

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA
OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO

TÍTULO

**Análisis al derecho del debido proceso en el Reglamento para el Ejercicio
de la Potestad de Ejecución Coactiva del Banco del Pacífico.**

NOMBRE

Kevin Josué Román Castro

DIRECTOR: Dr. Jorge Machado Cevallos

Quito, D.M., Diciembre, 2022

Dedicatoria

Este trabajo se lo dedico a mi madre María Luzmila, a mi padre Pedro Rubén y a mi hermano Matheo Sebastián, aquellas personas que siempre han estado a mi lado para apoyarme y darme un ejemplo de vida.

A mí fiel can, Junior, quién siempre estuvo conmigo en aquellas noches de desvelo y que con su amor y energía me brindaron un regazo.

Resumen

El presente trabajo de investigación está enfocado en analizar el derecho al debido proceso en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad de Ejecución Coactiva del Banco del Pacífico. En ese sentido, se parte de buscar la respuesta a la siguiente pregunta de investigación ¿Los procedimientos de juicio coactivo llevados a cabo por el Banco del Pacífico, cumplen con los parámetros establecidos en las normas del debido proceso? Para su desarrollo se realiza un estudio de la doctrina sobre la acción coactiva, el derecho al debido proceso, la tutela administrativa efectiva y las características de la ejecución en el orden coactivo. Igualmente, se estudia la regulación jurídica del procedimiento coactivo desde su constitucionalidad, el ámbito jurídico nacional y el régimen de excepciones previsto para dicho procedimiento. También se examina el ejercicio de dicha acción a partir de lo previsto en el Reglamento de la materia de la entidad financiera mencionada desde la revisión de los antecedentes jurídicos de esta hasta llegar a la aplicación de la norma jurídica antes referida con base a un estudio de caso. En este trabajo se emplea una metodología de la investigación cualitativa, mediante el empleo de la técnica bibliográfica documental y de métodos de investigación jurídica como el exegético jurídico, histórico lógico y el estudio de casos. Se concluye que es necesario reformar el reglamento objeto de estudio para asegurar el ejercicio pleno del derecho constitucional del debido proceso.

Palabras Clave: acción coactiva, administración, debido proceso, procedimiento coactivo y Reglamento del banco del Pacífico.

Abstract

This research work is focused on analyzing the right to due process in the Regulations for the Exercise of the Power of Coercive Execution of Banco del Pacífico. In this sense, it starts with seeking the answer to the following research question: Do the coercive trial procedures carried out by Banco del Pacífico comply with the parameters established in the rules of due process? For its development, a study of the doctrine on coercive action, the right to due process, effective administrative protection and the characteristics of execution in the coercive order is carried out. Likewise, the legal regulation of the coercive procedure is studied from its constitutionality, the national legal scope and the regime of exceptions provided for said procedure. The exercise of said action is also examined based on the provisions of the Regulations on the matter of the financial institution mentioned from the review of its legal background until reaching the application of the aforementioned legal norm based on a study of case. In this work, a qualitative research methodology is used, through the use of the documentary bibliographic technique and legal research methods such as legal exegetical, logical history and case study. It is concluded that it is necessary to reform the regulation under study to ensure the full exercise of the constitutional right of due process.

Keywords: coercive action, administration, due process, coercive procedure and Banco del Pacífico Regulations.

ÍNDICE

Dedicatoria.....	ii
Resumen	iii
Abstract.....	iv
1. Introducción	1
2. Sección 1; Marco teórico referencial	2
2.1. Antecedentes históricos	2
2.2. Definiciones	4
2.2.1. Acción coactiva	4
2.2.2. Derecho al debido proceso	5
2.2.3. Tutela administrativa efectiva	8
2.2.4. Crédito	9
1.3. Características Generales	10
1.3.1. Características de la ejecución coactiva	10
1.3.2. Características del debido proceso	11
1.4. Conclusión Capítulo I	11
3. Sección 2; El procedimiento coactivo. Su regulación jurídica en el Ecuador	13
3.1. Constitucionalidad de los procedimientos coactivos	13
3.2. Ámbito jurídico	15
3.3. Régimen de excepciones	20
3.4. Conclusión Capítulo II	23
4. Sección 3; El ejercicio de la acción coactiva mediante Reglamento del Banco del Pacífico	25
4.1. Antecedentes Jurídicos	25
4.2. Del Reglamento del Banco del Pacífico	26
4.3. Aplicación de la norma legal	31
5. Conclusiones/Recomendaciones	35
6. Bibliografía.....	37

7. Referencias bibliográficas.....	41
------------------------------------	----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Procedimiento coactivo. Etapa preliminar	17
Gráfico 2 Procedimiento coactivo. Etapa de apremio	18

1. Introducción

La presente investigación está dirigida a realizar un análisis al derecho del debido proceso en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad de Ejecución Coactiva del Banco del Pacífico. La Constitución de la República del Ecuador consagra en el artículo 76 las garantías básicas del derecho mencionado, aplicable a todas las materias legales, entre ellas administrativa, específicamente al procedimiento coactivo. Con base a lo planteado, se ha formulado como pregunta de investigación la siguiente: ¿Los procedimientos de juicio coactivo llevados a cabo por el Banco del Pacífico, cumplen con todos los parámetros establecidos en las normas del debido proceso?

Para desarrollar la investigación se ha trazado como objetivo general, estudiar el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad de Ejecución Coactiva del Banco del Pacífico para determinar si los juicios coactivos llevados por esta institución financiera cumplen con los parámetros establecidos en las referidas garantías constitucionales. En ese orden, se han definido como objetivos específicos los siguientes: evaluar la evolución histórica y legal de la figura del juicio de coactiva en el Ecuador, al igual que su desarrollo en el marco estructural normativo del Banco del Pacífico. Igualmente, identificar los parámetros básicos que se consideran relevantes para iniciar un juicio de procedimiento coactivo conforme la norma reglamentaria y constitucionalidad. Por último, analizar la estructura normativa del Reglamento de la referida institución financiera en relación con las garantías esenciales previstas en el texto constitucional en el apartado de la tutela básica efectiva.

Este estudio está estructurado en tres partes, conformadas por la presente introducción, un marco teórico referencial y las conclusiones. Específicamente, el marco mencionado, tratará las temáticas relacionadas con los antecedentes históricos de la potestad coactiva, definiciones en relación con ella, características generales. Además, se revisará lo concerniente a la constitucionalidad de los procedimientos coactivos; el régimen jurídico del Banco del Pacífico al igual que el de excepciones. También se examinará el Reglamento de dicha institución financiera, a partir de sus antecedentes y su aplicación, entre otras cuestiones.

La investigación se desarrolló bajo una metodología de la investigación de tipo cualitativa, sustentada en la técnica bibliográfica documental. Igualmente se aplican varios métodos de investigación como: el analítico- sintético, inductivo, deductivo, exegético jurídico e histórico, entre otros. Todo ello permitió arribar a conclusiones certeras sobre la temática de investigación

2. Sección 1; Marco teórico referencial

2.1. Antecedentes históricos

Para hacer referencia a los antecedentes históricos de la potestad coactiva, es importante partir de que emana de la administración pública. Dicha institución, según Secaira (2017) es una actividad de naturaleza jurídica planificada por parte del Estado. Su objetivo es brindar servicios públicos de forma eficaz, sustentados en el ordenamiento jurídico y su meta es asegurar el bien común. Igualmente, Bielsa (2016) considera que la administración pública es un conjunto de instituciones públicas organizadas que permite poner en práctica los fines estatales y ofrecer servicios, tanto individuales como colectivos. En ese sentido, la administración pública está dotada de potestades que le son reconocidas por las normas jurídicas. Casagne (2018) las considera prerrogativas del Estado en función el bienestar general y dentro de estas, se encuentra la potestad coactiva. Esta surge en Roma, específicamente se consagra por primera vez, como explica Gómez (2018) en la Ley de las XII Tablas y en la llamada Ley Poetelia.

Asimismo, el reconocimiento en el imperio romano de la potestad coactiva, tuvo como fin, como indica Gómez (2018) asegurar a los comerciantes la recuperación inmediata de sus créditos. De esta forma dicha, potestad tiene su génesis en los municipios de Italia. El juicio ejecutivo, entes etapa, tuvo como particularidad que daba fuerza jurídica a aquellas disposiciones legales y a los documentos donde se acreditara de forma clara la existencia de una deuda, ante la que, se aplicaba el procedimiento ejecutivo sumario contra personas jurídicas y particulares. Por lo antes expuesto, se puede afirmar que la jurisdicción coactiva tiene como antecedentes las normas que regulaban el proceder contra aquellas personas que adeudaban al Estado, a través de la creación de la jurisdicción coactiva.

Con base a lo anterior, su reconocimiento y aplicación se fue extendiendo. En el caso ecuatoriano, aparece, según Lara (2020), cuando se instaura el procedimiento de cobro enfocado en la materia tributaria cuyo objetivo era evitar que la solución de estos asuntos se dilatará ante la necesidad estatal de recuperar sus recursos. Luego dicha práctica fue llegando a otros sectores dentro de la Administración Pública. Específicamente, el Código de Enjuiciamientos Civil, en la sección 35 denominada jurisdicción coactiva, disponía en el artículo 1002 que esta se ejerce por los servidores pertenecientes a la Hacienda Pública quienes estaban obligados a la recaudación proveniente de las rentas fiscales y determinaba en el

artículo 1004 que dicha deuda debía ser liquidada, de plazo cumplido y determinada (Código de Enjuiciamiento Civil, 1907).

Con posterioridad, la Constitución de 1946, consagró en el artículo 193 que, la jurisdicción coactiva se reconoce solamente en beneficio del fisco y de las entidades de Derecho Público. Igualmente, al Banco Central y a aquellas instituciones financieras pertenecientes al Sistema de Crédito de Fomento con el objetivo de recaudar los recursos que le adeudaran. También se incluyeron a las Cajas de Previsión con la finalidad de cobrar aportes y lo concerniente al fondo de reserva (Constitución Política de la República del Ecuador , 1946). En consonancia con lo antes planteado, se deroga el mencionado el Código de Enjuiciamiento Civil y se pone en vigor, el Código de Procedimiento Civil. Dicho cuerpo legal, en el artículo 1057 reguló la jurisdicción coactiva de manera más general. En esa línea, incluyó dentro de los sujetos, a cualquiera que tuviera deuda con el fisco o con entidades de Derecho Público y mantuvo las restantes instituciones de tipo financiera que había establecido la norma anterior (Código de Procedimiento Civil., 1953). A partir de este momento la figura de coactiva se ha mantenido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Por otra parte, se debe hacer alusión al reconocimiento de la jurisdicción coactiva en la Ley del Impuesto a la Renta (1971). Luego dicha disposición jurídica es derogada por la Ley de Régimen Tributario Interno (1989), en la que, de conformidad con el artículo 104 se regulaba que cualquier declaración o liquidación constituía prueba suficiente para comenzar la acción coactiva. Con esta norma, aumentaron las potestades que se podían ejercer dentro de la jurisdicción objeto de estudio. Posteriormente, el Código Tributario (2018), vigente hasta estos momentos, aun cuando fue reformado en el año 2018, complementó la mencionada Ley de 1989. Este Código a partir del artículo 157 prevé la acción coactiva para el cobro de créditos de naturaleza tributaria como: multas, intereses, entre otros.

Se debe apuntar que, en la actualidad, la norma más reciente, que contempla la figura de estudio, es el Código Orgánico Administrativo (COA) (2017) que rige las reglas para el ejercicio de dicha potestad y los titulares de esta. Su ámbito de aplicación comprende la aplicación de la jurisdicción coactiva a todas las entidades del Estado, con excepción de materia tributaria. De manera general, el ordenamiento jurídico nacional está alineado en cuanto a la regulación de la potestad coactiva ya que en otras normas como el Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD (2010) y el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) (2015), entre otras se establecen procedimientos coactivos.

Se debe señalar que, el ejercicio de la acción coactiva y el inicio de cualquier procedimiento debe responder a los preceptos constitucionales relacionados con el derecho al debido proceso, consagrados en el artículo 76 de la Constitución (2008, CRE). Por lo expuesto, el ordenamiento jurídico nacional, muestra avances con respecto a las primeras regulaciones antes referidas, en las que su ejercicio estaba limitado, fundamentalmente a instituciones financieras y no existía un mandato constitucional que determinará de manera amplia, las garantías a cumplirse en todo tipo de proceso.

2.2. Definiciones

2.2.1. Acción coactiva

Corresponden revisar algunas definiciones emanadas de la doctrina en relación con el tema de estudio. Resulta prudente comenzar por plantear que para Cabanellas (2005, p.57), el término coactiva, se vincula a la fuerza para obligar o apremiar, lo considera una figura dotada de eficacia para intimidar y forzar. Ello se relaciona a que, los procesos de esta naturaleza, obligan al administrado a cumplir con el pago adeudado, opera como vía para ejecutar lo pendiente. Hoyos (2010) resume que el motivo esencial de la coactiva es lograr recaudar todas las obligaciones que se encuentren pendientes de pagar. Por esto es necesario que exista un título de crédito que respalde una deuda líquida, determinada, y de plazo vencido para exigirla.

