



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

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

**TEMA:**

**Análisis jurídico de la coactiva en Ecuador ¿Juicio o trámite  
administrativo?**

**AUTOR:**

**Cabezas Ponce Carlos Luis**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del grado de  
Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del  
Ecuador.**

**TUTOR:**

**Ab. Johnny De La Pared Darquea (Mgs.)  
Guayaquil, Ecuador**

**26 de agosto 2016**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS  
CARRERA DE DERECHO

### CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Carlos Luis Cabezas Ponce** como requerimiento para la obtención del Título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**.

### TUTOR

f. \_\_\_\_\_

**Ab. Johnny De La Pared Darquea (Mgs.)**

### DIRECTORA DE LA CARRERA

f. \_\_\_\_\_

**Ab. María Isabel Lynch Fernández**

**Guayaquil, a los 26 días del mes de agosto año del 2016**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS  
CARRERA DE DERECHO

## DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, **Cabezas Ponce Carlos Luis**

### DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación, **Análisis jurídico de la coactiva en Ecuador ¿Juicio o trámite administrativo?** previo a la obtención del Título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

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

**Guayaquil, a los 26 días del mes de agosto año del 2016**

**EL AUTOR**

f. \_\_\_\_\_

**Cabezas Ponce Carlos Luis**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS  
CARRERA DE DERECHO

## AUTORIZACIÓN

Yo, **Cabezas Ponce Carlos Luis**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **Análisis jurídico de la coactiva en Ecuador ¿Juicio o trámite administrativo?** cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, a los 26 días del mes de agosto año del 2016**

**EL AUTOR:**

f. \_\_\_\_\_

**Cabezas Ponce Carlos Luis**

<https://secure.orkund.com/view/21163778-211502-514477#DcMdDoAgDAXQu3T~MS2UFrmk>

Intranet CFN - Inicio Mesa de servicios GYE

**Documento** [Carlos Cabezas UTE COACTIVAS.doc](#) (D21471178)

**Presentado** 2016-08-22 19:51 (-05:00)

**Presentado por** Maritza Ginette Reynoso Gaute (maritza.reynoso@cuucsg.edu.ec)

**Recibido** maritza.reynoso.ucsg@analysis.orkund.com

**Mensaje** Trabajo de Carlos Cabezas [Mostrar el mensaje completo](#)

8% de esta aprox. 13 páginas de documentos la rgos se componen de texto presente en 5 fuentes.

**Lista de fuentes**

**Bloques**

- <http://www.derechoecuador.com/inproductos/producto/catalogo/registros-oficiales/2012/julio...>
- <http://doc.corteconstitucional.gob.ec/8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c97d9d5a...>
- [MDP-VI-PAZMIN O SEGARRA ESTEFANIA.doc](#)
- <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencias/relatoria/relatoria/fichas/128-13-SEP-CC...>
- <http://www.derechoecuador.com/inproductos/producto/catalogo/registros-oficiales/2010/may...>

**Fuentes alternativas**

**La fuente no se usa**

Archivo de registro **Urkund**: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil / TESIS post 1 .doc **30%**

No se pueden mostrar el contenido del documento de origen

Posibles razones:

1. El documento se guarda en la sección URKUND Partner y aparece como inaccesible. Si usted no posee este libro, tiene que comprarlo por medio del proveedor.
2. El autor ha eximido el documento como fuente visible en el Archivo URKUND.

Remitente y receptor de información está disponible con solo pasar el puntero del ratón sobre el nombre de la fuente anterior.

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS CARRERA DE DERECHO TEMA: Analisis**

**30%** # 1 Activo

Trabajo de titulación previo a la obtención del grado de Abogado de los juzgados y tribunales de la República.  
 TUTOR: De la Pared Darquea Jhonny

Guayaquil, Ecuador 22 de agosto 2016

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS

CARRERA DE DERECHO

CERTIFICACION Certificamos que el presenre trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por Cabezas Ponce Carlos Luis como requerimiento para la obtención del Título

de Abogado de los juzgados y tribunales de la República. TUTOR F: \_\_\_\_\_ Ab. Jhonny de la Pared Darquea DIRECTOR DE LA CARRERA F: \_\_\_\_\_ Ab. Maria Isabel Lynch Guayaquil, a los (día) del mes de (mes) del año (año) FACULTAD

DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS CARRERA DE DERECHO DECLARACION DE RESPONSABILIDAD Yo, Cabezas Ponce Carlos Luis DECLARO QUE: El

0 Advertencias. Reiniciar. Exportar. Compartir.

11:28 a. m. 08/28/2016

## **Dedicatoria**

A Dios y mi Madre Dolorosa que me iluminaron en los mejores y peores momentos de mi vida para saber escoger la decisión acertada y poder encaminar mi sendero.

A mis padres Carlos y Mercedes que con su compromiso filial lograron enseñarme lo que es vivir con profundo amor, por su apoyo sin condiciones e inculcarme siempre los buenos valores para ser un hombre de bien.

A mi compañera eterna Andreina y nuestro hijo (nasciturus) Carlos Emilio que constituyen el motor principal para la consecución de todas mis metas.



