

Violación del derecho a la defensa de las personas dentro de procedimientos coactivos agotados en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

Lizeth Estefanía Moreno Maila
Pontificia Universidad Católica del Ecuador

RESUMEN

El Estado ha dado una gran importancia a la ejecución de acción coactiva, ya que los tributos son la mayor fuente de ingresos para un Gobierno Autónomo Descentralizado – GAD. De ahí que, en el Departamento de Coactivas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito de Quito – GADDMQ, existe una situación compleja ante la existencia de 103.163 expedientes correspondiente a la acción referida, sin tramitar y que corresponde a los años 1998 al 2010. También, se manifiestan problemas organizativos y de control en esta área, lo que impide recuperar y recaudar los valores que corresponden a la cartera vencida. Con base a lo anterior, el objetivo general de esta investigación es proponer un Manual de Procedimiento Interno para el Departamento de Coactiva del GADDMQ. Con este fin se estudia la doctrina del derecho a la defensa enfocado en la acción coactiva y se revisa la teoría acerca de esta figura al igual que su regulación jurídica. Igualmente, se examina la situación de los expedientes de coactiva agotados que pertenecen al área de estudio y se elabora la propuesta del referido manual. Todo ello enfocado en asegurar el ejercicio del derecho a la defensa de los coactivados y que, el GAD, cuente con una herramienta que permita identificar los casos de coactiva y tramitarlos de forma ágil, organizada y apegada a la normativa. La metodología utilizada en el trabajo es cualitativa con un carácter descriptivo y analítico mediante el empleo de la revisión bibliográfica documental y varios métodos de investigación. Los resultados esperados es que se aplique la propuesta de Manual de Procedimiento y que cada seis meses se evalúen sus resultados.

Palabras clave: acción coactiva, derecho a la defensa, Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, Manual de Procedimiento y procedimientos coactivos agotados.

ABSTRACT

The State has given great importance to the execution of coercive action, since taxes are the largest source of income for a Decentralized Autonomous Government - GAD. Hence, in the Coercive Department of the Decentralized Autonomous Government of the District of Quito - GADDMQ, there is a complex situation due to the existence of 103,163 files corresponding to the aforementioned action, without processing and corresponding to the years 1998 to 2010. , organizational and control problems are manifested in this area, which prevents the recovery and collection of the amounts corresponding to the overdue portfolio. Based on the above, the general objective of this research is to propose an Internal Procedure Manual for the Coactiva Department of the GADDMQ. To this end, the doctrine of the right to defense focused on

coercive action is studied and the theory about this figure is reviewed as well as its legal regulation. Likewise, the situation of exhausted coercive files that belong to the study area is examined and the proposal for the manual is prepared. All this focused on ensuring the exercise of the right to defense of those coerced and that the GAD has a tool that allows coercive cases to be identified and processed in an agile, organized and adhering to the regulations. The methodology used in the work is qualitative with a descriptive and analytical character using documentary bibliographic review and various research methods. The expected results is that the proposed Manual of Procedure is applied and that its results are evaluated every six months.

Key words: coercive action, right to defense, Decentralized Autonomous Government of the Metropolitan District of Quito, Procedure Manual and exhausted coercive procedures.

1. Introducción

El presente trabajo de investigación está dirigido a estudiar la vulneración del derecho a la defensa de las personas dentro de procedimientos coactivos agotados en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. Ello parte de la situación que presenta dicha institución, al detectarse dentro del Departamento de Coactiva, un total de 103.163 expedientes correspondiente al procedimiento de esta clase, que fueron iniciados entre los años 1998 al 2010 y no se tramitaron. Igualmente, durante esos años existió inestabilidad, desorganización, descontrol y se desarrollaron procedimientos de ejecución masivos dentro del área de coactiva. Ello generó que, como constató la Contraloría General del Estado (2021), existían problemas con los expedientes y el funcionamiento del Departamento en general, cuestión que ha vulnerado el derecho a la defensa de los coactivados. Ello conlleva a la necesidad de proponer un procedimiento básico para dicha área, a los efectos de organizar y fijar parámetros para tramitar, a lo interno, este tipo de asuntos.

En ese sentido, el objetivo general de la investigación es proponer elementos puntuales a tener en cuenta en un Manual de Procedimiento Interno para el Departamento de Coactiva del GADDMQ. Igualmente, para lograr este fin se han trazado los siguientes objetivos específicos:

estudiar desde la doctrina el derecho al defensa enfocado en la acción coactiva; revisar la teoría y la regulación jurídica del procedimiento coactivo; examinar la situación existente con los expedientes de procedimientos coactivos agotados que se encuentran el área de estudio y determinar los aspectos a tener en cuenta, al elaborar, la propuesta del referido Manual.

En esta línea, para el desarrollo del presente trabajo se realiza un estudio doctrinal, tanto del derecho a la defensa como del procedimiento coactivo en Ecuador. Se revisan desde la teoría, algunas nociones relacionadas con la administración pública y con el principio de autotela administrativa. Igualmente, se analiza la regulación legal en el ordenamiento jurídico nacional de ambas figuras objeto de investigación tomando como base la Constitución de la República, el Código Tributario, el Código Orgánico Administrativo y el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

También, unido a lo anterior, se detectan en el estudio varios hallazgos a partir de la revisión del estado real de los expedientes mencionados y las cuestiones organizativas del área de coactivas al igual que se exponen las afectaciones económicas que representa, el problema de investigación, para el GAD, entre otros aspectos. Se debe plantear que, este trabajo está estructurado en seis partes, desde este resumen, una introducción, un marco teórico referencial, los resultados de investigación, las conclusiones y recomendaciones. Finalmente, bajo el sustento de una metodología cualitativa y a través de la aplicación de la técnica bibliográfica documental y métodos como: el inductivo, analítico sintético, deductivo y exegético jurídico, se realiza la propuesta de Manual de Procedimientos Interno para el área de Coactiva. Con base a lo explicado, se arriban a conclusiones que generan un nuevo conocimiento en esta temática.

2. El proceso coactivo en el MDMQ

El proceso coactivo está basado en la facultad que posee la administración pública de establecer una vía de recaudación, tanto para personas naturales como jurídicas que posean deudas con el Estado. Con base a ello, los Gobierno Autónomos Descentralizados (GAD) tienen dentro de su estructura una unidad financiera, que contempla la actividad de coactiva, de conformidad con el artículo 339 del Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD (2010). En ese orden, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, cuenta con la organización antes referida y dentro de ella, con un Departamento de Coactiva, éste de conformidad con el Reglamento Orgánico (2007), tiene entre sus funciones: ejercer el procedimiento coactivo para recuperar las obligaciones tributarias o no que estén pendientes de cobro; gestionar el cobro para la recuperación de la cartera vencida y mantener actualizados los registros y documentación que acredite el estado de las deudas sin honrar, entre otros.

Desde el mes de octubre de 2020 hasta el mes de abril de 2021, la dirección de la referida área, encontró un total de 103.163 expedientes coactivos que fueron iniciados entre los años 1998 al 2010 y que el valor de la deuda por este concepto ascendía a un total de \$ 35´684.204,87 dólares. Luego de una revisión exhaustiva se detectó, como se expone en el informe (2021) la existencia de un total de 28.371 procedimientos coactivos correspondientes a 54.008 órdenes de cobro que responden a los años referidos, sin haberse sustanciado.

Ante la situación expuesta y la existencia de procedimientos coactivos agotados, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, desarrolló un concurso público para “Abogados Directores de Procedimientos Coactivos a favor del GADDMQ”, con la finalidad de recuperar la cartera vencida, y recaudar los valores pendientes a una alta tasa de interés. Sin embargo, esto no generó los resultados esperados, ya que los valores de

recuperación de honorarios profesionales eran bajos, al ser procedimientos agotados, lo que trajo consigo la renuncia de la mayoría de los profesionales del derecho contratados.

En ese sentido, ante el panorama descrito, la situación del Departamento de Coactivas es complejo. Además, sumado a lo anterior, la Contraloría General del Estado (2021) desarrolló en el GAD, un examen especial a la gestión de cobro de la cartera vencida hasta julio de 2020.