La acción coactiva, específicamente el procedimiento, es una herramienta de ejecución, al respecto Patiño (2013) considera que es el más idóneo y eficaz para ejercitar cierto derecho. La acción coactiva como indica Pérez (2016) es una prerrogativa de la administración que se erige de la facultad de realizar los cobros directos de aquellas deudas a su favor, sin que medie la sede jurisdiccional. En este caso, la administración asume el papel de un juez sujeto al principio de interés general y bajo la justificación de que tiene que contar con recursos para cumplir y materializar los objetivos del Estado.

Por su parte, De la Garza (2005) expone que, el procedimiento de coactiva, es eminentemente de ejecución y tiene naturaleza administrativa, puesto que es ejecutado por la administración pública. Sus fines, como explica el referido autor, no está dirigido a la solución

de un determinado conflicto, sino a aplicar la normativa para desarrollar una ejecución forzosa con la finalidad de satisfacer al acreedor, que es el Estado.

Asimismo, el proceso coactivo se basa en el principio administrativo de autotutela, el que facilita que la administración esté facultada para declarar y ejercitar su derecho sin tener que acudir a la Función Judicial; según García de Enterría y Fernández (1999), la administración es un sujeto de derecho que cuenta con la capacidad de tutelar sus propios escenarios jurídicos, sin necesidad de recabar en la tutela judicial, lo que lo hace diferente a los restantes sujetos.

De forma general, la potestad coactiva, se otorga a entes administrativos a fin de que puedan cobrar deudas, impuestos y multas mediante un proceso de ejecución por cobro coactivo. Se puede resumir que el procedimiento de coactivas es el reflejo del poder de la administración en asuntos relacionados con el cobro de sus deudas. Este se sustenta en el principio de autotutela, el que lo dota de los medios jurídicos necesarios, para no acudir ante la instancia judicial para reclamar sus derechos y aquellas deudas que mantengan pendientes de pago los administrados.

Por otra parte, según Bayona (2017) en el procedimiento de coactiva intervienen dos partes; un sujeto activo que es el recaudador y el sujeto pasivo que es la persona responsable de la deuda, no obstante, pueden aparecer otros deudores denominados tercerías. Se debe plantear que, en ningún momento el recaudador es un juez de coactiva, es solo un funcionario que erróneamente se confunde con la figura judicial, pero su naturaleza es netamente administrativa y está dirigido, exclusivamente, a la cobranza.

2.2.2. Derecho al debido proceso

Corresponde hacer alusión al derecho al debido proceso que es un derecho humano, reconocido en instrumentos internacionales de esta materia. Este implica el cumplimiento de un grupo de garantías procesales aplicables a todas las disciplinas del derecho, entre ellas, la administrativa. Al respecto Gordillo (2018) asevera:

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).

Este es un derecho de rango constitucional, determinado por un grupo de garantías entre las que contempla el derecho a la defensa. Así, está reconocido en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (2008). Como expone la jurisprudencia nacional (2021) dicho derecho asiste a todas las personas que intervienen en cualquier clase de procedimiento donde se determinen derechos y obligaciones, y en especial el derecho a la defensa, se garantiza integralmente, sin excluir a ninguna de las partes procesales. Para Zambrano (2005) el debido proceso se aplica de inicio a fin respeta y permite efectivizar tanto, los principios del derecho como la normativa legal. Su fin es lograr una correcta administración de justicia para garantizar la seguridad jurídica de las personas.

En ese sentido, la Corte Constitucional del Ecuador (2016) considera que el debido proceso se sustenta en un mínimo de condiciones que deben cumplirse en la tramitación de un procedimiento y en garantizar los presupuestos mínimos para la defensa. Este constituye una concreta disposición desde el comienzo del proceso y se aplica durante este en toda instancia, para concluir con una decisión motivada que permita ejecutar lo fallado por el órgano jurisdiccional.

El derecho al debido proceso pretende corroborar la legalidad y la correcta aplicación del ordenamiento jurídico bajo el respeto a la dignidad humana en cualquier modalidad de proceso. Se define por Zavala (2017) como una actividad de carácter progresiva, metódica y compleja que se desarrolla apegada a reglas preestablecidas y su resultado es la sentencia que genera como efectos la salvaguarda integral de los ciudadanos. Por su lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015), ratifica que el derecho estudiado no está limitado a los órganos jurisdiccionales, sino que es un eje transversal aplicable a los procedimientos cuyo efecto jurídico se sustente en una decisión.

Luego de revisada la doctrina acerca del derecho al debido proceso corresponde referirse a las garantías que lo conforman. La primera se refiere a que las normas deben cumplirse y respetarse los derechos de los sujetos procesales por parte, tanto de autoridades de tipo administrativas como judiciales, ello asegura la legalidad del procedimiento correspondiente. Igualmente incluye el principio de presunción de inocencia hasta que se determine la responsabilidad de las personas mediante la disposición jurídica pertinente. También, está la garantía que exige el no juzgamiento o sanción por actos u omisiones, que, al momento de los hechos, no estén tipificadas en una norma legal de cualquier materia al igual que una persona solo puede ser juzgada por un juez o autoridad con competencia para ello y bajo la observancia de las reglas exigibles para cada procedimiento.

En esa línea, la norma constitucional vigente (2008) prevé entre las garantías del debido proceso que toda prueba debe obtenerse y practicarse de acuerdo con la Constitución y al ordenamiento, en caso contrario no tendrán eficacia probatoria, ni validez. De igual manera, está la garantía que dispone que cuando existe conflicto de leyes de la misma materia que prevea sanciones distintas para un mismo acto se aplica la menos severa, aun cuando su promulgación tenga lugar posterior a la infracción. El principio de proporcionalidad, es otro de los presupuestos del debido proceso, se sustenta en que las normas deben contemplar que exista proporción entre los hechos cometidos y las sanciones que se impongan.

Por otra parte, está el derecho a la defensa, que conforma el derecho al debido proceso y se regula en el numeral 7 del mencionado, artículo 76. Sobre este se afirma por Vallejo (2016) que es un derecho fundamental integrado por un abanico de derechos cuyo objetivo es garantizar la puesta en práctica de principios como a la igualdad de los sujetos procesales y el derecho de contradicción. Con este se pretende evitar que las partes estén en una posición de desequilibrio que produzca indefensión. Este derecho incluye un grupo de garantías aplicables al procedimiento de coactiva, ellas son:

- a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
- b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
- c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.
- d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.
- f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.
- h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.
- j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo.
- l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.
- m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos (Constitución de la República del Ecuador, 2008,p.35).

Como se aprecia, las garantías antes descritas, de aplicarse apegado a la normativa, permiten que el procedimiento administrativo correspondiente se desarrolle bajo condiciones de legalidad y seguridad jurídica.

2.2.3. Tutela administrativa efectiva

Para revisar la temática de la tutela administrativa efectiva, debe iniciarse por la tutela judicial efectiva. esta para Véscovi (2018) es la herramienta jurídica que viabiliza que una persona pueda llegar ante un órgano jurisdiccional con el fin de lograr una respuesta sustentada en el ordenamiento jurídico a una pretensión determinada que plasma en una demanda, la que no tiene que resultar favorable para el actor.

Asimismo, para Picó i Junoy (2011) dicha tutela posee un contenido dotado de complejidad, ya que se conforma por: el derecho al acceso a los órganos jurisdiccionales, a obtener una sentencia razonada y el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales, que recogen la facultad de poder exigir a los órganos judiciales la apertura de un proceso con el fin de conseguir una resolución motivada y argumentada sobre una petición de conformidad con la normativa ley.

El ordenamiento jurídico ecuatoriano consagra la tutela judicial efectiva en el texto constitucional (2008) en el artículo 75. Regula que todo ser humano cuneta con el derecho de acceder a la justicia y a la tutela efectiva, basado en la imparcialidad y el respeto a sus derechos e intereses. Igualmente debe cumplirse en su efectivización principios como el de celeridad e inmediación y celeridad, conlleva a la inexistencia de indefensión y a que las resoluciones se cumplan, de no operar de esta forma, conduce a la sanción del responsable.

Ahora bien, cuando esta figura se aplica en el plano administrativo, su connotación se enfoca en las autoridades de esta materia. La tutela administrativa efectiva para Canosa (2020)es una garantía. En esa línea, Bidart Campos (2016) la considera como “instituciones o procedimientos de seguridad creados a favor de las personas, para que dispongan de los medios que hacen efectivo el goce de sus derechos subjetivos” (p.322), cuyas pretensiones la persona puede hacerlas valer solamente ante el Estado.

La figura examinada, se asocia con la referida tutela judicial efectiva y al igual que está, posee una estructura legal compleja, ya que contempla varios derechos que permiten el desarrollo legítimo y adecuado del procedimiento administrativo. Igualmente, como garantía contempla el derecho de la persona al buen desarrollo de los asuntos públicos y la actividad administrativa en general

En relación con tema de estudio, Perrino (2013), define que tutela administrativa efectiva tiene como objetivo es defender los derechos y la participación en esta disciplina del Derecho. Se considera un derecho fundamental que opera como garantía de otros derechos,

como, por ejemplo, al debido proceso, a la defensa, entre otros. Como explica, Gozaini (2007) se materializa en la posibilidad de acudir a un proceso jurídico y termina con la resolución correspondiente. En el contexto administrativo, este derecho incluye: acceder a las autoridades administrativas y la obligación, de estas, de dar una respuesta motivada a las demandas mediante actos de esta naturaleza.

En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016) considera que el derecho a la tutela administrativa efectiva, se basa en una garantía mayor para la aplicación del debido proceso y del derecho a la defensa. Ello se sustenta en que se exige a las autoridades del Estado, que se cree una estructura jurídica en el plano institucional que permita proteger los derechos de los administrados. Igualmente, se considera que la figura de estudio, permite ordenar y ejercitar la función administrativa bajo la observancia de la ley, facilita la transparencia, la participación ciudadana y es una guía para todo procedimiento administrativo.

2.2.4. Crédito

El término crédito es fundamental cuando se habla del procedimiento de coactiva, su origen está según Del Valle (2017) en el latín *creditum*, cuya base es la palabra *credere* que significa poseer confianza, cualidad que es el basamento de esta categoría. Para Stuart (2014) el concepto de crédito es una autorización para utilizar el capital de un tercero. El crédito es una muestra de confianza que se da a cambio de bienes, servicios o dinero.

En ese orden, Del Valle (2017) considera que el crédito es la entrega de un monto en un momento determinado que puede ser en valor monetario, ciertos artículos o servicios, basado en la confianza a cambio de un valor equivalente a estos, esperando en un futuro y que puede conllevar al pago de un interés que se ha acordado previamente.

El crédito se sustenta en un contrato que puede ser escrito o verbal donde se definen derechos y obligaciones que pueden ser diferidas por una de las partes, en vez de exigirse su ejecución inmediata, En el plano jurídico para Montaña (2014) el crédito constituye una promesa de pago que genera como efecto una relación legal entre acreedor quien posee el derecho a reclamar el pago y el deudor que está obligado a pagar.

Por su lado, para Cabanellas (2006) el crédito es un derecho a recibir de un tercero cierta cosa que, generalmente, es dinero. Se considera una cuestión de confianza de la que goza una persona, a partir de que se espera que satisfaga de forma puntual las obligaciones contraídas

o las promesas. Este autor lo ve, además, como un préstamo concedido por parte de un organismo del sector público.

En relación con lo expuesto, cabe apuntar que, cuando existe un incumplimiento con el pago de créditos, liquidaciones u obligaciones tributarias, por parte de las personas, en virtud de lo establecido en el artículo 160 del Código Tributario (2018), produce el ejercicio de la acción coactiva, de ahí la relación de definir el crédito con el procedimiento coactivo.

Se debe hacer alusión, además por su relación con el tema de estudio, a las costas aplicables al procedimiento. Ello se refiere a los gastos legales que hacen las partes y deben satisfacer en ocasión de un procedimiento judicial. Las costas no sólo comprenden los llamados gastos de justicia, o sea los derechos debidos al Estado, fijados por las leyes, sino además los honorarios de los letrados y los derechos que debe o puede percibir el personal auxiliar, si así estuviera establecido.

1.3. Características Generales

1.3.1. Características de la ejecución coactiva

Corresponde dar a conocer las particularidades de la ejecución coactiva. Para Pérez Royo (2008) la primera, es su carácter eminentemente administrativo a partir de que es un procedimiento que se desarrolla en este ámbito. Por tanto, es la Administración pública quien tiene la competencia para ejercitarla y resolver todos los incidentes que tengan lugar en este marco.