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

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

**TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN**

f. \_\_\_\_\_

**AB. JOHNNY DE LA PARED DARQUEA (MGS.)**

TUTOR

f. \_\_\_\_\_

**DR. JOSE MIGUEL GARCIA BAQUERIZO**

DECANO O DIRECTOR DE CARRERA

f. \_\_\_\_\_

**AB. MARITZA REYNOSO DE WRIGHT**

COORDINADOR DEL ÁREA O DOCENTE DE LA CARRERA



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**Facultad:** Jurisprudencia  
**Carrera:** Derecho  
**Periodo:** UTE A-2016  
**Fecha:** Agosto 25, 2016

### **ACTA DE INFORME PARCIAL**

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado “**Análisis jurídico de la coactiva en Ecuador ¿Juicio o trámite administrativo?**” elaborado por el estudiante *Carlos Luis Cabezas Ponce* certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la calificación de **DIEZ (10)**, lo cual lo califica como **APTO PARA LA SUSTENTACIÓN**.

---

**Ab. Johnny De La Pared Darquea (Mgs.)**

**Docente Tutor**



## Índice

<b>Tema: Análisis jurídico de la coactiva en Ecuador ¿Juicio o trámite administrativo?</b> .....	<b>I</b>
<b>Dedicatoria</b> .....	<b>V</b>
<b>Resumen &amp; Abstract</b> .....	<b>VII</b>
<b>1. Introducción</b> .....	<b>10</b>
<b>2. Origen histórico de la coactiva</b> .....	<b>11</b>
<b>3. Naturaleza jurídica de la acción coactiva</b> .....	<b>12</b>
<b>4. ¿Juicio coactivo o procedimiento administrativo de cobro?</b> .....	<b>14</b>
<b>5. Análisis de fallos de corte constitucional respecto de la naturaleza de la jurisdicción coactiva</b> .....	<b>17</b>
<b>6. Conclusiones</b> .....	<b>26</b>
<b>Referencias</b> .....	<b>28</b>

## Resumen

Con el presente artículo académico he incluido opiniones de los principales jurisconsultos sobre la verdadera naturaleza jurídica de una coactiva estatal, además se ha agregado casos que marcan precedentes en corte constitucional ecuatoriana, llegando a la conclusión de que la coactiva es un trámite administrativo y que sus funcionarios no pueden ser denominados jueces; por más de que exista un error en el Código de procedimiento civil denominándolos “jueces especiales de coactiva” el Código Orgánico de la Función Judicial no los menciona por ningún lado, ni siquiera como órganos auxiliares de la función judicial.

Si bien es cierto, las leyes actuales les facultan una potestad que se denomina en jurisdicción coactiva, pero esto no quiere decir que sus actuaciones constituyen decisiones judiciales pudiendo presentar acciones de protección en contra de sus actos administrativos cuando sean violatorios de derechos y garantías constitucionales.

Además existen actualmente mecanismos de defensa frente a la acción coactiva, que es realmente donde se activa el aparato jurisdiccional del estado en los llamados juicios de excepciones a la coactiva, los jueces competentes de tramitarlo son los del tribunal contencioso administrativo y es aquí donde realmente se genera una controversia con las 3 partes que deben de acudir y conocer un juicio (juez, actor y demandado).

***Palabras Claves: coactiva, trámite administrativo, función jurisdiccional, instituciones públicas, recaudación de cartera, autotutela administrativa.***

## **Abstract**

With this academic article I have included views of key legal advisors about the true legal nature of state coercive. Also, cases have been added which set precedent in Ecuador's constitutional court. They conclude that state coercive is an administrative procedure and that its officials can't be called judges; An error exists in the code of civil procedure, which calls them 'special judges of coercive'. The Organic Code of the judiciary does not mention them anywhere, not even as subsidiary organs to the judicial function.

Although the current laws give them a power that is called coercive jurisdiction, however does not mean that their actions constitute judicial decisions which enable protective actions against administrative acts, when they violate constitutional rights and guarantees.

Defense mechanisms currently exist against coercive action, which is really where the judicial apparatus of the state is active in the aforementioned judgments about exceptions to coercive, and where the competent judges of process are the Administrative Court judges. It is in fact here where a controversy is spawned between the three parties who must initiate a trial and judge it (judge, plaintiff and defendant).

**Keywords: coercive, administrative procedure, judicial functions, public institutions, fund portfolio, administrative autonomy.**

## 1. Introducción

**E**l presente trabajo de titulación trae consigo una duda que es atinente no solo a la mayoría de estudiantes de jurisprudencia de las universidades del país, sino también a los profesionales del derecho que día a día en la práctica tienen que tramitar una coactiva en alguna dependencia del estado.

Es menester señalar que gran parte de las instituciones del estado que por cualquier concepto tengan alguna acreencia la ley les ha facultado la coactiva para el cobro de sus principales créditos no teniendo que acudir ante la función jurisdiccional ordinaria como lo tendría que hacer cualquier particular, todo esto basado en el principio de auto tutela administrativa; en el cual incluso en estos procedimientos coactivos la parte demandada “coactivada” ni siquiera se le permite presentar recurso alguno, impugnar las mencionadas providencias o decretos teniendo que presentar demandas y a su vez excepcionarse ante el tribunal contencioso administrativo consignando el 100% y de esta manera poder lograr la suspensión del procedimiento coactivo.