En el informe (2021) de esta acción de control, consta de forma general que: el archivo de expedientes por procesos coactivos está desorganizado e incompleto; que existen obligaciones tributarias y no tributarias, sin registrar en las cuentas correspondientes; que hay procesos coactivos sin iniciar y otros que, han comenzado, sin observar ciertos requerimientos legales.

También se detectó que no se han cumplido las diligencias legales previo el inicio del proceso coactivo y que existen procesos, sin seguimiento en su ejecución, entre otras dificultades (Examen a la gestión de cobro de la cartera vencida. Contraloría General del Estado, 2021).

La situación anterior, coloca a los coactivados en una situación de indefensión, porque la falta de control y organización conlleva a incertidumbre en cuanto a las deudas pendientes, a la existencia de notificaciones o no, presentación o no de escritos e impide acreditar las gestiones realizadas para pagar la misma, entre otros supuestos que afectan el ejercicio del derecho a la defensa. También, esta problemática, afecta al GAD, porque puede sufrir cuantiosas pérdidas económicas. Por lo antes expuesto, constituye una necesidad que, el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, cuente con un Manual de Procedimiento. Este debe ser aplicable al Departamento de Coactiva y su finalidad debe dirigirse a estructurar y organizar de forma adecuada, el procedimiento de esta materia. Especialmente, establecer los pasos para solucionar los procedimientos agotados, de forma que permita gestionarlos adecuadamente.

Se debe apuntar que se escoge como herramienta, la elaboración de un Manual de Procedimiento para el Departamento de Coactiva, desde la determinación de aspectos básicos,

porque dicho manual en las organizaciones, opera como fundamento para el desarrollo de las acciones pertinentes dentro de un área de trabajo. Además, coadyuva al ejercicio de cada competencia por parte de los servidores en virtud de la normativa vigente. Ello permite administrar y gestionar adecuadamente las funciones del departamento y definir las actividades que deben desarrollarse apegado a tiempo y ciertos parámetros.

Por lo antes planteado, se deben definir acciones para solucionar los problemas que tiene actualmente el departamento de Coactivas del GADDMQ mediante la depuración y organización de los expedientes correspondientes a los procedimientos agotados, según los términos y requisitos legales establecidos por las normas para ello. Igualmente, se establecerían los supuestos para el archivo de expedientes o, de proceder, continuar el procedimiento de ejecución.

En ese sentido, el Manual constituiría una herramienta que permita garantizar la legalidad en la tramitación del procedimiento de coactiva en el GAD; agilizar la tramitación de los expedientes; disminuir la carga procesal del Departamento; recuperar la cartera vencida, y en consecuencia recaudar los valores pendientes, que procedan. También se convertiría en un recurso que garantice a los coactivados el ejercicio de derechos constitucionales como el derecho al debido proceso, específicamente del derecho a la defensa.

3. Marco Teórico Referencial

Para revisar el tema de la violación del derecho a la defensa de las personas dentro de procedimientos coactivos agotados en el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, es necesario partir de los antecedentes investigativos y los criterios doctrinales al respecto. En Ecuador, se han desarrollado varios estudios sobre esta temática. Sobre esto, en la Universidad

Católica de Guayaquil, Cabezas (2016) desarrolló el tema titulado “Análisis jurídico de la coactiva en Ecuador ¿Juicio o trámite administrativo?”. Su objetivo general se enfocó en dilucidar la pregunta antes expuesta.

Para desarrollar la referida investigación, Cabezas (2016) se basó en una metodología cualitativa que, para Hernández, Fernández y Baptista (2006), se soporta en la lógica y se caracteriza por su riqueza, es profunda y la información que se emplea goza de calidad. Esta va de lo general a lo particular, teniendo en cuenta que recopila criterios doctrinales y jurídicos sobre la coactiva. Los estudios de este tipo, permiten comprender la dimensión del fenómeno, la interpretación y entendimiento en el orden práctico. Para Croda y Abad (2016) en el ámbito jurídico consolida los resultados porque permite contrastar la doctrina, la normativa y la jurisprudencia. Esto genera una opinión, interpretación y una percepción sobre el tema de estudio.

En esta dirección, Cabezas (2016) a través del empleo de la técnica bibliográfica documental, hizo una revisión de la doctrina, la regulación jurídica y la jurisprudencia sobre el tema, bajo la necesidad de determinar si el procedimiento de referencia era ¿Juicio o trámite administrativo? Según el análisis del autor, con anterioridad al Código Orgánico Administrativo, en el Código de Procedimiento Civil se denominaban “Jueces Especiales” o “Jueces de Coactiva” a quienes conocían estos procesos. Por tanto, la norma, creaba una confusión en la práctica, cuestión que, aun actualmente, se manifiesta. De ahí que se debe insistir mediante acciones de capacitación en que, como concluyó Cabezas (2016), el procedimiento coactivo, es administrativo y que, los servidores, encargados de ello, no son jueces.

Por otro lado, se publicó en la Revista de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, el artículo titulado “El procedimiento coactivo en la legislación ecuatoriana de los últimos años (2005-2018), y su régimen en el Código Orgánico Administrativo”. En este Serrano (2018) se trazó como objetivo: analizar desde la retrospectiva lo referente al debido proceso, el derecho a la defensa, la seguridad jurídica y sus principios con la finalidad de determinar si la norma vigente, ha superado los vacíos procesales y jurídicos observados en las disposiciones legales anteriores. Para lograrlo, realizó un estudio cualitativo mediante el empleo de varios métodos como el inductivo, deductivo, exegético jurídico e histórico. En las conclusiones afirmó que, el COA, padece de irregularidades procesales al igual que normas precedentes a ella. Esto lo sustenta en que se afecta el derecho a la legítima defensa y al debido proceso, específicamente en el procedimiento de coactiva. Por ello es necesario ajustar la normativa y resolver las contradicciones y vacíos legales en este orden para lograr una verdadera armonía en el ordenamiento jurídico.

Igualmente, en el año 2020, Pizarro (2020), estudiante de la Universidad de Guayaquil, investigó el tema de la “Violación del derecho a la defensa de las personas en los juicios coactivos”. En él se realizó un análisis jurídico sobre la situación nacional acerca de la observancia del derecho constitucional a la defensa de las personas y del procedimiento coactivo en virtud del debido proceso y la importancia de dicho asunto para la sociedad. En ese orden, realizó una revisión bibliográfica para estudiar la doctrina tanto, del derecho a la defensa como de los juicios coactivos. Finalmente, concluyó que existe vulneración del derecho mencionado, específicamente, al existir el requisito previo de la caución.

Por su parte, en la Universidad Indoamérica, se llevó a cabo el estudio titulado “El procedimiento coactivo y la posible vulneración al debido proceso.” En ese sentido, Muñiz (2022) formuló como objetivo de su investigación, reconocer las vulneraciones al debido proceso dentro del procedimiento coactivo. La autora mediante un estudio cualitativo estableció las bases teóricas del debido proceso; examinó las garantías mínimas que conforman este derecho; revisó la regulación jurídica del procedimiento coactivo en Ecuador. Concluyó que existen vulneraciones al debido proceso durante la sustanciación de dicho procedimiento, entre ellas que no se escucha al administrado; se viola el derecho de contradicción; existe desigualdad entre las partes; no siempre se cuenta con el tiempo y los medios adecuados para la preparación para su defensa, entre otros.

En virtud de lo antes planteado, es evidente que, en el contexto nacional, se han estudiado temas similares al de la presente investigación. Sin embargo, esta tiene como distinción el hecho de que, trata un problema real existente en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y busca su solución inmediata para asegurar la legalidad del proceso y el ejercicio del derecho a la defensa por parte de los administrados.

3.1. La acción coactiva. Su procedimiento

Para entrar en el estudio de la doctrina acerca del tema de investigación, es necesario exponer que la administración pública, según Tomás De La Quadra (2016) es el grupo de instituciones debidamente organizadas que gozan de personalidad jurídica, ésta es dirigida por el gobierno para ejecutar actividades y funciones estatales. Para Secaira (2017) dicha figura constituye una actividad jurídica que planifica el Estado y su finalidad es ofrecer servicios públicos, sujetos al ordenamiento jurídico. Su objeto es la satisfacción de necesidades individuales y colectivas para lograr el bienestar general.