Por otro lado, Morán (2017), describe como características de la ejecución coactiva, que es de tipo ejecutiva, ya que justamente, nace del procedimiento de ejecución coactiva. Por esto se afirma por Delgado y Coello (2016) que, normalmente en las legislaciones, no tienen lugar, en este procedimiento, motivos de oposición en cuanto a la existencia de la deuda y su cuantía, porque ya consta un título ejecutivo o de crédito. De ahí que, no existe dudas sobre la deuda y su objetivo inmediato, es obligar al deudor (sujeto pasivo) a que honre su compromiso. Por el motivo antes referido, solo cabe oposición en procedimiento coactivo, cuando están presentes ciertas causales previstas en la normativa. “Como consecuencia de este carácter coercitivo, la Administración para hacer efectivos los créditos tributarios objeto de recaudación podrá emplear los medios coactivos de que dispone sobre el patrimonio del deudor, excepto los inembargables” (Delgado y Coello, 2016, p.220).

Por otra parte, la ejecución coactiva se caracteriza porque se impulsa de Oficio. Ello se afirma por Toscano Soria (2006) que este es un procedimiento que se impulsa en todos sus trámites, de oficio y solo es posible suspenderlo en virtud de determinadas condiciones expuestas en las normas jurídicas de la materia.

Otra de las características de la ejecución coactiva esta en que se basa en la autotutela administrativa. Sobre ello, Delgado y Coello (2016) consideran que este principio permite que la administración genere su propio título ejecutivo y en consecuencia, incoar el procedimiento de coactiva contra el patrimonio del deudor, sin que medie la vía judicial.

1.3.2. Características del debido proceso

Se debe hacer mención a las características del debido proceso, las que han sido identificadas por Díaz (2021), entre las que están, su carácter de derecho complejo. Esto tiene lugar a partir de que como derecho fundamental tiene un contenido propio y está conformado por un grupo de garantías para que se efectivice. Otra de las particularidades es que se aplica de manera transversal porque se aplica a toda clase de procedimiento, tal es el caso de procedimiento administrativo de coactiva.

Asimismo, se caracteriza por ser, según Díaz (2021), un derecho fundamental que se configura legalmente y respeta su contenido esencial al aplicarse en todo tipo de procedimiento y a su vez, deben observarse los derechos que lo integran. Igualmente es un derecho en el que su contenido se atempera a las particularidades del procedimiento que se aplique con base a sus fines.

Por último, es un derecho fundamental que se puede ver desde dos perspectivas: formal-procesal y sustantivo-material. La primera, porque el debido proceso, no se debe interpretar solo desde el orden procesal y formal de su contenido, al ser muy amplio engloba una comprensión de tipo sustantiva-material, porque este derecho asegura que la decisión que se tome en un proceso o procedimiento sea lo más justa posible y no arbitraria bajo el respeto de las garantías que lo conforman.

1.4. Conclusión Capítulo I

Del estudio doctrinal realizado se concluye:

Que, la acción coactiva constituye una herramienta de ejecución que se activa por parte de la administración y nace de la facultad de cobrar deudas a su favor, sin que medie la vía judicial. El procedimiento de coactiva, es ejecutivo y tiene naturaleza administrativa, su fin se enfoca en aplicar la normativa para ejecutar de manera forzosa el cobro y con ello, satisfacer al acreedor, que es el Estado. Está basado en el principio de autotutela administrativa, lo que permite que la administración declare y ejercite su derecho ante los administrados que mantengan deudas con ella.

Que el derecho al debido proceso es un derecho fundamental reconocido en la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 76. Este tiene un carácter complejo y transversal porque se aplica al procedimiento coactivo y a todos los restantes procesos que se desarrollen de las diferentes materias del Derecho. Su aplicación implica la observancia de las garantías que lo conforman entre ellos, la efectivización del derecho a la defensa. Se aplica de inicio a fin del procedimiento para garantizar la seguridad jurídica de las personas. Su observancia implica aplicar las garantías, que correspondan, al procedimiento coactivo.

Que, la tutela administrativa efectiva es una garantía para las personas, ya que permite cuenten con los medios que garanticen el goce de sus derechos subjetivos y cuyas pretensiones se pueden hacer valer frente al Estado. Esta contempla varios derechos que permiten el desarrollo del procedimiento administrativo apegado al ordenamiento jurídico. Su fin es la defensa de los derechos y la participación en el contexto administrativo, su puesta en práctica, inicia desde el momento de acudir a un proceso jurídico hasta la expedición de la resolución pertinente.

3. Sección 2; El procedimiento coactivo. Su regulación jurídica en el Ecuador

3.1. Constitucionalidad de los procedimientos coactivos

Para revisar la constitucionalidad de los procedimientos coactivos en el país, es prudente partir de su respaldo en la Constitución de la República. Dicha norma (2008) en el artículo uno dispone que, el Estado ecuatoriano, tiene una naturaleza constitucional de derechos y justicia. Esto exige que, toda acción, proceso o procedimiento debe observar el ordenamiento jurídico vigente. En relación con el tema de estudio, se debe apuntar que la norma suprema, no plasma de manera explícita el procedimiento coactivo. No obstante, regula varias cuestiones que inciden directamente en dicho procedimiento.

En ese sentido, para ejercer el procedimiento coactivo, todo órgano del Estado, está obligado a respetar los preceptos constitucionales en cuanto a la observancia de los deberes del Estado como: asegurar, sin que medie discriminación alguna, el ejercicio de los derechos constitucionales y los contemplados en instrumentos internacionales, tal como lo prevé el artículo 3 de la Constitución (2008).

De igual forma, el artículo 11 de la norma suprema (2008) exige que, los derechos se ejerciten apegados a varios principios como: todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, no discriminación; que los derechos y garantías recogidos en las normas referidas, son de aplicación directa e inmediata ante el servidor público que corresponda; que ninguna disposición jurídica puede limitar el contenido de los derechos ni de las garantías emanadas de la Constitución, entre otras. También, en este artículo, se dispone que tendrán carácter inconstitucional tanto la acción como la omisión de tipo regresiva que reduzca, afecte o anule, sin justificación, el ejercicio de los derechos. Además, recoge el derecho de repetición que se aplica a los responsables de las lesiones que se generen en nombre del Estado, independientemente de las responsabilidades que deba asumir cualquier servidor público en el orden penal, administrativo y civil.

La Constitución vigente (2008) establece en el artículo 66 los derechos de libertad y, específicamente en el numeral 25 regula que las personas cuentan con el derecho a tener acceso a bienes, tanto privados como públicos de calidad, al igual que con buen trato, eficacia y eficiencia. También a recibir información confiable y correcta acerca de las particularidades y

el contenido. Dicho cuerpo legal (2008) en el artículo 75 contempla dentro de los derechos de protección, el de la tutela judicial efectiva, antes explicado, y en el artículo 76 el derecho al debido proceso, dentro de este, recoge el derecho a la defensa. Entre sus preceptos se refiere a que la autoridad administrativa debe asegurar la observancia de las normas y los derechos de los sujetos procesales en todo procedimiento y respetar todas las garantías del derecho a la defensa dispuestas en el numeral 7.

Por otro lado, se debe hacer mención de que, el artículo 82 de la Constitución de la República (2008) se declara el derecho a la seguridad jurídica sustentado en los preceptos constitucionales y en que existan disposiciones legales previas, que resulten claras, que tengan carácter público y se pongan en práctica por parte de autoridades con competencia para ello. Igualmente, el artículo 85 numeral 2, que se refiere a los servicios públicos, políticas públicas y a la participación ciudadana prevé que, independientemente del predominio del interés general ante el particular, cuando el resultado de la ejecución de la prestación de servicios públicos o de las políticas públicas viole o resulte amenazante para los derechos constitucionales, estos deben reformularse o implementarse otras medidas que permitan resolver los derechos que puedan estar en conflicto.

En relación con el tema de estudio, los artículos 167 al 170 del texto constitucional (2008) dispone lo referente a la Función Judicial, como instancia donde se puede recurrir ante un procedimiento coactivo y determina los principios que rigen la administración de justicia. Igualmente, en el artículo 169 se reconoce al sistema procesal como la vía para materializar la justicia y que las disposiciones legales de naturaleza procesal deben regirse por principios como: celeridad, uniformidad, economía, eficacia, intermediación y simplificación y bajo el respeto al debido proceso.

Por otra parte, la Constitución (2008), en el artículo 225 prevé lo referente a la función pública donde define los entes que la conforman. Igualmente, en el artículo 226 regula lo concerniente a la potestad estatal, en cuanto a que establece que, las entidades estatales, sus organismos, estructuras, servidores públicos deben actuar con base a dicha potestad la que ejercitaran de acuerdo con las competencias y facultades que el texto constitucional y la ley le han reconocido, entre ellas, desarrollar procedimientos coactivos contra los deudores al Estado. De igual manera, en el artículo 227 consagra que, la administración pública, es un servicio de tipo colectivo que opera sujeto a varios requisitos como: calidad, eficiencia, jerarquía, eficacia, transparencia, participación, evaluación y coordinación entre otros.

Asimismo, el 229 de la norma constitucional (2008) regula que los servidores públicos son aquellas personas que bajo cualquier manera o condición brindan un servicio o desarrollan un cargo determinado o función dentro del ámbito público, dentro de estos se encuentran, los que realizan la labor de recaudador quien es responsable del procedimiento coactivo. A estos de acuerdo con el artículo 230 numeral 3 de dicho cuerpo legal, se les prohíbe actuar de manera discriminatoria en el desempeño de sus actividades. En ese sentido, la Constitución ecuatoriana (2008) reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados en el artículo 238 y en el artículo 239 queda dispuesto que deben respetar las normas y sus competencias, por ejemplo, en el ámbito del desarrollo del procedimiento coactivo.

Como se aprecia, de manera general, aunque no esté plasmado expresamente el procedimiento coactivo, la Constitución vigente, está compuesta por varios preceptos legales que regulan su aplicación, los principios y los derechos que deben respetarse en este contexto para garantizar su constitucionalidad. Con base a lo antes expuesto y al principio de supremacía constitucional previsto de forma expresa en el artículo 424 de la norma constitucional (2008) donde se reconoce a dicho cuerpo legal como el superior del ordenamiento jurídico nacional que opera en beneficio de los derechos fundamentales entre ellos el derecho al debido proceso, y se coloca por encima de cualquier otra norma jurídica o acto del poder público, corresponde a continuación, detenerse en el estudio del ámbito jurídico a partir de la revisión de normas infraconstitucionales que regulan la materia coactiva en el Ecuador.

3.2. Ámbito jurídico

Luego de vistas las regulaciones constitucionales que aplican al procedimiento coactivo, es necesario ahondar en las normas que rigen expresamente esta materia. Se debe tener en cuenta que, en ellas, se rige el sector público nacional que es amplio y que, en su mayoría, ejercitan el procedimiento coactivo, entre ellos están: el Servicio de Rentas Internas (SRI), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Servicio Nacional de Aduana (SENAE), entidades financieras, entre otros.

Para iniciar es necesario hacerlo por el Código Orgánico Administrativo (COA) (2017) que en el artículo 42 numeral 9 prevé que dicha norma es aplicable al procedimiento coactivo. De igual manera dispone en el artículo 134 lo referente al procedimiento administrativo por el que se rige la ejecución coactiva que tiene carácter especial. También, dicho Código (2017), en el artículo 216, hace referencia a la terminación convencional que

conduce a la conclusión de un procedimiento, como por ejemplo el coactivo, a través de un convenio ajustado a la ley que se suscribe entre la administración pública y la persona interesada acerca de materias que puedan ser objeto de transacción, lo que permite poner fin a este. Igualmente, el artículo 238 de la norma establece la ejecución sobre el patrimonio, al respecto regula: “si en virtud del acto administrativo, la persona ejecutada debe satisfacer una determinada cantidad de dinero, se seguirá el procedimiento de ejecución coactiva previsto en este Código” (p.31).

Por otra parte, en el Título II, específicamente, establece el procedimiento coactivo y determina las reglas para el ejercicio de esta potestad. El artículo 261 de la norma referida (2017) prevé que gozan de la titularidad para ejercer la potestad coactiva, las entidades que pertenecen al sector público. Igualmente, que este es posible desarrollarlo cuando existe un título de crédito vigente, que no haya caducado, ni prescrito, de ser así, procede su baja. En ese sentido, el artículo 262 del COA (2017), dispone que, el procedimiento coactivo, se debe ejercer por parte de los empleados recaudadores de las entidades estatales a los que la ley le reconoce esta función. El procedimiento objeto de estudio se tramita mediante el aparejamiento del título de crédito pertinente, con los documentos que acrediten la existencia de deuda pendiente de pago. Ante ello, procede, cuando se cuentan con los documentos de pago que se han expedido de manera legal. También sirven, los registros contables u otro instrumento que acredite la deuda. A partir de estos, se procede a la emisión de una orden cobro, dicho documento, es la base para dar apertura al procedimiento.