Cabe realizar en el presente artículo académico una investigación exhaustiva de lo que verdaderamente es considerado un juicio donde se deben de seguir las principales reglas procesales y un debido proceso contemplado en la constitución vigente desde el 2008, garantizando al ciudadano sea éste: persona natural o jurídica sus principales garantías jurisdiccionales y determinar que la coactiva estatal constituye un mero trámite administrativo de ejecución, por así decirlo donde realmente no existe una contienda legal, sino mas bien la ejecución de garantías, medidas cautelares de carácter personal y real en contra de los demandados para asegurar el cobro de los montos de las obligaciones ordenadas a cancelar por cualquier concepto.

## 2. Origen histórico de la coactiva

La coactiva tiene su origen histórico como la mayoría de las instituciones jurídicas en la normativa romana, básicamente en la Ley de las XII tablas (451-450 A.C.). El procesalista Edgar Escobar Vélez cita al argentino Etin Alberto M quien nos recuerda que el origen de este procedimiento se dio en Roma en el llamado juicio sumario ejecutivo el cual surge de los municipios italianos como necesidad del comercio para tener seguridad y rapidez en la recuperación de sus créditos. (Vélez, 2005).

Y este procedimiento hoy en día se ve íntimamente ligado a cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, cuya coactiva es otorgada a través de la Ley (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización) conforme lo dispuesto en su artículo 350, que manifiesta lo siguiente:

**Art. 350.- Coactiva.-** Para el cobro de los créditos de cualquier naturaleza que existieran a favor de los gobiernos: regional, provincial, distrital y cantonal, éstos y sus empresas, ejercerán la potestad coactiva por medio de los respectivos tesoreros o funcionarios recaudadores de conformidad con las normas de esta sección. La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado podrá designar recaudadores externos y facultarlos para ejercer la acción coactiva en las secciones territoriales; éstos coordinarán su accionar con el tesorero de la entidad respectiva. (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010)

Como es de conocimiento público los GADS tienen autonomía financiera y facultad tributaria pudiendo ser capaces de fijar sus tarifas en el cobro de tasas o contribuciones especiales por mejoras a los ciudadanos que tengan propiedades y estén bajo su circunscripción territorial, cuando

estos sean morosos se les deberá de cobrar a través de las coactivas por los montos de los impuestos que hayan sido declarados de plazo vencido por no haber realizado el pago en el tiempo establecido en la normativa interna de cada municipio, junta provincial, parroquial, etc.

Si bien es cierto lo que el estado trata de mantener en estos casos es una agilidad y eficacia en el cobro de los créditos, ya que actualmente considero nos regimos por un sistema de justicia realmente lento y carente de celeridad procesal pese a ser este uno de los principios que rigen a la administración de justicia.

Es que no se trata de cualquier monto adeudado, sino más bien de 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.

### **3. Naturaleza jurídica de la acción coactiva**

La coactiva tiene su naturaleza jurídica planteada en la ley, específicamente en el derogado Código de Procedimiento Civil en su libro II, Título II Sección 30ª. en su artículo 941 en el cual hace referencia al objeto del procedimiento coactivo, estableciendo que:

**Art. 941.-** El procedimiento coactivo tiene por objeto hacer efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto, se deba al Estado y a sus instituciones que por ley tienen este procedimiento; al Banco Central del Ecuador y a los bancos del Sistema de Crédito de Fomento, por sus créditos; al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y las demás que contemple la ley. (Código de Procedimiento Civil, 2005)

En líneas anteriores manifiesto que el Código de Procedimiento Civil está derogado por mandato expreso del (Código Orgánico General de Procesos, 2015) promulgado en Registro Oficial Suplemento 506 de fecha 22 de mayo del 2015, sin embargo cabe una aclaración que consta en la disposición transitoria segunda en la cual se establece que los procedimientos coactivos que es lo que nos interesa por ser materia de este trabajo se seguirán sustanciando bajo las reglas del Código de Procedimiento Civil siempre y cuando se cumplan con las normas del debido proceso en la Constitución y que las mismas no contravengan a lo estipulado en el Cogep, todo esto una vez que se expida la nueva ley que regule la materia administrativa.

De la lectura del COGEP no se infiere regla alguna de mayor importancia sobre el procedimiento coactivo estrictamente, solo hace referencia en 3 artículos (315 al 317) a las causales para excepcionarse a la coactiva, procedimiento en tribunal contencioso administrativo y la respectiva suspensión del procedimiento coactivo por la consignación por parte del coactivado.

La coactiva en nuestra legislación generalmente se aplica lo dispuesto en nuestro Código de Procedimiento Civil, sin embargo cada una de las instituciones conforme el art. 942 de la norma ya citada 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.

