósito de los mismos.

c) Utilizar al máximo los elementos tecnológicos.

d) Incorporar controles automatizados que minimicen la necesidad de estructuras de supervisión y controles adicionales.

e) Evitar las instancias en las cuales el criterio subjetivo del servidor público responsable del trámite o abogados impulsores, pueda interferir en el proceso.

f) Incentivar a los servidores públicos o abogados impulsores por el cumplimiento oportuno del trámite.

g) Impulsar la digitalización obligatoria de los trámites que ingresen a la institución y que los antiguos inicien dicho proceso en lo que considere pertinente.

DISPOSICIONES GENERALES

UNICA. - Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y las demás funciones o instituciones del sector público señaladas en el Artículo 225 de la Constitución de la República, podrán aplicar las disposiciones del presente Decreto de considerarlo pertinente.

Sin embargo, este decreto es de aplicación obligatoria para las en las entidades financieras y de seguros en las cuales el Estado conserve la propiedad mayoritaria en dicha participación, en las entidades financieras en liquidación forzosa.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA. - La implementación obligatoria de esta Plataforma web para la coactiva, en la Administración Pública Central, Institucional y que depende de la Función Ejecutiva, en las entidades financieras y de seguros en las cuales el Estado conserve la propiedad mayoritaria en dicha participación, en las entidades financieras en liquidación forzosa; deberá ejecutarse en un plazo máximo de 180 días contados a partir de la publicación de este decreto.

DISPOSICION FINAL. – El presente Decreto Ejecutivo, para su plena vigencia deberá publicarse en el Registro Oficial y su ejecución se encarga a la Secretaría Nacional de la Administración Pública y a todas las entidades de la Función Ejecutiva.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a

f.), Presidente Constitucional de la República.

Quito, certifico que el que antecede es fiel copia del original

CONCLUSIONES. -

Novedad Científica. Con fundamento en la investigación realizada en el presente trabajo se puede concluir que la Autotutela Administrativa ha sido conferida como una excepción para que el estado pueda cobrar lo que se le adeuda producto de las relaciones con sus administrados; y que por tanto, el origen de la deuda que se plasman en un título de crédito por Ley de manera obligatoria deben provenir de actos administrativos; por tanto, las deudas de carácter privado como las provenientes de consumos de tarjetas de crédito de Instituciones Financieras cuyo accionista mayoritario es el Estado; a quienes por Ley se ha delegado esta potestad coactiva, no pueden convertirse en títulos de crédito.

Más aún, las Instituciones Financieras cuyo accionista mayoritario es el Estado, no están facultadas para emitir título de crédito ya que sus empleados no son funcionarios públicos; y, por ello, sus actos no gozan de la presunción de legalidad de los actos administrativos.

En consecuencia, se requiere un marco jurídico para que, en estos casos, la administración pública garantice la legitimidad de la emisión de los títulos crédito; de allí que esta investigación plantea la propuesta de una normativa que determine taxativamente las obligaciones respecto de las cuales se emite un título de crédito, delimitando el accionar del funcionario privado, para lograr que el cobro de los créditos de lo que efectivamente se adeuda al estado en su relación con los administrados; y, no cartera privada por consumos de tarjetas de crédito.

En esta propuesta se establece la necesidad de una herramienta digital para que los títulos sean emitidos por una entidad de gobierno, en este caso la Secretaría Nacional de la Administración Pública.

RECOMENDACIONES. -

En virtud de la investigación realizada, la propuesta es un marco jurídico que regule principalmente el tema de la emisión de los títulos de crédito, desde la orden de cobro, cuando la potestad coactiva se delega a los empleados de Instituciones Financieras de carácter privado, en virtud de ser el Estado accionista Mayoritario; considerando que la emisión del título de crédito es el acto del cual emana el juicio coactivo; por tanto, dado que en la actualidad cada institución emite su reglamento; es necesario hacer una codificación de estas normas que limite la emisión de los títulos de crédito; y en general el accionar de los empleados recaudadores, enmarcado dentro de la Autotutela del Estado, es decir, que exista un control directo vía sistema informático integral de la secretaría Nacional de Administración pública.