Por otro lado, el COA (2017) regula en el artículo 263 lo concerniente al proceso ordinario de impugnación y deja claro que es improcedente la impugnación en el orden administrativo contra actos que se expidan desde el momento en que el deudor es requerido para que cancele voluntariamente la obligación. Por ello, la impugnación que procede, es a través del ejercicio de la acción contenciosa ante el órgano judicial con competencia para ello.

Igualmente, el artículo 264, de dicha norma (2017) prevé el régimen de distribución de competencias, a partir de que toda institución pública debe contar con un órgano que tenga entre sus funciones la expedición de las órdenes de cobro y un ejecutor que desarrolle la actividad de cobrar aquellas obligaciones que, a su favor, estén pendientes. El artículo 267 determina como condición para el ejercicio de la acción coactiva, que las obligaciones sean determinadas y exigibles. Con la finalidad de esclarecer el procedimiento en virtud del referido Código (2017) se presentan de forma detallada en dos gráficos las dos etapas del procedimiento: preliminar y de apremio.

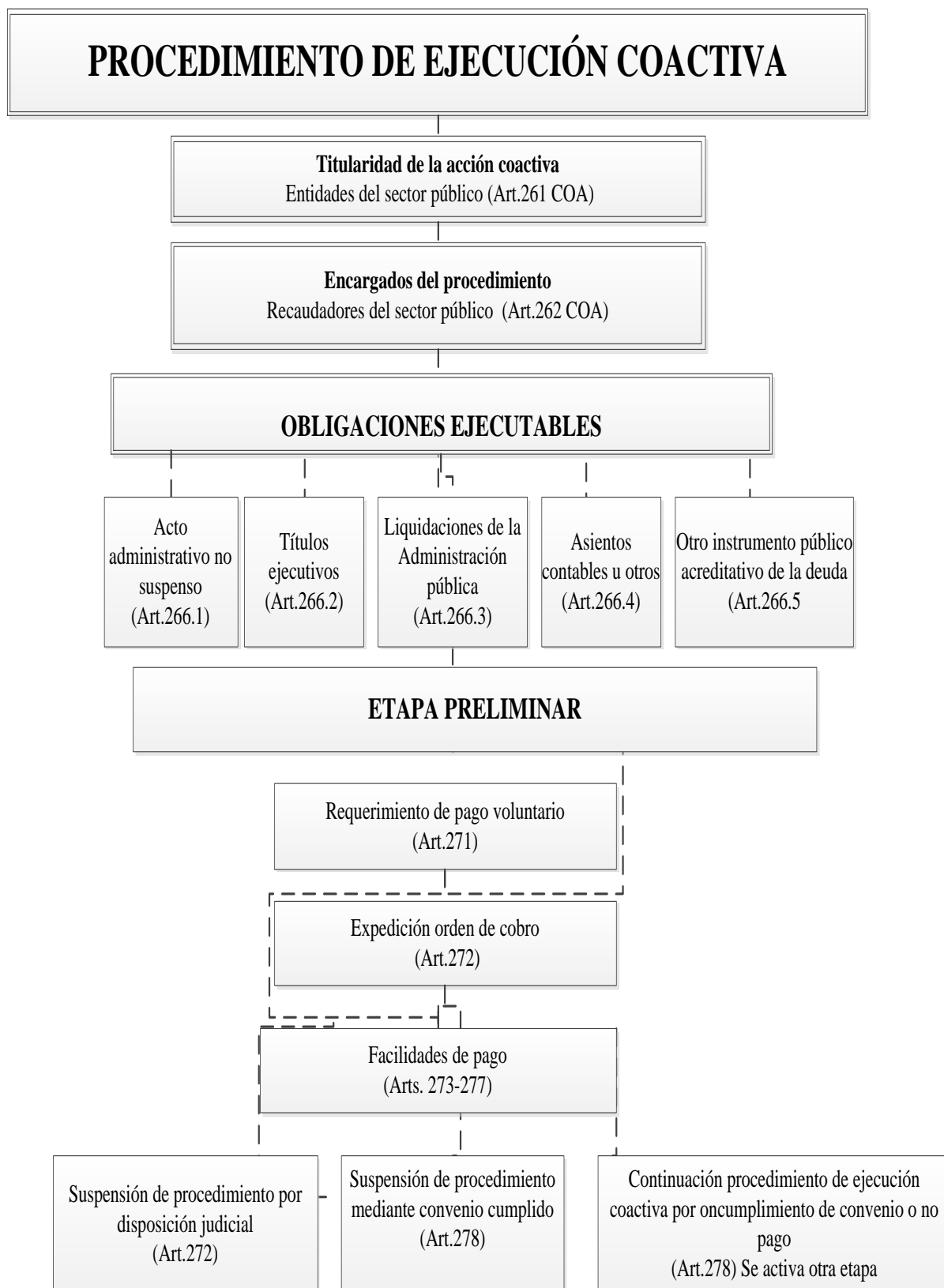


Gráfico 1 Procedimiento coactivo. Etapa preliminar

Fuente: (Código Orgánico Administrativo , 2017)

Elaborado por el autor

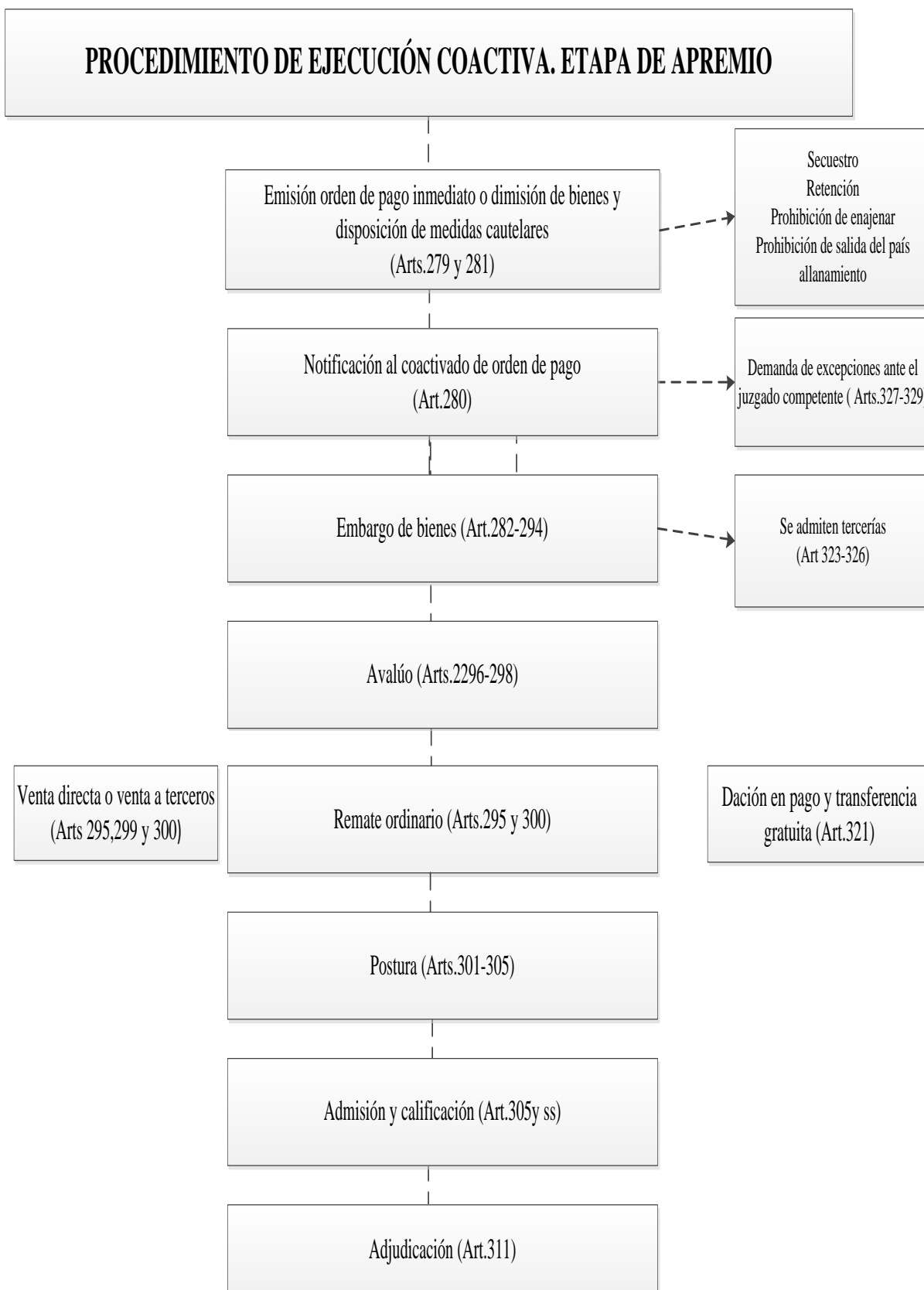


Gráfico 2 Procedimiento coactivo. Etapa de apremio

Fuente: (Código Orgánico Administrativo , 2017)

Elaborado por el autor

Lo antes descrito representa el procedimiento coactivo. Ahora bien, es necesario mencionar que existen otras normativas que regulan algunas cuestiones acerca de la acción coactiva. En ese orden, por ejemplo, el Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD (2010) dispone en el artículo lo concerniente a la recaudación y pago a partir del reconocimiento de un tesorero que es el servidor encargado de recaudar dentro de los gobiernos autónomos descentralizados y quien rectora los procedimientos de ejecución coactiva.

De igual forma, el Código Tributario (2005) reconoce en el artículo 157 la acción coactiva aplicable al cobro de créditos tributarios integrado por: multas, intereses, costas de ejecución, las administraciones tributarias tanto central como seccional y otros recargos accesorios. Esta se sustenta en actos o resoluciones de naturaleza administrativa que hayan ganado firmeza o estén ejecutoriadas, en título de crédito emitido bajo la ley. Además, ante incumplimiento en el pago de tributos, multas, intereses, entre otros, se emite una orden de cobro, la que de conformidad con el artículo 160, se considera como un título de crédito, liquidación o determinación de obligaciones tributarias ejecutoriadas o una sentencia considerada firme y debidamente ejecutoriada que no modifiquen el acto determinativo y corresponde el ejercicio de la acción coactiva.

Asimismo, está el Código Orgánico Monetario y Financiero (2014), que reconoce la acción coactiva y prevé en el artículo 10 lo siguiente:

Artículo 10.- Jurisdicción coactiva. Concédase a las superintendencias, a la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados, al Banco Central del Ecuador, a las entidades del sector financiero público, la jurisdicción coactiva para el cobro de los créditos y cualquier tipo de obligaciones a su favor o de terceros, que será ejercida por el representante legal de dichas entidades. El ejercicio de la jurisdicción coactiva podrá ser delegado a cualquier servidor de la entidad mediante el acto correspondiente. La coactiva se ejercerá aparejando cualquier título de crédito de los determinados en la ley. El procedimiento de coactiva a seguirse será el determinado en la ley (p.6).

Como se aprecia en la cita anterior, dicha norma, reconoce erróneamente, lo concerniente a la materia de coactiva como jurisdicción y no como procedimiento administrativo, tal como lo consagra y lo trata el ordenamiento jurídico ecuatoriano, actualmente.

Corresponde plantear que, en el país, como se ha hecho referencia, está regulado el procedimiento coactivo y con base a esto, varias entidades del sector público cuentan con sus propios reglamentos. Estos, suponen que respondan a las normativas constitucionales y disposiciones jurídicas de menor jerarquía vigentes en estos momentos. Ello se sustenta en que

esta clase de actos normativos, como expone Zavala (2016), se expiden bajo la pretensión de disciplinar cierto asunto. Estos tienen carácter de acto jurídico público, porque representan la voluntad de los poderes públicos, pero deben responder al procedimiento, el respeto a los derechos y las garantías que impone sobre determinada materia el ordenamiento jurídico.

Igualmente, los reglamentos sobre el ejercicio de la potestad coactiva, deben estar atemperados a las características y estructuras de las instituciones públicas. Cabe agregar que, entre las entidades que cuentan con esta normativa, se pueden mencionar a: la Corporación Nacional de Electricidad EP, la Contraloría General del Estado, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Gobierno Autónomo Descentralizado, la Superintendencia de Bancos y el Banco del Pacífico, entre otros.

3.3. Régimen de excepciones

Siguiendo con el estudio del procedimiento coactivo, se debe señalar que el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) (2015) establece los procedimientos Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo. Para estos, en el artículo 299 regula disposiciones comunes como la competencia. Al respecto prevé que en aquellas controversias en las que el Estado o las entidades que son parte del sector público, sea el demandado, la competencia corresponde al órgano judicial del domicilio del actor. Cuando estas instituciones tienen la condición de actor, la competencia se determina en el lugar donde esté ubicado el domicilio del demandado.