La administración pública tiene varias potestades, éstas como explica Ferrada (2009) son poderes legales otorgados por el ordenamiento jurídico a la administración como titular de ellos, operan como una autorización concedida por la ley que le permite desarrollar acciones ejecutivas que generan efectos legales sobre los administrados y sus intereses. Esta referida a aspectos determinados que inciden en el cumplimiento del fin de satisfacer el interés general, entre ellas se encuentra la potestad coactiva.

En Ecuador la Constitución de la República (2008) dispone en el artículo 227 que la administración pública es un servicio que se le brinda a la colectividad basado en un grupo de principios como la transparencia, eficiencia, desconcentración, planificación y otros. Entre las entidades que pertenecen al sector público están los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), éstos, de conformidad con el artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD (2010), son autónomos en el orden administrativo, financiero y político y se rigen por las disposiciones jurídicas generales y propias.

En ese orden, los GADs, en virtud del referido artículo 5 del COOTAD (2010) poseen independencia en el plano financiero, tienen el derecho a recibir los recursos correspondientes provenientes del Presupuesto General de Estado y administrarlos, de acuerdo con el ordenamiento jurídico nacional. Los municipios a través del concejo municipal están autorizados a establecer mediante ordenanzas, la aplicación de los tributos contemplados en la ley a su favor. Ello se regula en el artículo 57, literal b) del cuerpo legal referido. También en el artículo 55 del COOTAD (2010), se reconoce entre sus competencias exclusivas, la creación, modificación, extinción y establecimiento de, a través de sus ordenanzas, de tarifas, contribuciones especiales de mejora y tasas.

Por otro lado, existe una administración tributaria que opera en cada municipio, representada por el alcalde. De acuerdo con el artículo 65 del Código Tributario (2018), dicha administración, mediante las estructuras pertinentes, se encarga de administrar y gestionar los tributos. Ello es parte del régimen tributario, consagrado en el artículo 300 de la norma constitucional (2008), que reconoce que se encamina a promover la redistribución e incentiva el empleo al igual que la producción de bienes y servicios.

Ahora bien, cuando existe un incumplimiento, por parte de las personas en cuanto al pago de los tributos, multas, intereses, entre otros, se genera una orden de cobro que se considera, en virtud de lo establecido en el artículo 160 del Código Tributario (2018), como cualquier título de crédito, liquidación o determinación de obligaciones tributarias ejecutoriadas o una sentencia considerada firme y debidamente ejecutoriada que no modifiquen el acto determinativo lo cual corresponde al ejercicio de la acción coactiva.

En ese sentido, la acción coactiva para Cabanellas (2005) significa “con fuerza para apremiar u obligar. Eficaz para forzar e intimidar” (p.57). Ello implica que, mediante dicha acción, se obliga al administrado a cumplir con el pago adeudado por lo que, es una forma de ejecutar el pago de lo pendiente. Hoyos (2016) resume que, el motivo esencial de la coactiva, es lograr recaudar todas las obligaciones que se encuentren pendientes de pago. Con este fin, se debe acreditar el título de crédito que respalda la deuda, la que debe ser líquida, determinada, y de plazo vencido para poder exigirla.

El ejercicio de la acción de coactiva, está sustentado en el principio administrativo de autotutela, conocido también, como *interditum proprio*. Este constituye una prerrogativa que facilita que, la administración goce de la facultad para declarar y ejercitar su derecho sin tener que acudir al órgano jurisdiccional. Sobre ello, García de Enterría y Fernández (2017) explican que, la administración, es un sujeto de derecho que tiene la capacidad de tutelar sus propios

escenarios jurídicos, sin necesidad de recabar en la tutela judicial. Ello la hace diferente a los restantes sujetos.

La administración, goza de la potestad coactiva que, como asevera Cano (2018) constituye un privilegio exorbitante de esta, ya que permite cobrar las deudas de forma directa sin intervención judicial. En esta, la figura de estudio, opera como juez y parte, lo que se fundamenta en el principio de que predomina el interés general, ya que los recursos son necesarios para lograr los fines estatales. Esta potestad se ejerce sobre las obligaciones surgidas de actos de soberanía estatal y no de simples actos de comercio.

El ejercicio de la acción coactiva se desarrolla mediante un procedimiento que constituye una herramienta de ejecución. Al respecto Patiño (2017) expone que el proceso de ejecución, es la forma más idónea y eficaz para materializar un determinado derecho. La acción coactiva como destaca Pérez (2016) es un privilegio del que goza la administración basada en la facultad de cobrar de manera directa las deudas a su favor, sin que medie la vía judicial, adquiriendo la posición de un juez sujeto al principio de interés general y con la justificación de necesitar recursos para dar cumplimiento a objetivos estatales.

Se debe aclarar que no existen jueces en el orden coactivo, ya que es un procedimiento administrativo. En relación con lo explicado, De la Garza (2015) manifiesta que el procedimiento de coactiva es una ejecución administrativa y entre sus fines, no está resolver un conflicto sino, que mediante la aplicación de la ley y de una ejecución forzosa, se busca satisfacer el acreedor. Este lo desarrolla un funcionario recaudador que es responsable del procedimiento, como lo prevé el artículo 344 del COOTAD (2010).

Se puede resumir que el procedimiento de coactiva es la representación del poder de la administración cuando en temas de cobro se trata. Este se sustenta en el principio de autotutela que le otorga a dicha figura, todas las garantías y medios para prescindir de la intervención

judicial. Lo que permite que la administración, haga valer sus derechos con respecto a las deudas que, por cualquier concepto, tengan pendientes los administrados.

Corresponde hacer alusión al procedimiento de coactiva que está previsto en el Título II, Capítulo I del Código Orgánico Administrativo (COA) (2017) que dispone las reglas para el ejercicio de la potestad coactiva. En el artículo 261 establece que las instituciones públicas son los titulares de dicha potestad. También que, se ejerce siempre que el título de crédito esté vigente, o sea que no haya prescrito, ni exista caducidad. De ocurrir esto, se le da baja.

En esa línea, en el artículo 262 del COA (2017), se regula que, el procedimiento coactivo, se ejerce por los funcionarios recaudadores. Este se sustancia aparejando el correspondiente título de crédito, con los documentos que demuestren que existe una obligación pendiente de pagar. En este caso, puede acreditarse con documentos de pago que se hayan expedido legalmente; registros de contabilidad u otro medio probatorio de la deuda. Con ello se emite una orden cobro, sin la que, resulta imposible, comenzar el procedimiento.

Por otra parte, el COA (2017) prevé en el artículo 263 lo correspondiente a la impugnación en proceso ordinario. Al respecto se dispone que, no procede impugnación alguna, en sede administrativa contra el acto de esta naturaleza que se expida a partir de que el deudor se requiere para el pago voluntario de la obligación. Además, que la única vía de impugnar este es mediante el ejercicio de la acción contenciosa ante el órgano jurisdiccional competente.

Se debe señalar que en el artículo 264, el COA (2017) se refiere al régimen de distribución de competencias. En este se regula que, en toda entidad, debe existir un órgano responsable de emitir las correspondientes órdenes de cobro y uno ejecutor que debe realizar el cobro de las obligaciones pendientes a su favor. En el caso del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, de acuerdo con su Reglamento Orgánico (2007) es el Departamento de Coactiva.

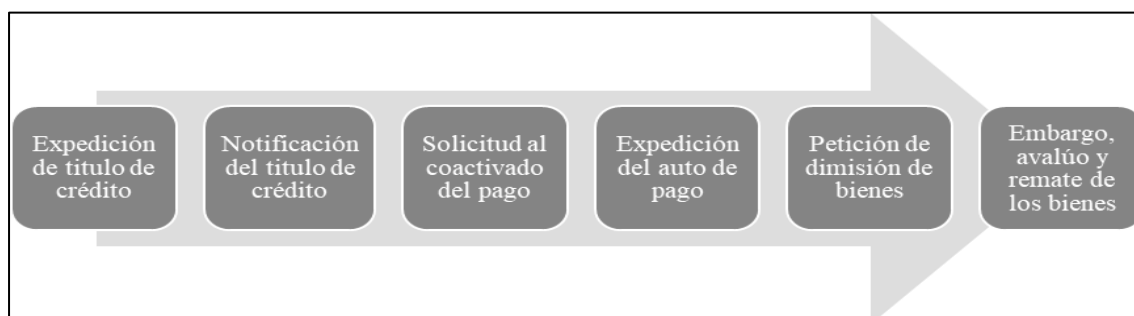
Así mismo, se debe especificar que la administración pública goza de titularidad de los derechos de crédito que se originen, de conformidad con el artículo 266 del COA (2017) por: título ejecutivo; catastros; asientos de tipo contable o por registros de este tipo; un acto administrativo; por liquidaciones practicadas por la administración pública u otro instrumento de carácter público que acredite la deuda.