Además, se debe diseñar una plataforma web, para que las autoridades competentes tengan una herramienta de control eficaz y eficiente del desarrollo de estos procesos, tal como lo ha previsto el Código Orgánico General de Procesos para los remates, Esta herramienta con firma electrónica podría usarse principalmente en la aprobación de la orden de pago, y la emisión de los títulos de crédito.

Bibliografía

- Asamblea. (2015). EPA-EP-GG-128-2015 Apruébese el Reglamento para el ejercicio de la jurisdicción coactiva. Quito, Ecuador: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (12 de Septiembre de 2014). Código Orgánico Monetario y Financiero. *Código Orgánico Monetario y Financiero*. QUITO, PICHINCHA, ECUADOR: REGISTRO OFICIAL.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (7 de julio de 2017). Código Orgánica Administrativa. *Segundo Suplemento, 31*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.
- Asamblea, Constituyente de Ecuador. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. *CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR 2008*. Alfaro, MOnTe Cristi, Manabi, Ecuador: Registro Oficial.
- Asamblea, Nacional del Ecuador. (12 de jul de 2005). Sección Trigésimo Primera, Título II del Código de Procedimiento Civil. *CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL(58)*. QUITO, PICHINCHA, ECUADOR: REGISTRO OFICIAL.
- Asamblea, Nacional del Ecuador. (19 de 10 de 2010). CODIGO ORGANICO ORGANIZACION TERRITORIAL. *CODIGO ORGANICO ORGANIZACION TERRITORIAL*. quito, pichincha, Ecuador: lexis.
- Banco Central del Ecuador. (s.f.). *Banco Central del Ecuador*. <http://www.bce.fin.ec/>
- Banco Territorial S.A. en Liquidación. (s.f.). Artículo 16 del Instructivo para conceder convenios de pago de Deudas vencidas y rebaja de deudas malas o dudosas.
- Basilea, C. d. (2002). *Directriz de supervisión bancos debiles*. BIS: <http://www.bis.org/bcbs/index.htm>
- Benalcázar, G. D. (24 de noviembre de 2005). *Derecho Ecuador.com*. LA COACTIVA: ¿JUICIO O PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO?: <https://derechoecuador.com/la-coactiva-iquestjuicio-o-procedimiento-administrativo>
- Cabezas, P. C. (26 de agosto de 2016). Análisis jurídico de la coactiva en Ecuador ¿Juicio o trámite. *Análisis jurídico de la coactiva en Ecuador ¿Juicio o trámite*. Guayaquil, Guayas, Ecuador: repositorio de la UCSG.
- Cámara de diputados del Ecuador. (marzo de 1880). 1. Quito, Pichincha, Ecuador: Quito, Ecuador : Imprenta del Gobierno.
- Cassagne, J. C. (2007). *El acto administrativo*. Roma.
- Castillo, C. F. (Febrero de 2009). La Cobranza Coactiva. *“La Cobranza Coactiva en la administración Tributaria, Facultad, Oportunidad Y Eficiencia”*. México, Distrito Federal, México: CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS.

CIVIL, C. D. (s.f.). Artículo 1681 del Código de Procedimiento Civil.

Congreso de la Republica de Perú. (21 de septiembre de 1998). Ley No. 26979. *Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva*. Lima, Peru: Registro Oficial.

Contraloría General, d. l. (16 de octubre de 2020). *Contraloría General de la República de Colombia*.
<https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal/jurisdiccion-coactiva>

CORPORACION SEGURO DE DEPÓSITO- COSEDE. (s.f.). *Pasos para el cálculo del aporte al Fondo de Seguro de Depósito*. www.cosedec.gov.ec

Corte Constitucional del Ecuador. (30 de marz de 2016). *SENTENCIA N.0 097-16-SEP-CC*.
https://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2016/097-16-SEP-CC/REL_SENTENCIA_097-16-SEP-CC.pdf

depósito, D. C. (07 Enero 2011). *REGLAMENTO SOBRE LOS APORTES Y CUENTAS ASEGURADAS POR EL SEGURO DE DEPÓSITO*.