Igualmente, estas jurisdicciones, tienen como finalidad, la salvaguarda de los derechos de las personas y controlar la legalidad tanto de los actos administrativos o contratos, como de los hechos vinculados al Derecho Tributario o al Derecho Administrativo. En este orden, el COGEP (2015) determina en el artículo 315 un procedimiento de excepciones a la coactiva. Este resulta aplicable a aquellos procesos de conocimiento donde se aleguen excepciones en esta materia. Este consiste en que el juez, debe calificar la demanda en el término fijado para el procedimiento ordinario, luego se debe citar al funcionario que está ejecutando la acción coactiva con el objetivo de suspender el procedimiento de ejecución. Con posterioridad se convoca a audiencia.

Específicamente, en el artículo 316 del COGEP (2015) están determinadas las excepciones a la coactiva. Estas para Maza (2019) constituye un ejercicio que lleva a cabo el accionante haciendo uso de su derecho a contradecir un procedimiento coactivo a través de

una acción que presenta ante el juzgador con competencia para ello, dotado de imparcialidad y cuyo demandado es el recaudador, si el cuestionamiento se refiere al procedimiento compulsivo de cobro, o al servidor público que expidió el acto administrativo en caso de que estén presentes observaciones o se afecte el derecho al momento de la expedición.

En esa dirección, implica que procede oponerse al procedimiento coactivo cuando están presentes las excepciones que se detallan a continuación y que están contempladas en el artículo 316 del COGEP (2015):

1. No está presente la obligación, inexistencia de una norma jurídica que regule el tributo o exención jurídica: esta se refiere a la prerrogativa que goza cada persona al no ser incluido dentro de la carga impositiva. Esto ocurre, porque la exención no impide que se genere la obligación del pago de cierto impuesto o tributo, sino que la obligación surge al estar contemplado el sujeto dentro de los supuestos de un hecho imponible que está regulado en una norma jurídica que con posterioridad a través de otra disposición legal se le suprime el cumplimiento de una obligación a determinado sujeto.

2. Ante la extinción, ya sea total o parcial de la obligación por solución o por motivo de pago, confusión, compensación, porque ha prescrito la acción de cobrar o por remisión: esta excepción implica que se haya realizado el pago de la suma adeudada a la entidad pública o porque se realice una compensación de las deudas tributarias de una persona a petición de esta o de oficio, entre otros supuestos. Igualmente, puede tener lugar por confusión cuando tanto el sujeto activo como pasivo ha sido tratado bajo condiciones concurrentes. También puede aparecer ante la remisión que es cuando ocurre una condonación de multas, recargos, intereses, bajo la condición de que el contribuyente pague el total adeudado, dentro del término establecido. Otro de los supuestos de esta excepción, es que haya prescrito la acción de cobrar, en Ecuador, que de acuerdo con el Código Tributario (2005) dicha acción prescribe a los 5 años, a partir de que ha sido exigibles; y cuando se presenta una declaración que no está completa o no se presenta, en este caso dicho termino es de 7 años.

3. El funcionario ejecutor carece de competencia: Ello de forma general se refiere a que la persona que estableció el procedimiento coactivo, no goza de la potestad y competencia otorgada por la ley para conocer y solucionar asuntos de esta naturaleza.

4. La personería del coactivado o de su representante, carece de legitimidad: Ello se refiere a que los documentos que acreditan la personería en el proceso no gozan de legalidad, ni cumple con las formalidades legales a estos efectos, al igual que no tiene la competencia

para este acto. Ello conduce a la existencia de ilegitimidad y por tanto, no procede incoar o continuar el procedimiento coactivo.

5. No tener la condición de deudor directo, ni ser responsable de la obligación que generó la acción coactiva. En este caso, se debe comprobar por parte del empleado recaudador que el coactivado sea realmente el obligado a pagar la deuda a la entidad pública. De ahí que es primordial validar información antes del inicio del proceso coactivo para tener la seguridad de que se está ejerciendo la acción contra el verdadero deudor, en caso contrario, perfecciona la excepción antes descrita.

6. Por estar pendiente la expedición de resolución, recurso administrativo, reclamo u observaciones realizadas en relación con el título de crédito o el derecho para su expedición.

7. Encontrarse en trámite la solicitud de otorgamiento de facilidades para el pago o por no estar vencido ninguno de los plazos concedidos, inexistencia de mora de alguno de los dividendos correspondientes.

8. Por haberse presentado demanda de naturaleza contencioso-tributaria por concepto de impugnación de resolución administrativa, antecedente del título o títulos que se ejecutan.

Las excepciones antes mencionadas en los numerales, 6, 7, y 8, están vinculadas a que, se encuentran pendientes de expedición de una resolución que resuelva una reclamación o algún recurso de naturaleza administrativa, una solicitud de facilidad de pago, entre otros supuestos. Por tanto, no es posible se proceda a la apertura un procedimiento coactivo ante estas condiciones. Igualmente, la excepción relacionada con la presentación de una demanda opera de forma similar, ya que una vez que se haya interpuesto el escrito promocional procede la excepción antes mencionada.

9. La existencia de títulos dobles con respecto a una misma obligación y a nombre de una misma persona: se refiere a que existan dos títulos de créditos que contemplan la misma obligación y persona. Ello suele ocurrir con frecuencia y denota descontrol por parte de las instituciones y la inexistencia de un registro actualizado de las obligaciones pendientes.

10. Porque se haya declarado nulo el auto de pago o del procedimiento de ejecución por estarse ante un título de crédito, por transgresión de las normas que regulan su expedición o porque no se cumplan con los requerimientos jurídicos y por tanto el título o el procedimiento, no es válido: esta se relaciona con la inobservancia de las formalidades y las normativas al igual que de los requisitos previstos en el artículo 268 del COA (2017), como por ejemplo que el título referido debe contar con: la designación clara del acreedor y el órgano que lo

expide; el deudor bien identificado; debe constar el lugar, la fecha de expedición; los antecedentes y el motivo por el que se emite; tener definido el monto de la obligación y la fecha en la que comienza a devengar intereses, entre otros.

Cabe agregar que, el artículo 316 del COGEP (2015) dispone , además, que no procede la oposición de las excepciones antes señaladas en los numerales 1, 2,4, 5 y 9, cuando los hechos que la soportan han sido objeto de discusión y se hayan solucionado ante la jurisdicción contenciosa. Igualmente, que contra las resoluciones emitidas en relación con las excepciones mencionadas cabe la interposición de recurso de casación

Por otra parte, el artículo 317 del COGEP (2015) prevé lo concerniente a la suspensión de la ejecución coactiva, lo que procede cuando se consigne la suma total de la deuda al igual que los intereses que ha generado y las costas. Ello aplica aun cuando las excepciones que se aleguen correspondan a falsificación de documentos o a la prescripción de la acción. Para que el procedimiento se suspenda, se debe acreditar la mencionada consignación. Si dicho procedimiento se suspendiera, por treinta días o el demandante no presenta solicitud o escrito alguno en este término, específicamente, previo de la sentencia, de primera o segunda instancia, del órgano judicial de la materia contenciosa administrativa o de casación, el procedimiento culminará a favor del acreedor.

3.4. Conclusión Capítulo II

A partir del examen realizado a la regulación jurídica del procedimiento coactivo es posible llegar a la conclusión de que, está amparado en la Constitución de la República del Ecuador, aun cuando no está consignado de manera expresa. Sin embargo, a partir de que se regula la potestad estatal de actuar ante las deudas con el Estado, la prestación de servicios públicos, la administración pública al igual que un conjunto de derechos y garantías reconocidas a las personas como a la igualdad, no discriminación, seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y el debido proceso al igual que el derecho a la defensa, permite la aplicación de estos preceptos en el ordenamiento jurídico en la materia de estudio.

También, se concluye que, en consonancia con el texto constitucional, existen un grupo de normas infraconstitucionales como el Código Orgánico Administrativo que establece el procedimiento coactivo en sus dos fases: preliminar y de apremio. De igual forma el Código Tributario, el Código Orgánico Monetario y Financiero, entre otros, que contemplan el ejercicio de la potestad coactiva. Al igual que en el sector público varias instituciones cuentan

con reglamentos propias que rigen esta materia de conformidad con el ordenamiento jurídico, aun cuando hay que revisar algunos de ellos para unificar criterios con respecto a la naturaleza administrativa de este procedimiento y no jurisdiccional. Además, estas normas deben estar alineadas al derecho al debido proceso para garantizar los derechos de los coactivados.

Que, el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) (2015) en los artículos 315 y siguientes contempla un procedimiento de excepciones a la coactiva. Estas se aplican en los procesos de conocimientos donde se invoquen una de las diez excepciones previstas en el artículo 316 de este cuerpo legal. La regulación jurídica de este régimen permite consolidar y ejercitar el derecho a la defensa ante los órganos jurisdiccionales, por esto se considera fundamental su aplicación.

4. Sección 3; El ejercicio de la acción coactiva mediante Reglamento del Banco del Pacífico

4.1. Antecedentes Jurídicos

Para revisar los antecedentes jurídicos del ejercicio de la acción coactiva en el Banco del Pacífico, es importante iniciar por decir que esta institución se fundó el 10 de abril de 1972 por Marcel J. Laniado de Wind. Como se indica por el Grupo que rectora dicho banco (2010), comenzó sus operaciones con un capital ascendente a 40 millones de sucres, proveniente de 447 accionistas de varias regiones del país. Su filosofía se sustenta en asegurar el acceso al crédito a todas las ramas de la económica nacional y operar como catalizador en el desarrollo de la nación ecuatoriana.

El Banco del Pacífico, surge de una fusión del Banco Continental S.A. y el Banco del Pacífico S.A. mediante el Decreto No. 941 (2011) . En este en el artículo 1 se estableció que se debía realizar la total transferencia de las acciones al Banco Central del Ecuador como titular del Banco del Pacífico S.A, al igual que dispuso la transferencia de dichas acciones a la Corporación Financiera Nacional que representa al Estado.

Actualmente constituye estrategia institucional del banco (2010) atender las necesidades de su cliente mediante el crecimiento de todos los sectores económicos del país mediante productos y servicios. Su administración se ha trazado como objetivo la búsqueda y empleo de procesos cada vez con mayor eficiencia, a menores costos, y que impacten directamente en la sociedad. Dicha entidad, según la Asociación de Bancos Privados del Ecuador (ASOBANCA) (2021), sus activos tienen un valor de \$6.889 millones con un patrimonio de \$812 millones de dólares. Ante el enfoque planteado y el nivel de operaciones, supone la existencia de deudas, incumplimientos con pagos y en consecuencia la necesidad de incoar el procedimiento coactivo en determinados casos.

En esa línea, es importante destacar que actualmente, el Banco del Pacífico, como explica Cadena (2021) es una entidad privada financiera cuyo único accionista es el Estado ecuatoriano. En virtud de ello, responde a lo previsto en el artículo trigésimo sexto del Código Orgánico Monetario y Financiero (2014) que dispone que las instituciones del sistema financiero en los que la propiedad mayoritaria sea estatal cuentan con la jurisdicción coactiva para efectuar las acciones de cobro correspondientes de los créditos u otra clase de

obligaciones, tanto a su favor como de terceros, siempre que el Estado mantenga su participación en la entidad.

A los efectos de regular el ejercicio de la potestad coactiva en el Banco del Pacifico, está vigente un Reglamento a estos fines, que se examinará a continuación

4.2. Del Reglamento del Banco del Pacífico

Corresponde revisar de forma general a modo introductorio, el Reglamento para el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva del Banco del Pacífico, cuyo procedimiento de la materia se revisará más adelante, detalladamente. Esta norma (2018), está plasmado en el apartado 1 que dispone:

El Banco del Pacifico S.A como entidad financiera cuya propiedad mayoritaria es del Estado ejercerá la jurisdicción coactiva con el objeto de hacer efectivo el pago o cobrar créditos o cualquier tipo de obligaciones que se encuentren vencidos a su favor o de terceros, razón por la cual se dictan las siguientes reglas al procedimiento y organización de su estructura coactiva. (Reglamento para el Ejercicio de la potestad de Ejecución Coactiva del Banco del Pacífico S.A.,2018, p.3)

Por otro lado, en virtud del artículo 1 de la norma referida (2018) se define que, su ámbito de aplicación, se dirige al cobro de créditos u otra clase de obligaciones a favor de dicha entidad financiera o de terceros, que estén ya vencidos. En la norma mencionada se determina los órganos encargados de rectorar esta actividad, específicamente recae en: quien delegue el Presidente Ejecutivo del banco, específicamente, un delegado principal que es el Gerente del área de Coactivas y uno subrogante que es el vicepresidente del area de Asesoría Jurídica y Secretaria General del Banco. Igualmente, existe un abogado coordinador de esta actividad entre los profesionales del derecho que laboran en la institución financiera y varios abogados secretarios junto a un personal de apoyo dedicado a la actividad de coactiva.