Es importante destacar que cada uno de estos reglamentos u ordenanzas van a ser aprobados por las máximas autoridades de la institución que por ley tengan coactiva sea esta un municipio, una universidad pública, una institución financiera pública, o el propio Servicio de Rentas Internas facultado por el Código Orgánico Tributario, etc.

#### **4. ¿Juicio coactivo o procedimiento administrativo de cobro?**

Para la doctrina en general dentro de un juicio intervienen 3 partes, las cuales serían: el actor, el demandado y el juez que vendría a ser el tercero imparcial facultado y que tiene la competencia para resolver la controversia y dictar una sentencia que declare derechos o simplemente se encargue de la ejecución de una sentencia ya dictada.

Vale la pena indicar esa específica diferencia entre un juicio que se realiza en la fase ordinaria jurisdiccional y el trámite coactivo en las instituciones públicas donde el mal llamado juez especial de coactivas constituye un funcionario administrativo recaudador y capaz de ejercer la coactiva muchas veces quizás por mandato del representante legal de la institución del estado, el mismo que realiza funciones de juez y al mismo tiempo parte en el trámite, ya que es el encargado de velar por los intereses de la administración pública la cual defiende, de esta manera se rompen algunos de los principios de la administración de justicia como lo son el de imparcialidad e independencia contemplados en el Código Orgánico de la Función Judicial.

#### **¿Cómo un funcionario recaudador de la institución pública, puede ejercer la coactiva de forma imparcial?**

Ésta pregunta es fácil de contestar y es que definitivamente no existe forma de ser imparcial cuando de por sí el funcionario recaudador está bajo relación de dependencia para la institución a la cual representa, no existe aquí lo que es la neutralidad, el único fin del funcionario recaudador siempre va a ser recuperar la cartera que se le ha encomendado utilizando los mecanismos que la ley le concede aplicando el derecho estricto o el sentido lógico quizás en algunos casos donde incluso “el juez especial de coactivas” no posee un título de tercer nivel en derecho.

En un juicio ordinario además existe lo que se denomina la recusación del juez por razones de imparcialidad, independencia o causal razonable



suficiente que están determinadas en el Código Orgánico General de Procesos, dentro de estos trámites de coactiva no existe tal criterio ya que el coactivado prácticamente se allana al funcionario recaudador de la coactiva, él mismo que dispondrá de todas las actuaciones en juicio, no existe ninguna audiencia pública, no existen medios de prueba ni nada que se le parezca para poder recusar al funcionario ejecutor de la coactiva.

Dentro del mismo cuerpo normativo, cuyo ámbito comprende la estructura de la función judicial, atribuciones y deberes de sus órganos jurisdiccionales y demás sujetos que intervienen en la administración de justicia, los cuales fungen como órganos auxiliares (notarios, jueces de paz, martilladores, depositarios judiciales, etc.) En ningún lado se menciona a los “jueces de coactiva” por lo que se puede colegir que no forman parte de la administración de justicia y no pueden ser llamados jueces sino mas bien funcionarios administrativos recaudadores que tienen una potestad pública emanada de la ley que vendría a ser la coactiva.

Muchas veces nos encontramos también con que estos denominados jueces de coactiva ni siquiera son profesionales en derecho lo cual en la jurisdicción ordinaria es un requisito sine qua non conforme el art. 134 del Código Orgánico de la Función Judicial los mismos que además de cumplir con ciertas exigencias deben de ganar un concurso de oposición y méritos organizado y liderado por el Consejo de la Judicatura y ser debidamente capacitados por la Escuela de la Función Judicial, todas estas consideraciones, cualidades, requisitos y filtros definitivamente no forman parte de un funcionario recaudador que va a estar al mando de una coactiva, por lo que es claro determinar sin opinión contraria alguna que no se le puede denominar juez bajo ningún concepto.

El tratadista Miguel Bayona Triviño en su obra El Proceso coactivo en el Ecuador y su Jurisprudencia... manifiesta que:

“En la práctica no deberíamos de identificarlo como juicio coactivo, ya que comparecen solo dos partes, en la que el coactivado es sometido al poder de la administración que le

exige el cumplimiento de una obligación y este proceder no reúne las características de una controversia judicial, ya que no hay las tres partes intervinientes en un proceso, como lo es el juez, actor y demandado, no existe la etapa probatoria, las providencias y autos que se dictan no son susceptibles de recurso alguno, no hay sentencia”. (Triviño, 2010).

Y de lo manifestado por el Dr. Bayona, lo cual estoy de acuerdo en su totalidad ya que en este procedimiento, uno prácticamente se somete a lo que ordena el funcionario recaudador, solamente se puede activar el aparato jurisdiccional con una demanda ante el Tribunal contencioso Administrativo y es realmente ahí donde inicia una verdadera controversia, con las audiencias de estrado, etapa probatoria y finalmente el tribunal deberá darle valor a los hechos y fundamentos de derecho para dictar finalmente una sentencia.