Se debe apuntar que, tal como prevé el artículo 267 del COA (2017), solo se puede determinar la obligación cuando el deudor está debidamente identificado se le ha fijado una medida, mínimo hasta 15 días antes de la fecha de expedición de la orden de cobro y la obligación es exigible a partir del día siguiente a que suceda.

También se debe destacar que, los títulos de crédito, para que resulten válidos deben cumplir con varios requisitos previstos en el artículo 268 del COA (2017), entre ellos están: que debe estar designado el acreedor y el órgano que lo expide; el deudor debidamente identificado; la fecha de la emisión y el lugar; los antecedentes y la razón bajo la que se expide; el monto de la obligación y la fecha a partir de la que se devengan intereses; la liquidación, de estos, hasta el momento de la expedición del título y la firma del servidor que lo emite.

De manera general, en virtud de la referida norma, este procedimiento se conforma por las fases siguientes:

Gráfico 1. Fases del procedimiento coactivo



Fuente: (Código Orgánico Administrativo , 2017)

Por otro lado, es necesario referirse a los términos de prescripción y caducidad de la acción coactiva. Al respecto se debe plantear que, la caducidad, según el Código Orgánico Administrativo (2017) en el artículo 238 prevé que la caducidad del procedimiento de ejecución coactiva genera la baja del título de crédito. Asimismo, el Código Tributario (2005) en la notificación del año 2018, en el artículo 94 define a la caducidad como:

Caducidad.-En los tributos que la ley exija determinación por el sujeto pasivo, caduca la facultad de la administración para determinar la obligación tributaria, sin que se requiera de pronunciamiento previo, en cuatro años contados desde la fecha en que se presentó la declaración, de conformidad a lo establecido en el artículo 19 de este Código; para el caso del sujeto pasivo que no haya presentado su declaración, el plazo de caducidad será de seis años. Cuando se trate de verificar un acto de determinación practicado por el sujeto activo o en forma mixta, la facultad determinadora caducará en un año contado desde la fecha de la notificación de tales actos. Será responsable el funcionario que por omisión en el ejercicio de la facultad determinadora haya impedido la recaudación. La responsabilidad pecuniaria se establecerá en proporción a los tributos que haya dejado de percibir el Estado, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

Igualmente, se debe indicar que, en el artículo 315 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) (2015) se establece un procedimiento de excepciones a la coactiva. Este procedimiento ordinario resulta aplicable a los procesos de conocimiento en los que se invoquen excepciones a la acción coactiva, las que se determinan en el artículo 316 de esta norma. Lo antes expuesto, resume el procedimiento coactivo previsto en el ordenamiento jurídico nacional. Estas regulaciones deben constituir la base de cualquier instrumento administrativo que se expida para regular y organizar a lo interno de una organización los asuntos relativos a coactiva. Resulta esencial, tener en cuenta los requisitos y formalidades

legales exigibles en las normas para los títulos de crédito y órdenes de cobro, al igual que la prescripción y caducidad, entre otros aspectos.

El procedimiento coactivo exige su aplicación en virtud del derecho constitucional al debido proceso. Dentro de este enfocado en la protección del ejercicio adecuado al derecho a la defensa. A continuación, se estudiará lo concerniente, a este particular, enfocado al tema de estudio.

3.2. Derecho a la defensa

Para hablar del derecho a la defensa, es necesario hacerlo desde el derecho al debido proceso, previsto en el artículo 76 de la Constitución de la República (2008) que contempla siete garantías fundamentales. Este exige que, en todo proceso en el que, se determinen derechos y obligaciones de cualquier ámbito deben aplicarse. Su definición, como indica Zambrano (2015) se sustenta en que es un derecho que se aplica desde el inicio y hasta la culminación de cualquier proceso. Implica aplicar los principios y la normativa jurídica con el objetivo de que se dicte una correcta decisión en el orden administrativo o jurisdiccional.

Con respecto al derecho al debido proceso, la jurisprudencia ecuatoriana (2016) lo considera un grupo de condiciones y supuestos que permiten tramitar de forma adecuada un procedimiento para garantizar las condiciones básicas para la defensa desde el ingreso del proceso, durante su sustanciación hasta su conclusión, que tiene lugar mediante una decisión motivada. Lo expuesto, es aplicable a los procedimientos administrativos, en relación con ello Gordillo (2018) expone:

Hoy en día [...] ciertos principios generales del derecho y ciertas normas constitucionales consustanciadas con el Estado de Derecho y el sistema republicano de gobierno, no están destinadas a ser aplicadas únicamente en el proceso judicial: También la administración está

sometida a esos principios y sus procedimientos no estarán menos ligados a ellos por el hecho de que no los cubramos con la calificación de proceso (p.13).

Por lo planteado anteriormente, se puede afirmar que el debido proceso está vinculado a los derechos fundamentales y se aplica tanto, en actuaciones administrativas como judiciales bajo

determinadas garantías contempladas en la norma constitucional. También, la Constitución (2008) reconoce entre estos presupuestos: al principio de proporcionalidad; el hecho de que, ninguna persona, puede ser objeto de juzgamiento por un acto u omisión que, al momento que ocurrió, no estaba tipificado como infracción, administrativa o de otro tipo. Igualmente, que solo se puede realizar el juzgamiento de un individuo ante la autoridad competente y cumpliendo el trámite que corresponda según el procedimiento, el derecho a la defensa y otros.

En ese contexto, es primordial detenerse en el derecho a la defensa, al respecto se afirma por Jaén Vallejo (Jaén Vallejo, 2016):

El derecho fundamental de defensa se integra con todo un catálogo de derechos también fundamentales que tiene como finalidad asegurar la efectiva realización de los principios de igualdad de las partes y de contradicción. Se trata así de evitar desequilibrios entre las partes, que podrían originar indefensión (p.148).

Como se aprecia en la cita anterior, cualquier acción que se ejecute por la administración, sin observar las garantías del derecho mencionado conduce a la indefensión del administrado, de ahí que, debe cumplirse a cabalidad por las autoridades en cualquier procedimiento. Entre las garantías del referido derecho, están que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, lo que exige que, desde el primer momento, en el caso de la coactiva, a partir de que se emite el título de crédito, la persona debe ser notificada y conocer que debe asumir esta obligación y por qué. En correspondencia con ella ejercitar este derecho mediante la alegación, proposición de pruebas y ser escuchado en las instancias que correspondan.

Por otro lado, como prevé el artículo 76 de la Constitución (2008), numeral 7, literal b) debe tener el tiempo y los medios para preparar su defensa. Esto se refiere a que los términos legales

deben ser claros en todo procedimiento, a los efectos de que el administrado pueda elaborar una estrategia adecuada de defensa. Específicamente que le permita, recopilar los materiales probatorios suficientes para defenderse en el procedimiento. En el caso de coactiva, por ejemplo, localizar y presentar algún comprobante de pago u otro medio que acredite, que no resulta procedente la aplicación de este procedimiento en su contra.

En relación con la garantía mencionada la Corte Constitucional (2021) ecuatoriana analizó que, asegurar que una persona tenga el tiempo y los medios para la preparación de su defensa implica que, tanto esta como su abogado, tengan la oportunidad y las condiciones adecuadas para ejercitar una efectiva defensa efectiva, de acuerdo con las características y peculiaridades de cada asunto. Como parte de ésta, la administración debe garantizar, por ejemplo, que la persona pueda conocer los detalles del proceso seguido en su contra, tenga acceso a las actuaciones y con base a esto pueda definir una estrategia para defenderse mediante argumentos, pruebas y en fin ejercer la contradicción (Sentencia No 4-19-EP/21, 2021).