Como se aprecia, de lo antes expuesto, el Banco del Pacífico cuenta con una estructura dedicada al cobro de las deudas y, en consecuencia, al desarrollo del procedimiento coactivo. Por esto recoge causales de excusas y recusación que pueden alegarse durante la sustanciación del procedimiento por cualquiera de los trabajadores que laboran en dicha area con la finalidad de asegurar la legalidad, transparencia e imparcialidad en la tramitación de los casos al igual que los pasos a seguir ante su aplicación.

Por otra parte, en el artículo 13 del Reglamento (2018) se dispone acerca de las notificaciones a los coactivados los que se realizan mediante tres maneras: personal (correo electrónico), a través de boleta o por los medios de comunicación con base a las regulaciones del COA. También establece lo concerniente a los actos preparatorios a partir de los requisitos que deben cumplirse para ejercitar la potestad objeto de investigación, entre ellos se debe observar el agotamiento de la etapa de recuperación de la deuda pendiente por medios no judiciales a partir de la existencia del título correspondiente. En este caso se envían el documento acreditativo de liquidación de la deuda, los datos de los deudores u otras personas relacionadas con la obligación pendiente y los documentos que consten en el archivo de crédito del cliente.

Asimismo, el artículo 16 del Reglamento para el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva del Banco del Pacífico (2018) determina que los títulos de crédito deben cumplir con los requerimientos siguientes, los que incumplirse producen la nulidad y la baja del título correspondiente:

1. Debe estar identificado que se emitió por el Banco del Pacifico;
2. Deben constar los datos del deudor, independientemente, debe que sea una persona natural o jurídica;
3. Debe estar plasmada la fecha y lugar en que se expidió el titulo;
4. Debe estar identificado el concepto por el que se emitió y sus antecedentes;
5. Tener definido el monto de la obligación;
6. Debe plasmar la fecha a partir de la que genera intereses;
7. Se debe hacer constar la liquidación de intereses hasta la fecha en que expidió; y,
8. Debe estar firmado de forma autógrafa o en facsímil del servidor competente para su expedición.

Con respecto a las obligaciones vencidas se declaran con base a los documentos y por la autoridad bancaria que corresponda. La documentación pertinente la revisa el órgano ejecutar que determina el inicio del procedimiento de ejecución coactiva. Dicho órgano, también, define lo concerniente al requerimiento de pago voluntario mediante requerimiento al deudor para que lo realice dentro del término de diez días contados a partir de la recepción de la notificación. El deudor puede realizar reclamo ante el referido órgano, solo con base a la inobservancia de los requisitos del título de crédito. Con base a la decisión se comienza o no el procedimiento coactivo.

Asimismo, el Reglamento (2018) regula en el artículo 22 las facilidades de pago a partir de la petición del deudor en un plazo de 10 días, tal como lo prevé el artículo 20. Ello procede antes del comienzo de la fase de remate de los bienes embargados. Resalta la norma que cuando se inicia el proceso de ejecución coactivo y se determine la obligación se le sumaran los gastos en los que la entidad financiera ha incurrido desde el día en que se presentó la solicitud correspondiente. Dicha petición debe consignar claramente, la obligación sobre la que se pide la facilidad de pago, además debe constar una oferta a cancelar de forma impedida un monto que no puede ser menor al 20% de la obligación al igual que el plazo y la manera en que se va a realizar.

Finalmente debe constar la garantía a razón de la diferencia no pagada de la obligación. A continuación, expone el procedimiento para la concesión de facilidades de pago previsto en el Reglamento (2018).

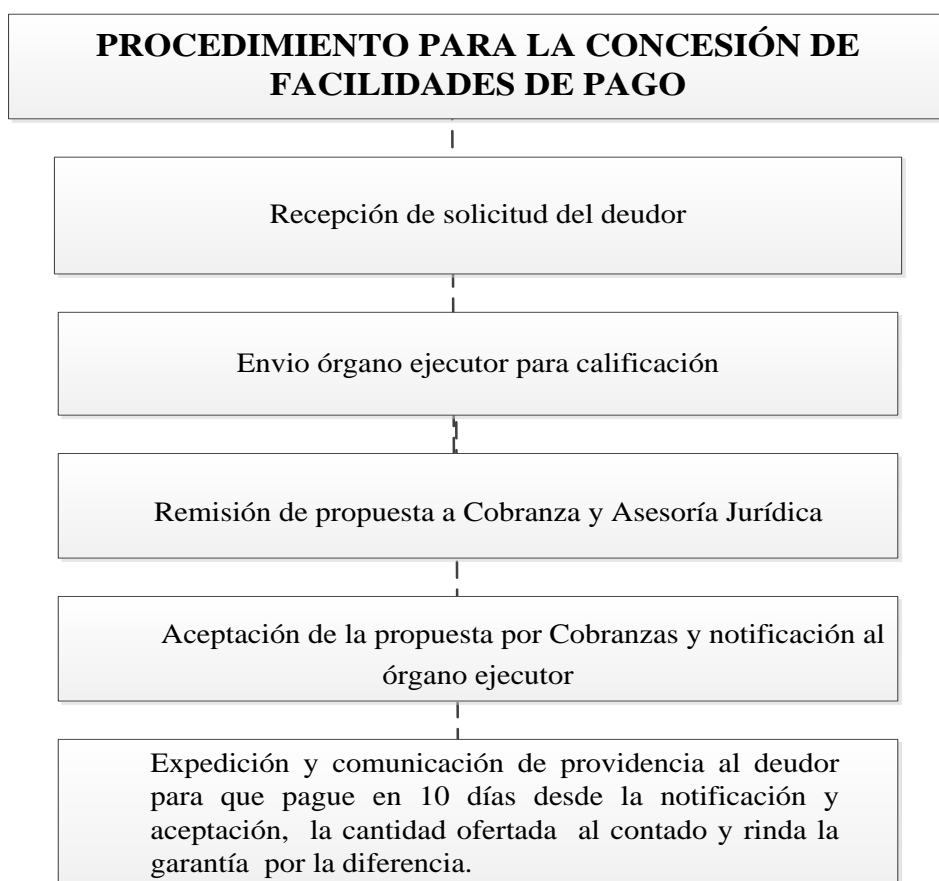


Gráfico 3 *Procedimiento para la concesión de facilidades de pago*
Elaborado por el autor.

Fuente: (Reglamento para el Ejercicio de la potestad de Ejecución Coactiva del Banco del Pacífico S.A., 2018).

Dichas facilidades implican que el pago de la deuda se realice en cuotas, dentro de un plazo no mayor a veinte y cuatro (24) meses, que se cuentan a partir de la notificación de la resolución de concesión de estas. Estas, de conformidad con el artículo 26 del Reglamento (2018), surten como efectos jurídicos, que se suspende el comienzo del procedimiento de ejecución coactiva hasta que la petición sea resuelta el órgano ejecutor. De ser rechazada, se comienza o retoma el procedimiento correspondiente y se adoptan medidas cautelares que se estimen necesarias. En caso de aceptarse las facilidades de pago, se suspende el procedimiento coactivo hasta que se cumpla totalmente con la deuda pendiente. En caso de incumplimiento con los plazos, condiciones y términos de la facilidad, el procedimiento continuará desde el momento en que se haya suspendido.

Igualmente, el Reglamento (2018) establece ciertas limitaciones para la concesión de facilidades de pago, en el artículo 27, entre las que se encuentran: que la garantía de pago de la diferencia no se pague adecuadamente o no resulte suficiente la suma abonada; que el fiador o garante no goce de idoneidad, por incumplimiento con los plazos de las obligaciones que han sido autorizadas a cancelar mediante facilidades de pago, entre otras.

En ese orden, el Reglamento (2018) regula el procedimiento coactivo a partir del Capítulo III, específicamente en el artículo 28. En este se define que se emite la orden de pago cuando no se haya realizado la cancelación voluntaria de la deuda o no se hayan pedido la concesión de facilidades para hacerlo. En dicho momento, se dispone que se realice el pago correspondiente o se dimitan bienes en el plazo de tres días. De incumplirse con ello se procede a embargar bienes que cubran el valor de lo pendiente. En dicha suma se incluyen los intereses moratorios y convencionales.

En ese orden, dentro del procedimiento se regulan los documentos que respaldan la orden de pago, en el artículo 29, la que se acompaña de:

1. La delegación que acredita la competencia para ejercitar la acción coactiva.
2. Aquellos títulos y documentos que hagan constar la deuda objeto de ejecución.
3. La liquidación debidamente actualizada hasta ese día, suscrita por la persona autorizada en el banco del pacifico para estos asuntos.

Con respecto a las medidas cautelares procede en virtud del artículo 30 de este cuerpo legal (2018) ya sea la retención o la prohibición de enajenar bienes. Igualmente se puede pedir ante el órgano jurisdiccional a través de un procedimiento sumario, se proceda a prohibir, al deudor, ausentarse para los casos en que dicha medida se aplica en el régimen

común. Todo ello de conformidad con el artículo 281 del Código Orgánico Administrativo (2017). Se debe apuntar que el coactivado puede generar el cese de dichas medidas a través de una garantía o póliza de cobro inmediato.

Por otro lado, tal como dispone el Reglamento objeto de estudio (2018) cuando se vence la orden de pago, automáticamente se puede solicitar el embargo de bienes sobre aquellos que se han dimitido. Para ello se regula el siguiente orden de prelación en el artículo 32:

1. Sobre aquellos bienes que han sido objeto de medida cautelar.
2. Los bienes que tengan mayor liquidez a los de menor.
3. Aquellos bienes que requieren de mínimas exigencias para ser embargados.
4. Los bienes que resulten más fáciles de transferir o rematar.

En ese sentido, es importante destacar que, el Reglamento del Banco del Pacífico (2018) determina en sus artículos del 34 al 39, la manera en que se desarrolla el embargo según la naturaleza de los bienes dígase: bienes inmuebles; muebles; créditos; acciones, participaciones y otros semejantes; activos, entre otros. Vale detenerse en lo concerniente al embargo de valores y dineros, que está previsto en el artículo 38, donde no se hace alusión a la inembargabilidad de esta clase de bienes cuando procede del salario del trabajador, cuestión que resulta contraria a los preceptos constitucionales contemplados en el artículo 328 de la norma suprema, por lo que amerita una reforma de manera inmediata.

Por otro lado, la norma estudiada (2018) prevé lo concerniente a la cancelación y subsistencia del embargo en el artículo 43. También, se regulan un grupo de excepciones, establecidas en el artículo 46 que pueden alegar los coactivados para oponerse a este procedimiento, ellas son:

1. La carencia de competencia por parte del órgano que ejecuta el procedimiento coactivo.
2. Que la personería del ejecutado o de su representante resulte ser ilegítima.
3. Que la obligación de pago no exista o se haya extinguido.
4. No ser el deudor, ni responsable de la deuda objeto de exigencia en el procedimiento.
5. Tener pendiente un trámite dirigido a la reclamación o recurso, resolución en relación con el título de crédito que generó el procedimiento coactivo.

6. Encontrarse en proceso de solicitud de facilidades de pago de la deuda o que no estén vencidos, ni en mora, los plazos otorgados para su pago.
7. Que el acto administrativo en el que se funda la obligación de pago, esté suspendido por ser ineficaz.
8. Que el título de crédito esté duplicado en cuanto a una misma persona u obligación.

En virtud de los supuestos antes expuestos, de conformidad con el artículo 47, se puede suspender el procedimiento de ejecución por parte del Banco. Ello procede siempre que la persona, acredite que haya presentado demanda por uno de los particulares anteriores y haya realizado el pago de las garantías que correspondan. También se prevé lo referente a los abonos, los que, para ser reconocidos, de acuerdo con el artículo 48 deben haberse realizado por el monto total de la deuda incluidos los intereses y otros rubros derivados de la deuda.

Lo anterior, describe de forma general, el procedimiento coactivo regulado en el Reglamento objeto de estudio el que debe aplicarse aplicado a las garantías del debido proceso previstas en el artículo 76 de la Constitución de la república del Ecuador, antes analizadas en este estudio. Sin embargo, a continuación, corresponde revisar la aplicación del Reglamento para el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva del Banco del Pacífico enfocada en el derecho constitucional antes referido a partir de un estudio de caso.

4.3. Aplicación de la norma legal

A continuación, corresponde estudiar la jurisprudencia en materia de coactivas a partir del estudio una acción de protección interpuesta en primera instancia por el accionante Andrés tapia Bolaños ante la Unidad Judicial De Familia, Mujer, Niñez Y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre Del Distrito Metropolitano De Quito contra el juez de coactivas del Banco del Pacífico S.A.