El tratadista Edgar Escobar Vélez manifiesta:

“La Jurisdicción coactiva es una función jurisdiccional asignada a un organismo o a un funcionario administrativo determinado para que sin recurrir a la autoridad judicial, haga efectiva, por la vía ejecutiva, las deudas fiscales expresas, claras y exigibles a favor de la entidad pública que ejerce dicha jurisdicción.”

Es preciso citar a Manuel Sánchez Zuraty quien de manera general establece:

“Se entiende por Jurisdicción Coactiva o Procedimiento Coactivo, a la potestad de diferentes organismos del Estado para cobrar acreencias directamente, sin necesidad de recurrir al Poder Judicial”. (Zuraty, 2009)

Considero además contrario a la constitución el artículo 961 del Código de Procedimiento Civil el cual manifiesta que todas las providencias que se dicten en el procedimiento coactivo, fuera de la sentencia no son susceptibles de recurso alguno cuando expresamente en el art. 173 de la carta magna se manifiesta que todos los actos administrativos de cualquier autoridad del estado podrán ser impugnados, tanto en vía administrativa como ante los órganos de la Función Judicial, debo entender que quizás lo que se quiso prever con este artículo del Código de Procedimiento Civil es evitar incidentes relativos a todos los juicios y así eliminar artimañas por parte de los coactivados, pero considero que se debería de ser mucho más explícito en el contenido de la norma ya que existen providencias con real importancia y relevancia jurídica dentro del procedimiento como lo son los autos de pago y autos de adjudicación, los mismos que no se especifica en sí cual vendría a ser la sentencia del procedimiento coactivo para que puedan ser impugnadas vía tribunal contencioso administrativo, siendo solamente el auto de calificación de posturas impugnables conforme las competencias de los tribunales antes descritos.

## **5. Análisis de fallos de Corte Constitucional respecto de la naturaleza de la jurisdicción coactiva.**

Existen algunos fallos de nuestra Corte Constitucional desestimando a la acción coactiva como si fuese una verdadera jurisdicción ordinaria, donde se afirma incluso que los encargados de ejercerla no pueden ser denominados jueces sino mas bien funcionarios administrativos recaudadores, y que el procedimiento como tal no es un verdadero juicio porque no existe contienda alguna, pasaremos a analizar y a plantear algunos casos para darle mucha más fuerza en el argumento a nuestro tema de trabajo de titulación.

Se procede entonces a analizar dos sentencias dentro de acciones extraordinarias de protección, una propuesta por el Banco Pacífico y la otra propuesta por un presidente de una compañía que se le ha iniciado un

procedimiento coactivo en el IESS por mora patronal al mismo que se lo ha vinculado dentro del auto de pago coactivo.

## **SENTENCIA N.º 156-12-SEP-CC**

### **CASON.º1127-10-EP**

Quito, D. M., 17 de abril del 2012

#### **Antecedentes del caso:**

El Ab. Becker Abdón Salinas Buenaño, en calidad de procurador judicial del Banco del Pacífico S. A., interpone acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 28 de junio del 2010 por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 247-2010, seguida por la compañía CAMASURE Cía. Ltda., en contra del Banco del Pacífico.

En el año 2001 el Banco del Pacífico a través de sus procuradores judiciales demandan a CAMASURE Cía. Ltda. vía ejecutiva ante la Corte Provincial de Justicia de El Oro por incumplimiento de obligaciones conforme constan en los asientos y libros contables de la entidad financiera, sin embargo la judicatura dictó sentencia manifestando la inejecutabilidad del título, pero dejando a salvo todas las acciones legales correspondientes a favor del Banco Pacífico debido a que no se había declarado la inexistencia de la obligación.

En el año 2010 CAMASURE Cía. Ltda. interpone acción de protección en contra del Banco pacífico con el objetivo de que se deje sin efecto el juicio coactivo BP 32-2005 planteado por la Institución Financiera, amparándose en el principio “nom bis in idem” explicando que se está suscitando doble juzgamiento debido a la sentencia de la Corte Provincial de El Oro y la coactiva planteada por el banco por la misma obligación.

En la sentencia de primera instancia los jueces manifiestan que tanto el juicio coactivo como el ejecutivo son análogos, incluso manifestando que el auto de pago dictado en el procedimiento coactivo tiene fuerza de sentencia, razón principal por la cual se ha suscitado un doble juzgamiento en contra de CAMASURE Cía. Ltda.

El Banco del Pacífico decide interponer acción extraordinaria de protección debido a que la sentencia dictada el 28 de junio del 2010 por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 247-2010 es contradictoria en todas sus partes, ya que manifiesta que los jueces de coactiva en realidad no son jueces y que los procedimientos de coactiva no son juicios sin embargo en su parte resolutive termina confirmando y aceptando la acción de protección por supuestamente haber existido un doble juzgamiento por el inicio de la acción coactiva.