Derecho Ecuador- Proceso Administrativo de ejecución. (s.f.). <http://www.derechoecuador.com/>

Directorio del Banco, del Pacifico. (28 de septiembre de 2018). Reglamento para el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva del Banco del Pacifico S.A. *Reglamento para el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva del Banco del Pacifico S.A*. Guayaquil, Guayas, Ecuador: Banco Pacifico.

ECUADOR, C. N. (10 Abril, 2002). Artículo 14 de la LEY DE COMERCIO ELECTRÓNICO. En *Registro Oficial 557-S,17-IV-2002*.

EMPRESA PUBLICA DEL AGUA, E. (21 de SEPTIEMBRE de 2015). REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LA JURISDICCIÓN COACTIVA. GUAYAS, ECUADOR: REGISTRO OFICIAL.

Escobar, V. E. (1999). *El Proceso de Jurisdicción Coactiva*. Medellin, Colombia: Señal Editora.

Escribano, L. B. (2019). *Lecciones de Derecho Administrativo* (5ta ed., Vol. I). Sevilla, ESPAÑA: TECNOS.

FINANCIERO, N. G. (2009). Artículo 4, Sección II Normas para el funcionamiento del Seguro de Depósito, Título XXV De la Corporación del Seguro de Depósito.

García, d. E. (1989). *Curso de Derecho Administrativo, 5ta. Ed* (5ta ed.). Madrid: civitas.

Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo*. BUENOS AIRES, ARGENTINA: FUNDACION DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Ismel Bravo Placeres, G. G. (2018). "La potestad coactiva de la administración. Breves consideraciones de su regulación jurídica en el nuevo COA. *REVISTA DE DERECHO PÚBLICO N° 153/154* , 130-150.

Juicio Coactivo, BP-002662-I-2022 (Juzgado de Coactiva 18 de marzo de 2022).

JUNTA BANCARIA DEL ECUADOR. (26 de 03 de 2013). RESOLUCIÓN No JB-2013-2438 de la Junta Bancaria. *Declaración Liquidación Forzosa Banco Territorial S.A.* Quito.

Junta Bancaria. (s.f.). *Normas Generales para la Aplicación de la Ley General de Instituciones del sistema financiero.*

Junta de Gobierno chileno. (27 de diciembre de 1974). Código Tributario Chileno. *Decreto Ley 830.* Santiago, Chile: Biblioteca del COngreso Nacional de Chile.

Jurídica, C. (s.f.). *Consultoría Jurídica Ecuamundo- La acción Coactiva.*
<http://www.ecuamundo1.com/lex-dura-lex/derecho-tributario/>

LASO, E. S. (1953). *Tratado de Derecho Administrativo.* 490.

Mora, P. J. (2011). *La autotela en el derecho administrativo.* Bogota, COLOMBIA: TEMIS.

nacional, A. (7 de JULIO de 2017). *Código Orgánico Administrativo. Código Orgánico Administrativo, COA.* QUITO, PICHINCHA, ECUADOR: WEB FIEL.

NORMAS GENERALES PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY DE INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO. (2009). Artículo 19, SECCIÓN II De las Atribuciones, Capítulo VIII NORMAS PARA LA INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA JUNTA DE ACREEDORES DE UNA INSTITUCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO EN LIQUIDACIÓN.

Serrano, G. I. (2012). *AUTOTUTELA.* Valencia, España: Tirant lo Blanch.