Otra garantía del derecho objeto de estudio, es que la persona pueda ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. Esto es fundamental para efectivizar el derecho a la defensa, porque debe existir un momento procesal en el que, las personas puedan hacer sus alegatos, sus descargos sobre el asunto en cuestión. Es una forma de que expresen sus fundamentos jurídicos, hechos y otros elementos que coadyuven a su defensa. Igualmente, el ser parte de un procedimiento bajo condiciones de igualdad es primordial para la defensa. Ello implica que no existan privilegios aun cuando el procedimiento haya sido incoado por la administración pública. En ese orden ambas partes deben contar con iguales oportunidades para la presentación de cargos, descargos y de las pruebas que correspondan y asegurar su práctica apegada a la normativa.

En ese orden, la garantía antes enunciada, se aplica de acuerdo con la jurisprudencia nacional (2016) desde el enfoque de que, toda persona, debe escucharse oportunamente y de manera igualitaria. Esto implica, que, en cualquier procedimiento, el operador jurídico debe garantizar la contradicción mediante el acto de escuchar a quienes intervienen en un proceso. De ahí que se permitan alegatos y fundamentos que justifiquen las pretensiones y excepciones que procedan. Lo anterior, responde al principio de igualdad procesal, por lo que el administrado tiene derecho a un trato análogo en cuanto al acceso a las actuaciones y a la administración pública en virtud de la máxima jurídica *Audiatur altera pars* cuyo significado es que, debe oírse a las partes bajo condiciones de igualdad (Sentencia N.º 238-16-SEP-CC, 2016).

De igual importancia es, la garantía de la publicidad, prevista en el texto constitucional, literal inciso d) de la Constitución (2008) que exige que, todo procedimiento goce de ella, excepto los casos definidos por la normativa. En el ámbito administrativo, permite la transparencia del procedimiento. Esto implica que el administrado pueda acceder y pedir información vinculado a su expediente. También, que pueda revisar los documentos y diligencias que obran en él, salvo los que sean secretos o reservados. Además, que el administrado pueda acudir a las diligencias que correspondan.

En relación con la publicidad, Santofimio (2013) aclara que, obliga a que, en un procedimiento, se conozcan por el administrado, las decisiones a través de notificaciones, comunicaciones u otros medios. Esto está motivado en que la eficacia jurídica de los actos de tipo administrativo, están sujetos a que exista una publicidad válida y efectiva por parte de las autoridades. Con la observancia de esta garantía se coadyuva a alcanzar la veracidad y contradicción dentro del procedimiento.

En ese sentido, la Corte Constitucional del Ecuador en sentencia (2017), razonó, con respecto a las notificaciones que la falta de ella, conduce directamente a la vulneración del derecho a la

defensa, en la medida en que esta omisión genere la imposibilidad al sujeto procesal de conocer e informarse del acto ordenado por la administración o el órgano judicial. Como ratifica la jurisprudencia nacional la garantía de publicidad y transparencia es aplicable a todo proceso, solo de esta forma se asegura que, las partes intervinientes, estén informadas de las actuaciones y puedan ejercer el derecho a la defensa (Sentencia No 002-14-SEP-CC, 2014).

Una de las garantías a cumplir, de resultar necesario, en el procedimiento administrativo, es que el administrado, pueda recibir la asistencia gratuita de un traductor o interprete. Lo mencionado, está preceptuado en el artículo 76 numeral 7 literal f) de la norma constitucional (2008) y se aplica, si la persona no domina el idioma del país o padece alguna discapacidad que necesite de la interpretación de un tercero. Igualmente comprende la traducción de documentos y actuaciones que obran en el expediente. Estas garantías están presentes desde el comienzo hasta el final del procedimiento y con ello se asegura el derecho a la defensa, su incumpliendo conduce a la indefensión del administrado.

Con respecto a la garantía antes referida, la Corte Constitucional (2018) ha explicado en su jurisprudencia que, su aplicación procede, cuando la persona desconoce el idioma en que se desarrolla el procedimiento y es una herramienta para que las partes puedan hacer uso efectivo de todos los derechos que les reconoce el ordenamiento jurídico. De ahí, que la administración pública y los órganos de justicia, deben observar el debido proceso para que, a su vez, se garantice el derecho a la defensa, ya que de no proveerse a un individuo que lo necesita, de un traductor o interprete, impide que se ejerza el referido de defensa y constituye un menoscabo a los derechos fundamentales de la persona (Sentencia No 117-18-SEP-CC, 2018).

De la misma forma, dentro del derecho a la defensa esta la garantía de que, el administrado, pueda presentar de verbalmente o de forma escrita los argumentos o elementos que considera esenciales dentro del procedimiento. Además, hacer el uso del derecho de contradicción de

forma tal, que pueda y replicar los alegatos y razones alegadas por su contraparte. También, que pueda aportar las pruebas de que intenta valerse y contradecir las que se presenten en su contra.

La garantía referida con anterioridad, responde al principio de contradicción, que para la jurisprudencia de la Corte Constitucional (2016) implica conocer, criticar y oponerse a las pruebas que se presenten en contra de la persona, de forma que, sea posible acreditar su carencia de eficacia probatoria y controvertir todo lo que le pueda afectar dentro del procedimiento que corresponda. Dicha garantía permite rebatir pruebas y lograr que la autoridad o el órgano de justicia, pueda esclarecer el caso y formarse una convicción clara de los hechos que dieron origen al proceso (N.º 175-16-SEP-CC, 2016).

A propósito de las garantías revisadas, la contenida en el artículo 7 numeral 7 literal i) de la norma suprema (2008), referida a que nadie puede ser objeto de juzgamiento en más de una ocasión por la misma causa y materia, se asocia al principio *non bis in idem* (no dos veces sobre lo mismo), lo que significa que, cualquier procedimiento que haya sido resuelto mediante una decisión determinada, ante el que no cabe recurso, es imposible tramitarlo y decidirlo por segunda vez. Ello impide su resolución indefinida por igual motivo.

Con respecto a la garantía enunciada en el párrafo precedente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional (2014), recalca que, esta guarda relación directa con la figura de la cosa juzgada y se refiere al doble juzgamiento. Esta tiene una dimensión material que impide sancionar a la misma persona más de una vez por el mismo hecho y bajo igual sustento legal, ello previene una respuesta punitiva o administrativa desproporcionada

También, dentro del derecho a la defensa, está la garantía prevista en el artículo 7 numeral 7, literal l) del texto constitucional (2008), consistente en que las resoluciones que emanan de

los poderes públicos deben ser motivadas. Además, que no se cumple con ella cuando no se hace referencia a las disposiciones jurídicas o a los principios en los que se sustenta una decisión. Especialmente los actos administrativos o resoluciones o fallos que inobserven esta regulación serán nulos y sus responsables deben responder por ello.

Por lo antes expuesto, la motivación es un mandato de rango constitucional. Esta garantía es beneficiosa para las personas, no solo por el hecho de poder acudir a las autoridades, sino porque es necesario que se fundamenten las decisiones. De esta forma se garantiza la coherencia entre los hechos y la normativa aplicada al asunto. Asimismo, motivar correctamente implica asegurar el derecho a la defensa. Espinosa (2010) considera que motivar no es un mero formalismo de carácter procesal, sino que permite a las partes y la sociedad conocer las razones en las que se basó el juez o la autoridad administrativa para tomar la decisión con base a la normativa.

Sobre la garantía de motivación la Corte Constitucional (2021) expone que se considera su carencia cuando está ausente la argumentación. También que, se considera que hay insuficiencia de esta cuando se inobservan los criterios constitucionales sustentados en la pertinencia, coherencia y congruencia. En fin, que la garantía de la motivación obliga a la congruencia argumentativa. La autoridad jurisdiccional o administrativa queda obligada a responder de manera fundamentada, mínimo, los argumentos más significativos alegados por las partes (Sentencia No 4-19-EP/21, 2021).

Por último, está regulada en el artículo 7 numeral 7, literal m) de la Carta Magna (2008), la garantía de recurrir el fallo o resolución en los que se decidan acerca de los derechos de las personas. El ejercicio de esta garantía, depende de cuestiones como la notificación y los medios que se utilicen para ello, que deben ser legítimos y efectivos, ya que a partir de ahí el administrado puede en el término concedido por la ley, mostrar su inconformidad con la decisión

e impugnarla en sede judicial. Esta garantía asegura que, los administrados, puedan defender sus derechos ante actos estatales que le generan afectaciones. Es decir, que, cualquier acción u omisión por parte de la administración dentro de un procedimiento debe respetar el debido proceso y específicamente el derecho a la defensa.