### **Consideraciones y fundamentos de la Corte constitucional:**

La corte constitucional para resolver sobre lo peticionado por el Banco del Pacífico resuelve en primera instancia sobre su competencia y luego de declararse competente se exponen dos cuestionamientos, el cual solo analizaré el que es materia del presente trabajo, el cuál es el siguiente:

#### **¿Cuál es la naturaleza jurídica del auto de pago emitido por el juez de coactivas del Banco del Pacífico?**

Dando contestación a esta pregunta la corte constitucional realiza un análisis de lo que constituye en sí un procedimiento coactivo, en donde se manifiesta textualmente que no es verdaderamente un juicio ya que no existe controversia alguna y el funcionario recaudador no constituye un juez con facultades y atribuciones esgrimidos por el Código Orgánico de la Función Judicial.

“... Así, se establece que no se trata técnicamente de un juicio, pues no solo no se configura como un litigio (controversia o contienda) conforme lo dispuesto por el artículo 61 del mismo cuerpo legal, sino que además quienes llevan a cabo este procedimiento tampoco son "jueces", ya que no ejercen funciones jurisdiccionales propiamente dichas.”

“El artículo 942 del Código de Procedimiento Civil establece que este procedimiento se ejercerá privativamente por los respectivos empleados recaudadores de las instituciones que ejerzan estos procedimientos, es así que los empleados recaudadores no son jueces, sino funcionarios administrativos que, en ejercicio de sus facultades, emiten un acto administrativo como es el auto de pago emitido por el juez de coactivas del Banco del Pacífico y que fuera impugnado mediante acción de protección; en consecuencia, el acto que se impugnó es un acto administrativo, no judicial.” (Acción Extraordinaria de Protección BANCO PACIFICO , 2012)

Continuando con la contestación a la interrogante que se hace la corte para reforzar aún más su argumento cita lo dispuesto por la Segunda Sala del ex Tribunal Constitucional en el Caso No. 794-2002-RA donde se asimila el hecho de que la coactiva no corresponde a una verdadera jurisdicción, sino a una potestad administrativa para poder ejercer un procedimiento de ejecución permitiendo así a determinadas dependencias públicas el cobro de sus acreencias a través de la fuerza y autotutela administrativa.

En el caso 0794-02-RA, el Tribunal Constitucional estableció:

[...] puede concluirse que es contrario a los conceptos del Derecho Procesal el incluir una mal llamada "jurisdicción coactiva" y determinar como "jueces" a quienes la ejercen, cuando en realidad se trata de empleados administrativos de instituciones del Estado, los que además no pueden ser catalogados como jueces por cuanto representan a la institución acreedora [...] Es por demás claro que quienes ejercen la denominada jurisdicción coactiva son funcionarios de la Administración Pública, mas no jueces; y que la coactiva no es sino un procedimiento administrativo por el cual se cobran créditos públicos (...). La coactiva, por último, no es otra cosa que una manifestación de la autotutela administrativa en una fase ejecutiva". (Sentencia Ex Tribunal Constitucional, 2002)

Una vez que la corte constitucional ha aclarado cual es la verdadera naturaleza del proceso coactivo, concluye que el mismo es un procedimiento administrativo que no se lo puede relacionar a un proceso judicial, debido a que en la coactiva no existe un juzgamiento en sí, razón por la cual un auto de pago dictado por la coactiva del Banco Pacífico jamás podría ser considerado como una sentencia, ya que de todo lo anteriormente explicado se puede concluir que no existe un juicio ya que solo intervienen dos partes, en el caso concreto el deudor que viene a ser el coactivado – demandado y el acreedor que vendría a ser el "juez especial de coactivas" en calidad de acreedor.

En resumidas cuentas la corte dicta sentencia, declarando la vulneración de derechos constitucionales, tales como la tutela judicial efectiva, debido proceso, el de motivación específicamente y seguridad jurídica por las demostradas contradicciones en la parte resolutive de la

sentencia de fecha 28 de junio del 2010; acepta la acción extraordinaria de protección propuesta por el Banco del Pacífico a través de su procurador judicial; dejar sin efecto la sentencia del 28 de junio del 2010 y por último retrotraer el expediente hasta el momento procesal en que se constató la vulneración de derechos constitucionales.

## **SENTENCIA No. 130-13-SEP-CC**

### **CASO N.o 1269-12-EP**

**Quito, D. M., 19 de diciembre del 2013**

#### **Antecedentes del caso:**

Mauricio Cohn por sus propios y personales derechos decide poner acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 30 de junio del 2012 a las 12h21 por los jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos dentro de la acción de protección No. 382-2012.

El accionante propone acción de protección debido a que se lo ha vinculado en un juicio de coactivas del IESS mediante acto administrativo suscrito por el Director Provincial en el cual se ordenaron medidas cautelares de carácter real como prohibiciones de enajenar y retención en cuentas por la cantidad de más de 95mil dólares, todo esto basado en una glosa en contra de la compañía PIÑALINDA S.A. del cual el fungía como presidente conforme certificación del Registro Mercantil.

Señala que el Director Provincial del IESS no cumplió con lo determinado en el Reglamento de afiliación, recaudación y control del IESS, esto es que una vez emitida la glosa se deberá de notificar al deudor dentro de los 8 días laborables posterior a la fecha de emisión de la misma, todo esto previo al inicio de la coactiva con la elaboración del auto de pago, para



que ejerciendo el derecho a la defensa esa glosa pueda ser debidamente impugnada en sede administrativa ante la Comisión Provincial de prestaciones y controversias del IESS, de conformidad con lo dispuesto en la constitución de que todo acto administrativo podrá ser impugnado en sede administrativa o sede judicial.