Antecedentes:

En sentencia expedida en este caso (2020) se consigna:

Que, el Banco del Pacífico dio inicio en el año 2016 inició el Juicio Coactivo No. BP-005874-II-2016 contra el accionante. Con posterioridad en el año 2017, el accionado, ordenó mediante providencia la verificación de las cuentas del actor y ante un resultado positivo, se procedió a ordenar el embargo de una cuenta de ahorros existente en la Cooperativa de Ahorro y Crédito "Juventud Ecuatoriana Progresista" por un monto ascendente a cinco mil doscientos

veintiocho dólares de los Estados Unidos de América con 30/100 (\$5.228,30). En ese orden, el accionante es trabajador de PETROAMAZONAS EP y es justamente en dicha cuenta embargada donde le depositan mensualmente su salario y, en consecuencia, lo dispuesto por el Banco, genero la retención y embargo del salario del accionante. Esto motivó la presentación de la acción de protección por la existencia de una vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

La pretensión presentada en este caso (2020) se sustenta en que se declare la vulneración del derecho a la seguridad jurídica del accionante y que se dejen sin efecto las medidas cautelares consistente en la retención y embargo sobre los dineros depositados en su cuenta de ahorro al ser provenientes de su salario. Igualmente, que se ofrezca una disculpa pública al accionante por parte del accionado.

Aspectos esenciales del proceso y razonamientos del órgano jurisdiccional:

En este caso de estudio (2020) se plasma que el Juez de la Unidad Judicial De Familia, Mujer, Niñez Y Adolescencia es competente para el conocimiento y resolución de la acción de protección al ser el juzgador del lugar donde tuvo lugar el acto narrado.

Las partes utilizarán como medios probatorios, documentos como:

1. El accionante: un certificado laboral expedido por Petroamazonas que acredita su vínculo con la entidad y que los depósitos se realizan en dicha cuenta de ahorros; una copia de un oficio emitido por el Juzgado de Coactivas de la entidad financiera; el Certificado de su afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); roles de pago y la copia simple de un escrito presentado al Banco del Pacífico.
2. Accionado: copias certificadas del expediente coactivo que obra en el Banco del Pacífico.

Los fundamentos legales de esta garantía jurisdiccional se sustentan en la Constitución de la República, en su artículo 86 que establece las disposiciones comunes para tramitar las garantías jurisdiccionales y el artículo 88 que consagra la acción de protección. Igualmente, el artículo 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que regula lo concerniente a dicha acción.

Razonamiento de los jueces:

Que, la acción de protección tiene como objeto proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que han sido objeto de una acción u omisión procedente,

entre otros supuestos, de una autoridad pública no judicial y que esta, represente una violación de los derechos constitucionales.

En ese orden, para decidir en este caso (2020) se identificaron como problemas jurídicos los siguientes:

1. Determinar si la retención expedida por el Juzgado de Coactivas del Banco del Pacífico, resulta contraria al artículo 328 del texto constitucional que regula la inembargabilidad del salario y si ello supone una violación al derecho a la seguridad jurídica.

Para resolver este problema los jueces (2020) analizaron que, este es un derecho constitucional que exige que las normas legales sean claras, previas, gocen de publicidad se apliquen por autoridades con competencia para ello. Igualmente, que este derecho opera como un principio reconocido a escala universal que se traduce a tener certeza en el ámbito del derecho. En ese orden este derecho implica que la integridad, los derechos y los bienes de las personas no sean violentados y en caso de ocurrir deben implementarse los mecanismos adecuados para tutelarlos.

Por otra parte, que en virtud del artículo 328 de la norma suprema se consagra que el salario debe solventar las necesidades básicas, no solo del trabajador sino también de su familia y por ello es inembargable, excepto para cumplir con el pago de pensiones alimenticias. Dicho precepto está contenido además en instrumentos internacionales como el Convenio No. 095 de la OIT en el que se distingue que la remuneración debe ser protegida contra embargo para asegurarle a la persona y a su familia una vida digna.

Que, en los documentos aportados por el accionado en el caso, no se plasmó que al ejecutar la retención debía observarse la prohibición constitucional de inembargabilidad. Por esto se considera se ha incumplido el mandato previsto en la Constitución al respecto. Además, se ha inobservado el precepto de que las personas al igual que las autoridades y las e instituciones deben responder a la Constitución.

Decisión:

Se aceptó la acción de protección presentada por el accionante y se declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte del accionado en nombre del Banco del Pacífico. Se dispuso en sentencia como reparación integral la remisión de un oficio a la cooperativa antes referida, fin de que se abstengan de realizar la retención dispuesta indebidamente. También, realizarla devolución de las sumas están retenidas previa

comprobación de que corresponden a los depósitos realizados por la entidad empleadora a razón de salario. Se fijó como garantía de no repetición el desarrollo de una capacitación a los servidores dentro del área de coactivas. De igual manera que el Banco del Pacífico corrija el texto de su Reglamento para el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva en cuanto a la retención de valores y se incluya la regulación constitucional prevista en el artículo 328.

Luego, el accionado mostró su inconformidad con la decisión antes planteada e interpuso recurso de apelación contra la decisión tomada en este caso ante la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Posteriormente en sentencia (2020) de segunda instancia se rechazó el recurso de apelación y se confirmó la sentencia subida en grado jurisdiccional.

El caso objeto de estudio demuestra que el Banco del Pacífico en su procedimiento de coactiva presenta un vacío legal en su Reglamento lo que condujo a vulnerar un derecho constitucional de una persona, al embargarla de manera ilegítima su salario. Ello refleja la necesidad de revisar el Reglamento para el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva de dicha entidad financiera, a los efectos de asegurar la observancia de los derechos contemplados en la Constitución como al debido proceso a partir de que el artículo 76 en su numeral 1 obliga a toda autoridad administrativa a asegurar tanto, el cumplimiento de las normas como de los derechos de los sujetos procesales.

Este caso, saca a colación el nexo que guardan el derecho al debido proceso y el derecho a la seguridad jurídica vulnerado en el asunto de estudio. Ello se manifiesta en que el fin de la seguridad jurídica, especialmente en el ámbito administrativo, es dotar a las personas de normas claras que respondan al ordenamiento jurídico vigente y que esta, pueda estar debidamente informada, acerca de los efectos jurídicos que pueden producir sus acciones. Por esto, para cumplirlo no solo basta con el conocimiento de las leyes, sino con la implementación de normas y acciones, por parte de la administración, que responda a reglas claras y a un procedimiento, específicamente coactivo, que este sometido a la norma constitucional y a las restantes disposiciones infraconstitucionales que conforman el ordenamiento jurídico. Solo de esta manera es posible garantizar el ejercicio pleno de ambos derechos.

5. Conclusiones/Recomendaciones

Conclusiones

Del estudio antes realizado se concluye:

1. Que, el derecho al debido proceso tiene carácter constitucional como tal, está previsto en el artículo 76 de la Constitución ecuatoriana. Este se sustenta en un grupo de garantías básicas aplicables a todo proceso, incluyendo a los que se desarrollan en el ámbito administrativo. En ese orden, son presupuestos mínimos que permiten el ejercicio del derecho a la defensa. Este opera como un parámetro que permite que cumplir cada uno de los actos, fases y regulaciones relacionadas con determinado procedimiento, dotándolo de la validez necesaria para que surta los efectos jurídicos esperados. A partir de ello toda normativa interna debe estar atemperada a su contenido.
2. Que la potestad coactiva, es propia de los entes administrativos. Su fin está dirigido a ejecutar el cobro, tanto de deudas como multas e impuestos, a través de un proceso de ejecución por cobro coactivo. Este se sustenta en el principio de autotutela, que permite poner todos los medios necesarios sin acudir a sede judicial, a los efectos de reclamar tanto, sus derechos como las deudas pendientes de pago que mantengan los administrados.
3. Que la potestad coactiva y específicamente, el procedimiento coactivo está reconocido en el ordenamiento jurídico nacional, aun cuando el texto constitucional no lo consigne de manera expresa, se deriva de la potestad estatal de actuar ante las deudas con el Estado. Igualmente, está regulado en el Código Orgánico Administrativo que establece de manera clara este procedimiento a partir de dos etapas: preliminar y de apremio. También lo contempla el Código Tributario, el Código Orgánico Monetario y Financiero y el Código Orgánico General de Procesos. Con base a estas normas las entidades han expedido reglamentos internos, atemperados a sus particularidades y necesidad, que regulan, específicamente, el ejercicio de la referida potestad.
4. Que, el Banco del Pacífico es una entidad privada financiera cuyo único accionista es el Estado ecuatoriano. Esta haciendo uso de su facultad reglamentaria, expidió el denominado Reglamento para el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva del

Banco del Pacífico. En el se regula el procedimiento coactivo de inicio a fin y su ejecución.

Sin embargo, el mencionado Reglamento, amerita una revisión detallada, en virtud de las garantías del debido proceso, de forma tal que, los coactivados, cuenten con la debida protección durante su desarrollo. Mediante un estudio de caso, se demostró que esta norma presenta vacíos legales fundamentales en relación con el artículo 38 que prevé lo concerniente al embargo de valores y dineros, los que condujeron a la afectación de un derecho constitucional a un coactivado. Por ello, cualquier omisión en dicho Reglamento en materia de coactiva puede conllevar a la vulneración de los derechos fundamentales como al debido proceso y a la seguridad jurídica. Los referidos derechos tienen una relación estrecha y exigen que las normas sean claras y a la vez, que los procedimientos regulados en ellas, estén apegados al debido proceso. Esto demuestra la necesidad de revisar y reformar dicha normativa interna en materia de coactiva.

Recomendaciones

1. Sugerir a la Dirección de Asesoría Jurídica y Secretaria General del Banco del Pacífico, que realice acciones de capacitación a los servidores y abogados externos del área, a los efectos de estudiar las garantías del debido proceso aplicables a la materia administrativa. Igualmente, con respecto al procedimiento coactivo en virtud de lo establecido en el ordenamiento jurídico nacional a estos fines. Con ello se pretende que se doten de los conocimientos necesarios a la hora de realizar los trámites y atención de las personas involucradas en asuntos de esta naturaleza.
2. Proponer a la Dirección de Asesoría Jurídica y Secretaria General del Banco del Pacífico, a que convoquen, a servidores y abogados externos a debatir las regulaciones establecidas en el Reglamento interno para el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva con la finalidad de intercambiar criterios con base a la Constitución y a las normas que regulan el procedimiento coactivo. Ello debe enfocarse en el objetivo de revisar detalladamente este cuerpo legal y aunar criterios enfocados en la modificación de aquellos artículos que resulten contrarios al debido proceso, entre ellos el 38 que prevé lo concerniente al embargo de valores y dineros.

6. Bibliografía

- Bayona, M. (2017). *El proceso coactivo en el Ecuador y su jurisprudencia. Segunda edición*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Bielsa, R. (2016). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Depalma.
- Cabanellas, G. (2006). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- 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.
- Caso Yatama vs Nicaragua, Caso Yatama vs Nicaragua (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de junio de 2015).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2016). *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano*. San José: CIDH.
- De La Cuadra, T. (2016). *El Derecho Administrativo. Edición 11*. Madrid: Iustel.
- Del Valle, E. (2017). *Créditos y Cobranzas*. México D.F: Fondo Cultural Económica .
- Delgado, A. M., & Cuello, R. (2016). *Los procedimientos en el ámbito tributario*. Madrid: Ariel.
- Díaz, J. (2021). *Debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva*. Lima: Palestra editores.
- 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. (1999). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.
- Garza, F. d. (2005). *Procedimiento Administrativo de Ejecución, Artículos de Derecho Tributario*. México D.F: UNAM.
- Gómez, D. (2018). *Jurisdicción coactiva: potestad Administrativa o función judicial*. Medellín: Temis.

- Gordillo, A. (2018). *Tratado de Derecho Administrativo. Cuarta edición* . México D.F: Porrúa.
- Gozaini, O. (2007). *El debido proceso en la actualidad*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.
- Hoyos, W. (2010). *La Jurisdicción Especial Coactiva*. Quito: Correo legal.
- Jaén Vallejo, M. (2016). *Derechos fundamentales y el debido proceso*. Madrid: Instituto de Estudio e investigación jurídica.
- Lara, V. (2020). *La jurisdicción coactiva de la Contraloría General del Estado ecuatoriano*. Quito: UCE.
- Montaño, A. (2014). *Administración de la cobranza*. México D.F: Trillas.
- Patino, R. (2013). *Sistema tributario ecuatoriano: principios del derecho tributario y régimen tributario administrativo*. Quito: Udla.
- Pérez Royo, F. ., (2008). *Derecho Financiero y Tributario, Parte General, Octava Edición*. Madrid: Civitas .
- Perez, F. (2016). *Derecho Financiero y Tributario, Parte General*. Navarra: Lex Nova.
- Perrino, P. (2013). *El derecho a la tutela administrativa efectiva*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.
- Picó i Junoy, J. (2011). *Las garantías constitucionales del proceso*. Barcelona: Marcial Pons.
- Presidencia de la República del Ecuador. (1907). *Código de Enjuicimiento Civil*. Quito: Corte Suprema de Justicia, 12 de junio de 1907.
- Recurso de apelación acción de protección, 17203-2020-02293 (Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha 25 de septiembre de 2020).
- Santofimio, J. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo. Cuarta edición*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia .
- Secaira, P. (2017). *Curso breve de Derecho Administrativo. Tercera edición*. Quito: CEP.
- Sentencia N.º 136-16-SEP-CC, Caso N.º 2001-H-EP (Corte Constitucional del Ecuador 27 de abril de 2016).
- Sentencia No 4-19-EP/21, Caso-4-19-EP (Corte Constitucional del Ecuador 21 de julio de 2021).
- Sentencia acción de protección. Caso 17203-2020-02293, 17203-2020-02293 (Unidad Judicial De Familia, Mujer, Niñez Y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre Del Distrito Metropolitano De Quito 22 de julio de 2020).
- Stuart, J. (2014). *Principios de economía política*. Madrid: Síntesis.
- Toscano Soria, L. (2006). *Procedimientos administrativos y contenciosos en materia tributaria*. Quito: Pudelco.