En esa dirección, la garantía constitucional, de recurrir el fallo o resolución para la Corte Constitucional ecuatoriana (2021) es un acto dispositivo de las partes procesales, quienes son los titulares del derecho acción u oposición. Dicha garantía trae como resultado que, las partes puedan disponer de este derecho libremente y decidir si ejercerlo o no. Por esto opera como un remedio que se coloca a disposición de las partes con la finalidad de instar a través de un mismo juez o funcionario a una autoridad superior en busca de una nueva decisión libre de cualquier defecto, arbitrariedad o error (Sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21, 2021).

Luego de vista las garantías que conforman el derecho a la defensa y de haber tratado la doctrina acerca del procedimiento coactivo, es posible afirmar que cualquier actuación inadecuada por parte de la administración puede conllevar a la vulneración de este derecho.

En ese sentido, se puede afirmar que, cuando no existe control y organización por parte del ente encargado de sustanciar el procedimiento coactivo, puede ocurrir que: se pierdan los títulos de crédito o no cumplan con los requisitos al igual que las órdenes de pago. Igualmente, que no exista una debida identificación del coactivado o no se notifiquen las fases del proceso. También puede tener lugar la duplicidad de expedientes o que, estén incompletos o perdidos, o hayan prescrito o caducado, entre otros supuestos. En fin, ante ello es necesario definir acciones y pautas que permitan solucionar esta problemática, a los efectos de garantizar una adecuada gestión pública en ese sentido y el ejercicio pleno, por parte de los coactivados, del derecho constitucional a la defensa dentro de este procedimiento.

4. Resultados

Para dar a conocer los hallazgos fundamentales identificados en esta investigación que generan afectaciones al derecho a la defensa en el contexto de los procedimientos coactivos agotados en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, es primordial conocer el estado de los expedientes de coactivas que datan de los años 1990 al 2010. La situación se describe en la siguiente tabla:

Tabla 1 Expedientes de coactivas desde 1998 a 2010 en GADDMQ

Año	Cantidad de expedientes	Monto de la deuda
1998	1	132.64
1999	7	1,857.04
2001	288	180,908.15
2002	423	285,399.75
2003	603	409,899.03
2004	2865	1,462,285.06
2005	5454	3,165,500.94
2006	706	235,635.74
2007	2546	2,096,043.58
2008	53 427	19,297,142.6
2009	36 834	8,537,731.86
2010	3	11,668.47
Total	103 163	35,684,204.87

Fuente: (Reporte de Levantamiento de información procesos coactivos, 2021)

Como se aprecia tanto, la cantidad de expedientes como la suma pendiente de cobro es alta. Ello ha estado originado porque durante los años referidos se sustanciaron procesos coactivos de manera masiva. Por ello solo se entregaron los autos de pago impresos y se continuó con el proceso. Todo ello expone una situación compleja en este sentido.

Asimismo, se detectaron, entre las causas que para la Contraloría General del Estado (2021) inciden en la situación antes descrita, la que se ha mantenido en los siguientes años, ha estado motivada, entre otras, porque los expedientes de coactivas están incompletos y carecen de

organización, puesto que no guardan una secuencia cronológica. Esto impide que se evidencien las diligencias cumplidas en cada proceso. Tampoco, están aparejados en los expedientes los títulos de crédito, según corresponde. Por lo que los registros y archivos existentes no proporcionan información suficiente, confiable y oportuna de la situación de la deuda. Esto puede conllevar confusiones que pueden afectar a los coactivados.

Por otra parte, se detectó que el Departamento de Coactivas, no tiene control, ni da seguimiento continuo de los procedimientos que están en trámite al igual que de la conformación adecuada de los expedientes. También que, existen valores que no están registrados en las cuentas por cobrar por concepto de emisión de títulos de crédito por obligaciones tributarias y no tributarias, ni en las cuentas de orden.

Igualmente, las notificaciones a los contribuyentes, desde el mes de agosto de 2016, se realizaron de forma masiva a través del portal tributario del portal web de la institución en una misma publicación. Estas no cumplieron con las formalidades legales para ello, por ejemplo, los documentos no tenían la firma de la autoridad competente para el trámite. De ahí que el acto administrativo ejecutado se considera ineficaz y contrario al artículo 105 del Código Tributario (2018). También, hubo procesos que se iniciaron y se expidieron providencias de acumulación, sin considerar su integración, no se especificaban los detalles de deudas, lo que impide la ejecución de la acción coactiva.

Lo antes planteado, es contrario a los derechos al debido proceso y a la defensa, ya que existe la obligación de debe notificar al deudor con la emisión del título de crédito. De esta forma puede conocer de manera precisa la deuda que mantiene. Esto conlleva a que, la inexistencia de notificación del procedimiento coactivo, apegada a las formalidades legales, no surte los efectos jurídicos que exige este trámite.

Otros de los hallazgos, dentro del Departamento de Coactivas del GADDMQ, es que existen procedimientos coactivos, sin seguimiento en cuanto a su ejecución, a pesar de que cuenta con el sistema informático SKELTA, para procesar los tramites relativos a las coactiva. Sin embargo, se comprobó que existen casos, sin ingresar, específicamente su información vinculada a los autos de pago y citaciones, entre otros aspectos.

Además, existen expedientes que, desde la fecha del auto de pago hasta la última diligencia cumplida, que puede ser notificación y/o expedición de medidas cautelares, han transcurrido hasta 4 años en pasivo. Ello configura un procedimiento agotado, ya que se dilató por la inexistencia de continuidad de los expedientes. Entre las causas, de este problema que identifica la Contraloría (2021), está la carencia de procedimientos y guías que permitan seguir las acciones procesales.

En esa dirección, existe inobservancia de los plazos otorgados a los deudores a través de los convenios de facilidades de pago. Esto se manifiesta en que, los abonos mensuales, se efectuaron fuera de las fechas establecidas y, en consecuencia, no se ha iniciado acción coactiva en contra de los incumplidores.

En virtud, de lo antes expuesto, tampoco consta que se haya extendido, a los administrados, el plazo concedido inicialmente para el pago de la deuda. De igual forma, no existe gestión, dentro del Departamento de Coactiva para recuperar las deudas pendientes, tanto tributarias como no tributarias. Se debe destacar que no se han efectuado acciones de cobro; quedando valores pendientes de pago, que están por cumplir más de 6 años, por lo que han prescrito y otros, están por prescribir. Igualmente, no se han ejecutado acciones coactivas para recuperar la cartera pendiente de cobro para evitar la prescripción.

Los resultados de investigación antes expuestos, exigen que se realice la determinación de aquellos aspectos puntuales a tener en cuenta al elaborarse un procedimiento

interno, específicamente para definir la tramitación de los procedimientos agotados que constan en el Departamento de Coactiva para resolver las dificultades existentes y contribuir a realizar una adecuada gestión de la cartera vencida.

La propuesta que se presenta a continuación contiene los parámetros mínimos a tener en cuenta dentro del Departamento de Coactivas para organizar los expedientes de procedimiento de coactivas agotados que existen en dicha sede. Con ello se busca, además de organizar el trabajo para evitar duplicidad de expedientes; tramitación de asuntos cuyo pago de la deuda se haya ejecutado; identificación incorrecta del coactivado; determinación incorrecta de la deuda y otros supuestos que conducen a la vulneración del derecho a la defensa de los coactivados.

4.1. Propuesta de aspectos a tomar en cuenta al elaborarse un Manual de Procedimiento Interno aplicable a los procedimientos coactivos agotados en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito

1. Objetivo:

Organizar y estructurar los trámites internos aplicables a los procedimientos coactivos agotados en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

2. Alcance:

Las disposiciones de este procedimiento son de obligatorio cumplimiento por el Departamento de Coactivas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

3. Fundamentos Legales:

- Constitución de la República del Ecuador.
- Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD).
- Código Tributario.
- Código Orgánico Administrativo (COA).