Indica que ante esta situación acudió a la función judicial para presentar la acción de protección respectiva ante la falta de notificación con la glosa, vulnerando así su derecho a la legítima defensa y el debido proceso consagrado en la constitución ante un juzgador de la Corte Provincial de Los Ríos con sede en el cantón Baba, sin embargo el mencionado juzgador sin analizar sus pretensiones de fondo se declaró incompetente en razón de su territorio en la sentencia, en vez de inadmitir la acción en primera instancia conforme el art. 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Ante esta circunstancia presentó recurso de apelación y el proceso subió en grado a la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, la misma que confirmó el fallo subido en grado limitándose a señalar que la acción impugnada sucedió en la ciudad de Guayaquil, lugar donde la cía. PIÑALINDA S.A. y su Gerente general han sido debidamente citados, pero nada dice respecto de las medidas cautelares puestas en su contra que se ejecutan en la ciudad de Baba.

Manifiesta que ninguno de los juzgadores observaron sus reclamaciones de fondo, es decir determinar si fue legalmente notificado con la glosas previo a la vinculación suscitada dentro del proceso de cobro vía coactiva, por lo que presenta la ya mencionada acción constitucional.

### **Consideraciones y fundamentos de la Corte constitucional:**

La corte constitucional para resolver sobre lo peticionado por el Sr. Mauricio Cohn resuelve en primera instancia sobre su competencia y luego

de declararse competente se exponen dos cuestionamientos, el cual solo analizaré el que es materia del presente trabajo, la cuál es el siguiente:

**La garantía jurisdiccional de la acción de protección, ¿constituye la vía idónea para impugnar un juicio coactivo?**

La corte constitucional para dar contestación a esta interrogante se basa exactamente en el mismo criterio del caso expuesto en líneas anteriores, es decir que manifiesta que las disposiciones de los funcionarios recaudadores no constituyen decisiones judiciales en firme, no son sentencias y simplemente nacen del principio de autotutela administrativa de darle ejecutabilidad a sus actos a través de la coactiva.

Por lo que es y resulta totalmente válido que los ciudadanos presenten acciones de protección en contra de los procedimientos coactivos en donde se les ha vulnerado algún derecho consagrado en la constitución.

Textualmente en el caso analizado, se menciona lo siguiente:

“... Dejando en claro que la naturaleza del auto emitido por el juez de coactivas (entiéndase como funcionario de la administración pública) se trata de un acto administrativo expedido dentro de un procedimiento administrativo, mediante el cual se cobran créditos públicos; por último, quienes ejercen la denominada "jurisdicción coactiva" son funcionarios de la administración pública, empleados recaudadores que por lo mismo no ejercen la jurisdicción; de ahí que constituye un acto de autoridad pública no investida del poder de administrar

justicia y que no ha sido emitido dentro de un proceso judicial.”

(Mauricio Cohn vs IESS , 2013)

La corte resuelve manifestando que se han vulnerado los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso, derecho a la defensa y a la seguridad jurídica, acepta la acción extraordinaria de protección y además como medida de reparación integral dispone dejar sin efecto la sentencia dictada el 06 de febrero del 2012 por el juez décimo segundo de lo Civil y Mercantil del cantón Baba, provincia de Los Ríos en primera instancia, y la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, dentro del recurso de apelación No. 385-2012.

## 6. Conclusiones

En base a todo lo expuesto en el presente artículo académico se puede concluir que la jurisdicción coactiva sin duda alguna es una potestad que tienen algunas instituciones públicas para a través de la fuerza decretar actos administrativos y exigir que se les pague lo adeudado por cualquier concepto, siempre y cuando se acompañe el título ejecutivo que la respalde y la deuda sea líquida, determinada y de plazo vencido tal como lo dispone el Código adjetivo civil.

No es menos cierto que dichos actos administrativos no constituyen en sí decisiones judiciales por lo que mal podría considerar algún juez constitucional negar acciones de protección con dicho argumento, incluso cuando existe precedente y jurisprudencia constitucional que manifiesta expresamente que la coactiva no es una potestad jurisdiccional.

Con todo lo manifestado no es que se quiere deslegitimar a la coactiva, ya que posee bases sólidas en la normativa y razones suficientes para existir, ya que el objeto de la misma es cobrar recursos públicos que como todos sabemos tienen un fin determinado en el presupuesto general del estado y considero que la vía a través de la cual se hace sin duda alguna es eficaz y procedente.

Hoy en día la normativa que prima sobre las demás es un Código de Procedimiento Civil derogado ya que como lo he analizado en el Código Orgánico General de Procesos no se menciona a la coactiva de manera procedimental y mediante una disposición transitoria se la sigue dejando con vida, estando a la espera de un presunto Código Administrativo que la regule.