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS DEL ECUADOR. (2009). *MANUAL ÚNICO DE SUPERVISIÓN DE INSTITUCIONES FINANCIERAS.*

Superintendencia de Bancos del Ecuador. (29 de 08 de 2012). *Catálogo Único de Cuentas del Sistema Financiero Ecuatoriano.* Superintendencia de Bancos:
http://www.sbs.gob.ec/practg/sbs_index?vp_art_id=9354&vp_tip=2#1

Utreras, M. W. (23 de febrero de 2015). *Repertorio tesis Utreras, Miranda Washington Humberto .*
<http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/3370/1/T-UCSG-POS-MDP-24.pdf>

Zea, E. R. (17 de 03 de 2016). <http://repositorio.ulvr.edu.ec/bitstream/44000/1018/1/T-ULVR-1057.pdf>.
<http://repositorio.ulvr.edu.ec/bitstream/44000/1018/1/T-ULVR-1057.pdf>

Zurita, R. M. (ABRIL de 2015). *Desnaturalización del acto administrativo en la resolución que dicta el Inspector del Trabajo dentro del trámite de visto bueno en materia laboral. TESIS DE GRADO.* QUITO, Pichincha, Ecuador: USFQ.

Apéndices

Apéndice 1

Formato de entrevista Formato de cuestionario de entrevista a un Asambleísta

Pregunta 1: ¿Cómo Asambleísta y abogado que opina de la Autotutela Administrativa que ejerce el estado en materia coactiva?

Pregunta 2; ¿ En el año 2014 el Código Orgánico Monetario, en su disposición Trigésimo Sexta, confiere potestad coactiva a las Instituciones financieras y de seguros cuyo accionista mayoritario sea el Estado, le parece que esta disposición desvirtúa la naturaleza de la potestad coactiva ya que los Bancos han terminado cobrando en vía coactiva el consumo de tarjetas de crédito?

Pregunta 3: ¿Qué opina usted sobre una reforma al Código Orgánico Administrativo en materia coactiva, en relación con la delimitación expresa y control sobre lo que las Instituciones Financieras y de Seguros deben considerar para emitir un Título Ejecutivo; y el mecanismo para hacerlo por ejemplo a través de una plataforma digital?

Formato de entrevista Formato de cuestionario de entrevista a Operadores de Justicia.

Pregunta 1: ¿Considera que es legítimo el cobro de créditos privados a través de Coactiva, por parte de Instituciones del Sistema Financiero?

Pregunta 2: ¿ De su experiencia, le parece que en los casos de Instituciones Privadas donde quienes intervienen en la emisión del título de crédito son empleados privados, debe existir un control por parte de la función ejecutiva?

Formato de entrevista Formato de cuestionario de entrevista a Operadores de Procesos Coactivos.

Pregunta 1: ¿Considera que es legítimo el cobro de créditos privados a través de Coactiva, por parte de Instituciones del Sistema Financiero?

Pregunta 2: ¿ De su experiencia en coactiva, le parece que en los casos de Instituciones Privadas donde quienes intervienen en la emisión del título de crédito son empleados privados, debe existir un control por parte de la función ejecutiva?

Pregunta 3 ¿Considera una ventaja usar medios digitales que ayuden en la agilidad del despacho y transparenten el proceso inicial de la emisión del título de crédito?

Apéndice 2

Recolección de datos de entrevistas realizadas

Entrevista 1

Nombre del entrevistado: Dr. Ferdinan Álvarez Zambrano

Cargo del entrevistado: Asambleísta, Presidente de la Comisión de Transparencia, Participación Ciudadana y Control.