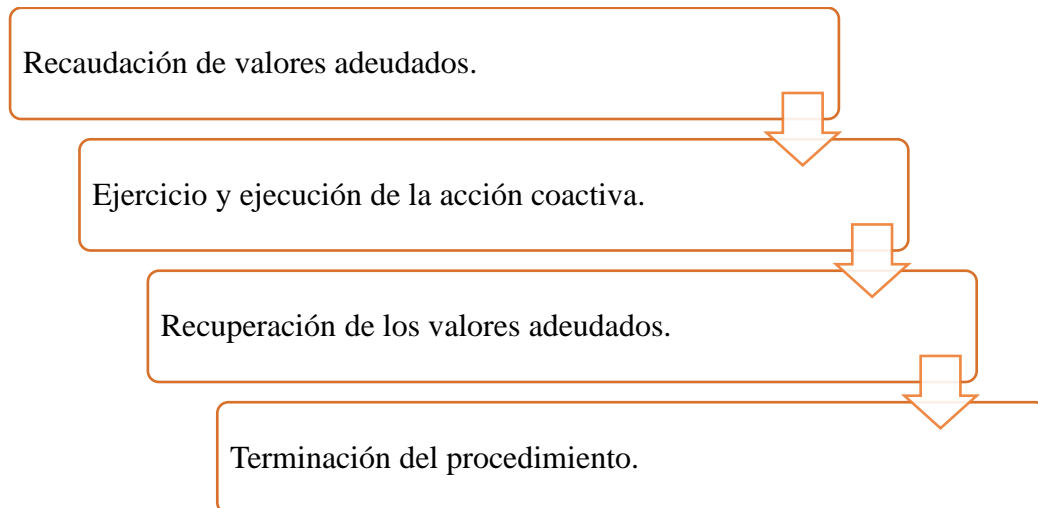
- Código Orgánico General de Procesos (COGEP).
- Reglamento Orgánico del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

4. Responsabilidad de la implementación, ejecución y control:

Jefe de Departamento de Coactiva.

5. Gráfico de interrelación de procesos en el Departamento de Coactivas:

Gráfico 2 Interrelación de procesos que tiene lugar en el Departamento de Coactivas del GADDMQ.



Elaborado por la autora.

6. Acciones para tomar en cuenta en el subproceso interno para desarrollar los procedimientos coactivos agotados en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

Acciones que seguir bajo la responsabilidad de la Secretaria del Departamento de Coactivas:

- Organización de expedientes de coactivas por año y coactivado, para identificar si existe duplicidad.

- Habilitar hoja de trabajo donde consten la información cronológica de los trámites realizados en cada expediente. Ejemplo: fecha de inicio del procedimiento; fecha de notificación; fecha de convenio de pago, del primer pago; etcétera.
- Revisar y completar la información del coactivado.
- Aparejar los expedientes con los títulos de crédito.
- Revisar que los títulos de crédito tengan plasmado: designación de la administración pública acreedora y el órgano que lo expide; deudor identificado; fecha y lugar de su emisión; razón bajo la que expide y antecedente claro; monto de la obligación; fecha a partir de la que se devengan intereses.; liquidación de los intereses hasta la fecha de expedición y firma.
- Para el requerimiento de pago voluntario, corresponde revisar la orden de cobro para comprobar que guarden la información completa de la deuda y el coactivado; Hacer constar en la hoja de trabajo si tiene convenio con facilidades de pago y su estado de cumplimiento.
 - Depurar según fecha, los expedientes que tengan más de 4 años sin haberse ejercido acción alguna para enviar al Jefe de Departamento para valorar y determinar prescripción o caducidad.
 - Actualización de registro en el sistema SKELTA en el que debe contar: año; datos generales del coactivado; No de expediente; título de crédito; orden de pago; monto de la deuda.
 - Generar del sistema SKELTA informe general de los expedientes.

Responsabilidad del Jefe de Departamento de Coactivas:

- Designación de un servidor responsable de la supervisión e información diaria del estado de trabajo de actualización y registro de expedientes.

- Designación de un servidor para que compruebe en el área contable, que la deuda que consta en expediente de coactiva está debidamente registrada en la contabilidad.
- Definición de los expedientes a dar baja por caducidad o prescripción.
- Definición de los expedientes en los que se debe dar continuidad al procedimiento de coactiva, según su situación, en la fase que corresponda.
- Monitoreo permanente al proceso de revisión en la Secretaria.

7. Vigencia:

El presente documento se pondrá en vigor a partir de la fecha de su aprobación.

5. Conclusiones

Primero: El derecho a la defensa es un derecho constitucional consagrado en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador. Este se aplica a todo proceso legal, independientemente de la materia, siempre que se determinen derechos y obligaciones. Por ello en el procedimiento de coactiva deben observarse todas las garantías que conforman dicho derecho como: la preparación de para la defensa; el derecho de contradicción; la publicidad; la motivación, entre otros.

Segundo: El procedimiento de coactiva es una prerrogativa de la administración pública que permite cobrar directamente las deudas sin intervención de un órgano jurisdiccional. Este se ejecuta pro un funcionario recaudador y se sustenta en el principio de prevalencia del interés general. Está regulado en el ordenamiento jurídico en varias disposiciones como: el Código tributarios, El Código Orgánico Administrativo y el Código Orgánico General de Procesos,

Tercero: El Departamento de Coactiva del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, presente una situación compleja al contar con 103 163 expedientes

cuya data es de entre 1998 y 2020 y responden a la suma de 35,684,204.87 dólares pendientes por cobrar. Además, en este contexto, dichos expedientes están desorganizados, no existe el control suficiente con respecto a la información de los coactivados al igual que con el monto de la deuda, no están aparejados con los títulos de crédito, entre otros aspectos. Todo ello puede conducir a la vulneración del derecho a la defensa de los administrados, conduce a inseguridad y a la imposibilidad de ejercitar dicho derecho adecuadamente bajo las garantías constitucionales que lo conforman.

Cuarto: Ante el contexto descrito en el apartado Tercero, ha quedado demostrada la necesidad de un procedimiento enfocado a organizar los pasos para tramitar los expedientes agotados existentes en la institución referida. Por esto se han determinado acciones básicas al igual que responsabilidades, tanto para la Secretaria del Departamento de Coactivas como para su Jefe. Todo ello dirigido a solucionar los problemas existentes bajo el enfoque de proteger y hacer efectivo el derecho a la Defensa.

6. Recomendaciones.

Primero: Sugerir que se ventile la problemática existente en el Departamento de Coactivas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito con su máxima autoridad. Ello, a los efectos de solicitar apoyo financiero, en recursos y con talento humano que permita asumir la organización y continuidad a los procedimientos coactivos agotados, porque solo de esta forma, se puede recuperar la cartera vencida. Debe aplicarse en el Departamento referido, un modelo de gestión integral con énfasis en los procesos. Conforme a este, se ordenan de manera sistemática y secuencial las actividades que permiten la tramitación de los casos agotados de coactiva.

Segundo: Sugerir que se habiliten puestos de trabajo para abogados internos dentro del Departamento de Coactivas del GADDMQ. De esta manera se puede agilizar y mejorar la situación existente con los procedimientos coactivos agotados y, en consecuencia, garantizar la observancia de la normativa aplicable a la materia y el ejercicio pleno por los coactivados del derecho a la defensa.

De forma general, el mecanismo debe basarse en lo siguiente: De los abogados que se contraten, uno será el Coordinador general, quien debe conocer la cantidad de expedientes agotados, existentes en el Departamento de coactiva y su estado. Con base a ello, organiza, clasifica y distribuye los expedientes, según su estado entre los restantes abogados con la finalidad de continuar los trámites pendientes o archivar de haber prescrito o caducado. Todas las acciones que se realicen deben estar bajo la supervisión del Coordinador y el trabajo debe enfocarse en resolver los casos con celeridad para disminuirlos hasta llegar a cero.

Con vistas a proteger al administrado y asegurar el ejercicio del derecho a la defensa, se debe hacer énfasis por los abogados, en conocer el estado de las notificaciones con la finalidad de identificar, las personas que conocen o no del proceso y de esta forma, evaluar el expediente y asegurar el ejercicio de las garantías contenidas en el mencionado derecho.

Luego se debe evaluar la implementación del sistema a partir del monitoreo de la actividad y la observancia de los parámetros fijados en el Manual de Procedimiento al igual que se debe determinar la cantidad de casos en proceso o archivados en un plazo determinado. De esta forma, es posible conocer la tasa de reducción o resolución del expediente de coactiva agotado.