Estaré muy atento a la promulgación del mencionado Código Administrativo ya que es en dicha norma es donde se va a tener que regular a la coactiva en su parte general, establecer responsabilidades y limitaciones de los funcionarios recaudadores, fijar el alcance que ellos tienen para dictar sus actos administrativos y darles la fuerza legal que les corresponda; si bien es cierto poder determinar claro si forman parte o no de la función judicial lo cual considero sería un absurdo.

Claro está que en un estado de derechos debe de existir una clara división de poderes y esa división se la traduce en independencia entre las funciones del estado y mal se vería que funcionarios que formen parte del ejecutivo realicen funciones jurisdiccionales de igual manera, se rompería totalmente esa independencia y autonomía que debería de caracterizar a nuestra función judicial.

## Referencias

Accion Extraordinaria de Proteccion BANCO PACIFICO , CASO NO. 1127-10-EP (Corte Constitucional 17 de abril de 2012).

Bayona, D. M. (julio de 2010). El proceso coactivo en el Ecuador y su Jurisprudencia. Quito: Cooperacion de Estudios y Publicaciones.

Civil, C. d. (12 de julio de 2005). Cooperación de Estudios y Publicaciones. *Registro Oficial Suplemento 58*.

Código Orgánico de Organización Territorial, A. y. (19 de octubre de 2010). Cooperación de Estudios y Publicaciones. *Reg. Oficial Suplemento 303*.

Código Orgánico General de Procesos. (22 de mayo de 2015). Ecuador: Ediciones Legales S.A.

Mauricio Cohn vs IESS , 1269-12-EP (130-13-SEP-CC 19 de diciembre de 2013).

Sentencia Ex Tribunal Constitucional, 794-02-RA (Tribunal Constitucional 2002).

Vélez, E. E. (2005). *El proceso de jurisdiccion coactiva*. Medellin: Señal editora.

Zuraty, M. S. (2009). *Jurisdicción coactiva; Teoría práctica Jurisprudencia*. Editorial Juridica del Ecuador.



**Presidencia  
de la República  
del Ecuador**



**Plan Nacional  
de Ciencia, Tecnología,  
Innovación y Saberes**



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

## **DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN**

Yo, **Cabezas Ponce, Carlos Luis**, con C.C: # 1309403002 autor/a del trabajo de titulación: **Análisis jurídico de la coactiva en Ecuador ¿Juicio o trámite administrativo?** previo a la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

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

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

**Guayaquil, 26 del mes de agosto del año 2016**

f. \_\_\_\_\_

Nombre: **Carlos Luis Cabezas Ponce**

C.C: **1309403002**



<b>REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA</b>			
<b>FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN</b>			
<b>TÍTULO Y SUBTÍTULO:</b>	Análisis jurídico de la coactiva en Ecuador ¿Juicio o trámite administrativo?		
<b>AUTOR(ES)</b>	Carlos Luis Cabezas Ponce		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b>	Ab. Johnny De La Pared Darquea (Mgs.)		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>FACULTAD:</b>	Facultad De Jurisprudencia Y Ciencias Sociales Y Políticas		
<b>CARRERA:</b>	Derecho		
<b>TITULO OBTENIDO:</b>	Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador.		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	26 de agosto del 2016	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	26
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	DERECHO PROCESAL CIVIL, DERECHO ADMINISTRATIVO, DERECHO CONSTITUCIONAL		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	COACTIVA, TRÁMITE ADMINISTRATIVO, FUNCIÓN JURISDICCIONAL, INSTITUCIONES PÚBLICAS, RECAUDACIÓN DE CARTERA, AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA.		
<b>RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):</b>			
<p>Con el presente artículo académico he incluido opiniones de los principales jurisconsultos sobre la verdadera naturaleza jurídica de una coactiva estatal, además se ha agregado casos que marcan precedentes en corte constitucional ecuatoriana, llegando a la conclusión de que la coactiva es un trámite administrativo y que sus funcionarios no pueden ser denominados jueces; por más de que exista un error en el Código de procedimiento civil denominándolos “jueces especiales de coactiva” el Código Orgánico de la Función Judicial no los menciona por ningún lado, ni siquiera como órganos auxiliares de la función judicial. Si bien es cierto, las leyes actuales les facultan una potestad que se denomina en jurisdicción coactiva, pero esto no quiere decir que sus actuaciones constituyen decisiones judiciales pudiendo presentar acciones de protección en contra de sus actos administrativos cuando sean violatorios de derechos y garantías constitucionales.</p> <p>Además existen actualmente mecanismos de defensa frente a la acción coactiva, que es realmente donde se activa el aparato jurisdiccional del estado en los llamados juicios de excepciones a la coactiva, los jueces competentes de tramitarlo son los del tribunal contencioso administrativo y es aquí donde realmente se genera una controversia con las 3 partes que deben de acudir y conocer un juicio (juez, actor y demandado).</p>			
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> +593-4-5120622	E-mail: carloscabezasp@hotmail.com	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::</b>	<b>Nombre:</b> Reynoso Gaute, Maritza		
	<b>Teléfono:</b> +593-994602774		
	<b>E-mail:</b> maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec		
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>			
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>			
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>			
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>			