Edad: 35 años

Ubicación: Quito-Pichincha

Fecha: 8 abril de 2022

Entrevistador: Abg. Tania Estacio Campoverde

Entrevista 2

Nombre del entrevistado: Dr. Augusto Pino Villarroel

Cargo del entrevistado: Director Provincial del CNJ de Santa Elena

Edad: 47 años

Ubicación: Santa Elena

Fecha: 7 abril de 2022

Entrevistador: Ab. Tania Estacio Campoverde

Entrevista 3

Nombre del entrevistado: Ab. Víctor Fabricio Aparicio Izurieta

Cargo del entrevistado: ex Director de Procesos Coactivos varias instituciones

Edad: 45 años

Ubicación: Guayaquil-Guayas

Fecha: 4 de abril de 2022

Entrevistador: Ab. Tania Estacio Campoverde

Entrevista 4

Nombre del entrevistado: Ab. Daniel Iván Rojas Peña

Cargo del entrevistado: ex Secretario del Coactivas Banco Territorial

Edad: 46 años

Ubicación: Guayaquil-Guayas

Fecha: 25 de marzo de 2022

Entrevistador: Ab. Tania Estacio Campoverde

Entrevista 5

Nombre del entrevistado: Ab. Gastón Correa

Cargo del entrevistado: ex Juez de Coactiva BIEES

Edad: 48 años

Ubicación: Guayaquil-Guayas

Fecha: 12 marzo 2022

Entrevistador: Ab. Tania Estacio Campoverde



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, TANIA YOMAIDA ESTACIO CAMPOVERDE, con C.C. 0915970297, autor del trabajo de titulación “**Propuesta de marco jurídico para el ejercicio de la potestad coactiva**”, previo a la obtención del título de Magister en Derecho Procesal. 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 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 de democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.
- 3.

Guayaquil, 27 de Julio del 2023.

f. _____

Abg. Tania Yomaida Estacio Campoverde

C.C 0915970297



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 GRADUACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	Propuesta de marco jurídico para el ejercicio de la potestad coactiva		
AUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Tania Yomaida Estacio Campoverde		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Mgs. Ab. Johnny de la Pared Darquea Mgs. Ab. Nuria Perez Puig		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
UNIDAD/FACULTAD:	Sistema de Posgrado		
MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:	Maestría en Derecho Procesal		
GRADO OBTENIDO:	Magíster en Derecho Procesal		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	27 de Julio del 2023	No. DE PÁGINAS:	21
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Procesal		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Potestad Coactiva, autotutela, administración pública, entidades privadas, estado.		
RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):	<p>RESUMEN: Este trabajo tiene como antecedente la necesidad de regular la potestad coactiva, Autotutela conferida excepcionalmente a favor del Estado; cuando esta potestad es delegada por Ley a las Instituciones Financieras Privadas cuyo accionista mayoritario es el estado, considerando que actualmente algunos títulos de créditos son emitidos por empleados que no tienen calidad de funcionarios públicos y cobran cartera privada que no se encuentra instrumentada en un documento público. Se enmarca en el campo del derecho público, específicamente en el derecho administrativo. El objetivo de esta investigación es proponer una norma para que el Estado; a través de uno de sus órganos de administración central, sea la autoridad de quien emane la orden de cobro y autorice la emisión de los títulos de créditos en las entidades privadas con potestad coactiva, a través de una herramienta digital que permita este control. Para lograr estos objetivos se aplicó el método cualitativo, con el estudio de los antecedentes de la coactiva, el origen de la autotutela; se analizó la normativa que delega esta potestad coactiva; se revisó la bibliografía que permitió desarrollar este tema, obteniendo como resultado verificar, que las Instituciones Financieras, se apartan del marco legal al cobrar deudas NO adquiridas con el Estado, NI contenidas en instrumentos públicos. En conclusión, este trabajo de investigación preparó una propuesta para ejercer un control a través de una herramienta digital que, en estos casos, permita actuar a los funcionarios públicos en la génesis del proceso coactivo que es la orden de cobro y la emisión de los títulos de crédito.</p>		
ADJUNTO PDF:	SI	NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: 0983389301	E-mail: tania.estacioc@gmail.com	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:	Nombre: Ing. Andres Isacc Obando Ochoa		
	Teléfono: +593 0992854967		
	E-mail: andres.obando@cu.ucsg.edu.ec		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			

Nº. DE REGISTRO (en base a datos):	
Nº. DE CLASIFICACIÓN:	
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):	