Tercero: Realizar acciones de capacitación en las que incluyan, no solo a los trabajadores del Departamento de Coactivas del GADDMQ, sino a los servidores municipales que tienen incidencia directa con los administrados. De esta manera, pueden contar con la preparación

necesaria acerca del tema y en ciertas situaciones y condiciones, conocer y asegurar el ejercicio pleno de los coactivados a su defensa.

Específicamente, debe disponerse día y hora durante cuatro semanas para capacitar a los servidores municipales. Las acciones de capacitación deben determinarse con base a la regulación jurídica vigente que incide en el procedimiento de coactiva como: la Constitución

de la República del Ecuador sobre el debido proceso y derecho a la defensa (Art.76 y 76.7). Igualmente tratar el Código Orgánico Administrativo en cuanto a los derechos del administrado (Arts. 31 al 36), entre los que está el derecho al debido proceso administrativo. De igual forma, explicar el tema del procedimiento de ejecución coactiva, previsto en el artículo 261 y siguientes, a los efectos de que conozcan lo regulado al respecto.

También, dentro de las acciones de capacitación, se deben preparar a los servidores en las regulaciones contenidas en el Código Tributario, con énfasis en lo establecido sobre la ejecución coactiva, prevista en el artículo 157 y siguientes y tratar el artículo 94 que regula la caducidad. Se debe señalar, que es importante, que los servidores, conozcan a fondo estas normas, porque es la manera de que, en su desempeño, conozcan, respeten y aseguran los derechos de los coactivados.

Cuarto: Que se tomen en cuenta las acciones básicas propuestos en la investigación a tener en cuenta al elaborar un Manual de Procedimiento Interno aplicable a los expedientes de coactiva agotados, existentes en el Departamento de la materia del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

En esa línea, con base al modelo de gestión por procesos, se sugiere realizar las siguientes acciones: Organizar expedientes de coactiva por año y coactivado; crear hoja de trabajo con la

información cronológica de los trámites realizados por expediente; revisar y completar la información del coactivado; realizar el aparejamiento de los expedientes con los títulos de crédito; revisar la información contenida en los títulos de crédito, de proceder completarla; revisión de órdenes de cobro; depurar según fecha, los expedientes que tengan más de 4 años para determinar prescripción o caducidad; actualización de registro de los expedientes en el sistema SKELTA y generar, de este *software*, informe general de estos para conocer la situación real del Departamento sobre los expedientes agotados.

Quinto: Dentro del modelo de gestión integral propuesto se incluiría dentro del mismo Departamento de Coactivas una “Oficina de reclamos”, para que los contribuyentes puedan acercarse de manera personal a solventar todas las dudas sobre la situación del procedimiento coactivo.

7. Bibliografía

- Armas, N. (2022). *El procedimiento coactivo y la posible vulneración al debido proceso*. Quito: Universidad Indoamérica. Recuperado el 2 de agosto de 2022, de <http://201.159.222.95/bitstream/123456789/2484/1/ARMAS%20CHAVEZ%20ARIANA%20NICOLE.pdf>
- Asamblea Constituyente . (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial No 449 de 220 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional . (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Quito: Registro Oficial Suplemento 506 de 22-may.-2015.
- Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD*. Quito: Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010. Obtenido de <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>

- Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo* . Quito: Registro Oficial N° 31 7 de julio de 2017.
- Cabanellas, G. (2005). *Diccionario de Derecho Usual. 5ta edición*. Buenos Aires: Heliasta.
- Cabezas, C. L. (2016). *Análisis jurídico de la coactiva en Ecuador ¿Juicio o trámite administrativo?*. Guayaquil: Universidad Católica de Guayaquil. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de <http://201.159.223.180/bitstream/3317/7103/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-75.pdf>
- Cano, T. (2018). *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo. Segunda edición* . Madrid: Iustel.
- Concejo Metropolitano. (2007). *Reglamento Orgánico. GAD Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: GAD DMQ.
- Congreso Nacional . (2005). *Código Civil*. Quito: Codificación 10 Registro Oficial Suplemento 46 de 24-jun.-2005.
- Congreso Nacional . (2005). *Código Tributario*. Quito: Registro Oficial Suplemento 38 de 14-jun.-2005.
- Contraloría General del Estado. (2021). *Examen a la gestión de cobro de la cartera vencida* . Quito: CGE.
- Contraloría General del Estado. (2021). *Examen a la gestión de cobro de la cartera vencida. Contraloría General del Estado*. Quito: CGE.
- Croda, J. R., & Abad, E. (2016). Modelos de investigación cualitativa y cuantitativa y su aplicación en el estudio del derecho. *Revista Universita Ciencia. Año 4, núm. 12, enero – abril*, 13-24.
- De la Cuadra, T. (2016). *El Derecho Administrativo. Edición 11* . Madrid: Iustel.

- Dirección Departamento de Coactivas. (2021). *Reporte de Levantamiento de información procesos coactivos*. Quito: Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.
- Espinosa, C. C. (2010). *Teoría de la motivación de las resoluciones judiciales y jurisprudencia de casación y electora*. Quito: Corte Nacional de Justicia.
- Ferrada, J. C. (diciembre de 2009). Las Potestades y Privilegios de la Administración Pública en el Régimen Administrativo Chileno. *Revista de Derecho*, XX(2), 69-94. Recuperado el 6 de agosto de 2022, de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502007000200004
- García de Enterría & Tomás Fernández. (2017). *Curso de Derecho Administrativo. Quinta edición*. Madrid: Civitas.
- Garza, F. d. (2015). *Procedimiento Administrativo de Ejecución, Artículos de Derecho Tributario*. México D.F: UNAM.
- Gordillo, A. (2018). *Tratado de Derecho Administrativo. Cuarta edición*. México D.F: Porrúa.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. México D.F: Mc Graw Hill.
- Hoyos, W. (2016). *La Jurisdicción Especial Coactiva. Segunda edición*. Quito: CEP.
- Jaén Vallejo, M. (2016). *Derechos fundamentales y el debido proceso*. Madrid: Instituto de Estudio e investigación jurídica.
- N.º 175-16-SEP-CC, 1268-12-EP (Corte Constitucional 3 de mayo de 2016).
- Patino, R. (2017). *Sistema tributario ecuatoriano: principios del derecho tributario y régimen tributario administrativo*. Quito: Udla.
- Perez, F. (2016). *Derecho Financiero y Tributario, Parte General*. Navarra: Lex Nova.

Pizarro, A. J. (2020). *Violación del derecho a la defensa de las personas en los juicios coactivos*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de <http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/50828/1/Ang%c3%a9lica%20Pizarro%20BDER-TPrG%20187-2020.pdf>

Santofimio, J. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo. Cuarta edición*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia .

Secaira, P. (2017). *Curso breve de Derecho Administrativo*. Quito: Universitaria.

Sentencia No. 225-17-SEP-CC, Caso No. 1527-15-EP (Corte Constitucional del Ecuador 12 de julio de 2017).

Sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21, No. 8-19-IN y acumulado (Corte Constitucional 8 de diciembre de 2021).

Sentencia N.º 136-16-SEP-CC, Caso N.º 2001-H-EP (Corte Constitucional del Ecuador 27 de abril de 2016).

Sentencia N.º 221-14-SEP-CC, 2161-11-EP (Corte Constitucional 26 de noviembre de 2014).

Sentencia N.º 238-16-SEP-CC, 1968-12-E (Corte Constitucional del Ecuador 22 de julio de 2016).

Sentencia No 002-14-SEP-CC, Caso 0121-11-EP (Corte Constitucional del Ecuador 9 de enero de 2014).

Sentencia No 117-18-SEP-CC, N.º 1208-14-EP (Corte Constitucional 18 de marzo de 2018).

Sentencia No 4-19-EP/21, Caso-4-19-EP (Corte Constitucional del Ecuador 21 de julio de 2021).

Serrano, L. A. (julio de 2018). El procedimiento coactivo en la legislación ecuatoriana de los últimos años (2005-2018), y su régimen en el Código Orgánico Administrativo. *Revista*

de la Facultad de Jurisprudencia(4), 107-115. Recuperado el 7 de
agosto de 2022, de

<https://www.redalyc.org/journal/6002/600263661005/600263661005.pdf>

Zambrano, A. (2015). *Biblioteca de autores de la Facultad de Jurisprudencia. Segunda edición*
. Quito: Corporación de estudios y publicaciones.