- Véscovi, E. (2018). *Teoría general del proceso. Segunda edición* . Santa Fe de Bogotá: Temis.
- Zambrano, A. (2005). *Biblioteca de autores de la Facultad de Jurisprudencia.*. Quito: Corporación de estudios y publicaciones.
- Zavala, J. (2016). *Introducción al Derecho Administrativo, Tomo I. Segunda edición*, Guayaquil: Edino.
- Zavala, J. (2017). *El Debido Proceso Penal. Tercera edición*. Guayaquil: Edino.

Fuentes normativas

- Asamblea Constituyente. (1946). *Constitución Política de la República del Ecuador* . Quito: Asamblea Constituyente.
- Asamblea Constituyente. (2008, CRE). *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.cpcs.gov.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>
- Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo* . Quito: Registro Oficial N° 31 7 de julio de 2017.
- Asamblea Nacional . (2014). *Código Orgánico Monetario y Financiero*. Quito: Registro Oficial N° 332 - 12 de septiembre de 2014.
- Congreso Nacional . (1953). *Código de Procedimiento Civil*. Quito: Registro Oficial Suplemento 133 de 7 de febrero de 1953.
- Congreso Nacional . (1971). *Ley de Impuesto a la Renta* . Quito: Registro Oficial No. 305 del miércoles 08 de septiembre de 1971.
- Congreso Nacional . (2005). *Código Tributario* . Quito: Registro Oficial Suplemento 38 de 14-jun.-2005. Registro Oficial Suplemento 38 de 14-jun.-2005, última modificación: 21-ago.-2018.
- Congreso Nacional. (1989). *Ley de Régimen tributario Interno*. Quito: Registro Oficial No. 341, de 22 de diciembre de 1989.
- Directorio del Banco del Pacífico S.A. (2018). *Reglamento para el Ejercicio de la potestad de Ejecución Coactiva del Banco del Pacífico S.A.* Quito: Banco del Pacífico.
- Presidencia de la República. (2011). *Decreto Ejecutivo No. 941*. Quito: Registro Oficial No. 589 de 2 de diciembre de 2011.

Presidencia de la República del Ecuador. (1907). *Código de Enjuicimiento Civil*. Quito: Corte Suprema de Justicia, 12 de junio de 1907.

Tesis de maestría

Cadena, M. B. (2021). *La desnaturalización de la potestad coactiva administrativa*. Quito: USFQ.

Maza, R. (2019). *Debido proceso en la acción de impugnación a excepciones a la coactiva*. Quito: Universidad Internacional SEIK.

Morán, P. (2017). *El proceso coactivo en la administración tributaria seccional*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

En línea

Armas, N. (2022). *El procedimiento coactivo y la posible vulneración al debido proceso*. Quito: Universidad Indoamérica. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <http://201.159.222.95/bitstream/123456789/2484/1/ARMAS%20CHAVEZ%20ARIANA%20NICOLE.pdf>.

ASOBANCA. (30 de septiembre de 2021). *Cuentas Principales, en millones de USD*. Recuperado el 23 de octubre de 2022, de [/datalab.asobanca.org.ec: https://datalab.asobanca.org.ec/datalab/resources/site/index.html?QlikTicket=z.M1TTjG8d8xRz](https://datalab.asobanca.org.ec/datalab/resources/site/index.html?QlikTicket=z.M1TTjG8d8xRz)

Cassagne, J. C. (2018). *Derecho Administrativo. Tercera edición* (Vol. XX). Lima: Palestra Editores SAC. Recuperado el 2 de octubre de 2022, de [eSearchgate.net/publication/250373022_Las_potestades_y_privilegios_de_la_administracion_publica_en_el_regimen_administrativo_chileno/link/039086ed0cf26e6d78517761/download](https://www.researchgate.net/publication/250373022_Las_potestades_y_privilegios_de_la_administracion_publica_en_el_regimen_administrativo_chileno/link/039086ed0cf26e6d78517761/download)

Grupo Banco del Pacífico. (3 de enero de 2010). *www.bancodelpacifico.com*. Recuperado el 24 de octubre de 2022, de [www.bancodelpacifico.com: https://www.bancodelpacifico.com/grupo-bdp/grupo-banco-del-pacifico/menu/nuestra-historia](https://www.bancodelpacifico.com/grupo-bdp/grupo-banco-del-pacifico/menu/nuestra-historia).

Pizarro, A. J. (2020). *Violación del derecho a la defensa de las personas en los juicios coactivos*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil. Recuperado el 13 de octubre de 2022, <http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/50828/1/Ang%c3%a9lica%20Pizarro%20BDERTPrG%20187-2020.pdf>

7. Referencias bibliográficas

Publicaciones

- Bayona, M. (2017). *El proceso coactivo en el Ecuador y su jurisprudencia. Segunda edición.* Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Bielsa, R. (2016). *Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Depalma.
- Cabanellas, G. (2006). *Diccionario Jurídico Elemental .* Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Caso Yatama vs Nicaragua, Caso Yatama vs Nicaragua (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de junio de 2015).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2016). *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano.* San José: CIDH.
- Del Valle, E. (2017). *Créditos y Cobranzas.* México D.F: Fondo Cultural Económica .
- Delgado, A. M., & Cuello, R. (2016). *Los procedimientos en el ámbito tributario.* Madrid: Ariel.
- Díaz, J. (2021). *Debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva.* Lima: Palestra editores.
- García de Enterría & Tomás Fernández. (1999). *Curso de Derecho Administrativo.* Madrid: Civitas.
- Garza, F. d. (2005). *Procedimiento Administrativo de Ejecución, Artículos de Derecho Tributario.* México D.F: UNAM.
- Gómez, D. (2018). *Jurisdicción coactiva: potestad Administrativa o función judicial.* Medellín: Temis.
- Gordillo, A. (2018). *Tratado de Derecho Administrativo. Cuarta edición .* México D.F: Porrúa.
- Gozaini, O. (2007). *El debido proceso en la actualidad.* Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.
- Hoyos, W. (2010). *La Jurisdicción Especial Coactiva.* Quito: Correo legal.
- Jaén Vallejo, M. (2016). *Derechos fundamentales y el debido proceso.* Madrid: Instituto de Estudio e investigación jurídica.
- Lara, V. (2020). *La jurisdicción coactiva de la Contraloría General del Estado ecuatoriano.* Quito: UCE.
- Montaño, A. (2014). *Administración de la cobranza.* México D.F: Trillas.
- Patino, R. (2013). *Sistema tributario ecuatoriano: principios del derecho tributario y régimen tributario administrativo.* Quito: Udla.

- Pérez Royo, F. . (2008). *Derecho Financiero y Tributario, Parte General, Octava Edición*. Madrid: Civitas .
- Perez, F. (2016). *Derecho Financiero y Tributario, Parte General*. Navarra: Lex Nova.
- Perrino, P. (2013). *El derecho a la tutela administrativa efectiva*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.
- Picó i Junoy, J. (2011). *Las garantías constitucionales del proceso*. Barcelona: Marcial Pons.
- Presidencia de la República del Ecuador. (1907). *Código de Enjuicimiento Civil*. Quito: Corte Suprema de Justicia, 12 de junio de 1907.
- Recurso de apelación acción de protección, 17203-2020-02293 (Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha 25 de septiembre de 2020).
- Secaira, P. (2017). *Curso breve de Derecho Administrativo. Tercera edición*. Quito: CEP.
- Sentencia N.º 136-16-SEP-CC, Caso N.º 2001-H-EP (Corte Constitucional del Ecuador 27 de abril de 2016).
- Sentencia No 4-19-EP/21, Caso-4-19-EP (Corte Constitucional del Ecuador 21 de julio de 2021).
- Sentencia acción de protección. Caso 17203-2020-02293, 17203-2020-02293 (Unidad Judicial De Familia, Mujer, Niñez Y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre Del Distrito Metropolitano De Quito 22 de julio de 2020).
- Stuart, J. (2014). *Principios de economía política*. Madrid: Síntesis.
- Toscano Soria, L. (2006). *Procedimientos administrativos y contenciosos en materia tributaria*. Quito: Pudelco.
- Véscovi, E. (2018). *Teoría general del proceso. Segunda edición* . Santa Fe de Bogotá: Temis.
- Zambrano, A. (2005). *Biblioteca de autores de la Facultad de Jurisprudencia*., Quito: Corporación de estudios y publicaciones.
- Zavala, J. (2016). *Introducción al Derecho Administrativo, Tomo I. Segunda edición*, Guayaquil: Edino.
- Zavala, J. (2017). *El Debido Proceso Penal. Tercera edición*. Guayaquil: Edino.
- Fuentes normativas**
- Asamblea Constituyente. (1946). *Constitución Política de la República del Ecuador* . Quito: Asamblea Constituyente.
- Asamblea Constituyente. (2008, CRE). *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.
- Asamblea Nacional . (2014). *Código Orgánico Monetario y Financiero*. Quito: Registro Oficial N° 332 - 12 de septiembre de 2014.
- Congreso Nacional . (1953). *Código de Procedimiento Civil*. Quito: Registro Oficial Suplemento 133 de 7 de febrerero de 1953.
- Congreso Nacional . (1971). *Ley de Impuesto a la Renta* . Quito: Registro Oficial No. 305 del miércoles 08 de septiembre de 1971.
- Congreso Nacional . (2005). *Código Tributario* . Quito: Registro Oficial Suplemento 38 de 14-jun.-2005. Registro Oficial Suplemento 38 de 14-jun.-2005, última modificación: 21-ago.-2018.
- Congreso Nacional. (1989). *Ley de Régimen tributario Interno*. Quito: Registro Oficial No. 341, de 22 de diciembre de 1989.
- Directorio del Banco del Pacífico S.A. (2018). *Reglamento para el Ejercicio de la potestad de Ejecución Coactiva del Banco del Pacífico S.A.* Quito: Banco del Pacífico.
- Presidencia de la República. (2011). *Decreto Ejecutivo No. 941*. Quito: Registro Oficial No. 589 de 2 de diciembre de 2011.
- Presidencia de la República del Ecuador. (1907). *Código de Enjuicimiento Civil*. Quito: Corte Suprema de Justicia, 12 de junio de 1907.
- Tesis de maestría**
- Cadena, M. B. (2021). *La desnaturalización de la potestad coactiva administrativa*. Quito: USFQ.
- Maza, R. (2019). *Debido proceso en la acción de impugnación a excepciones a la coactiva*. Quito: Universidad Internacional SEIK.
- Morán, P. (2017). *El proceso coactivo en la administración tributaria seccional*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

En línea

ASOBANCA. (30 de septiembre de 2021). *Cuentas Principales, en millones de USD*. Recuperado el 23 de octubre de 2022, de /datalab.asobanca.org.ec: <https://datalab.asobanca.org.ec/datalab/resources/site/index.html?QlikTicket=z.M1TTjG8d8xRz>

Cassagne, J. C. (2018). *Derecho Administrativo. Tercera edición* (Vol. XX). Lima: Palestra Editores SAC. Recuperado el 2 de octubre de 2022, de [researchgate.net/publication/250373022_Las_potestades_y_privilegios_de_la_administracion_publica_en_el_regimen_administrativo_chileno/link/039086ed0cf26e6d78517761/download](https://www.researchgate.net/publication/250373022_Las_potestades_y_privilegios_de_la_administracion_publica_en_el_regimen_administrativo_chileno/link/039086ed0cf26e6d78517761/download)

Grupo Banco del Pacífico. (3 de enero de 2010). *www.bancodelpacifico.com*. Recuperado el 24 de octubre de 2022, de [www.bancodelpacifico.com: https://www.bancodelpacifico.com/grupo-bdp/grupo-banco-del-pacifico/menu/nuestra-historia](https://www.bancodelpacifico.com/grupo-bdp/grupo-banco-del-pacifico/menu/nuestra-historia)