



**UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPÍRITU SANTO**  
**FACULTAD DE DERECHO, POLÍTICA Y DESARROLLO**

**TÍTULO: LA COMPETENCIA DEL JUEZ DE COACTIVAS FRENTE AL**  
**PRINCIPIO DE UNIDAD JURISDICCIONAL**

**TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO**  
**PREVIO A OPTAR POR EL GRADO DE ABOGADO DE LOS**  
**TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**NOMBRE DEL ESTUDIANTE:**

**TANYA JOANDRA SOLINES REYES**

**NOMBRE DEL TUTOR:**

**ABG. ROBERT FRIEND MACÍAS, MTR**

**SAMBORONDÓN, SEPTIEMBRE, 2017**

# **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

## **Jurisdiccional**

### **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio...**

**Joandra Solines Reyes, Universidad de Especialidades Espíritu Santo Ecuador, tsolines@uees.edu.ec, Facultad de Derecho, Política y Desarrollo, Edificio Centro de Convenciones P, Universidad Espíritu Santo, Km 2.5 Vía Puntilla Samborondón.**

### **Resumen**

El ordenamiento jurídico ecuatoriano establece que dentro de los principios constitucionales se encuentra el principio de unidad jurisdiccional. Éste deberá ser aplicado por la Función Judicial, a través de entes investidos de potestad judicial como lo es el juez, ellos son los únicos responsables de la administración de justicia ordinaria sobre actos de hecho y derecho. Este principio excluye todo procedimiento distinto al de la vía judicial, que es donde se traba la Litis; un claro ejemplo de ello es el procedimiento coactivo, el cual tiene como facultad tratar temas administrativos con respecto a las deudas que las personas naturales y jurídicas tienen con el estado; esto a través de un procedimiento que muchos consideran es de jurisdicción especial, la cual no es reconocida por nuestra Constitución, vulnerando el principio antes indicado. Esta acción coactiva es dirigida por un juez de coactiva, el cual de la realización del presente trabajo se puede establecer que, en el cumplimiento de sus funciones este ejecutor coactivo transgrede ciertos principios como el de imparcialidad e independencia, los cuales son base del principio de unidad jurisdiccional. Es por ello que para muchos este procedimiento atenta contra los derechos reconocidos en nuestra Carta Magna.

***Palabras clave:*** coactiva, jurisdicción, juez, principio, imparcialidad.

# **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

## **Jurisdiccional**

### **Abstract**

The Ecuadorian legal system establishes that in the constitutional principles is the principle of jurisdictional unity. This must be applied by the Judicial Function, through bodies filled with sufficient judicial power as the judge, They are solely responsible for the administration of ordinary justice on acts of fact and law. This principle excludes any procedure other than the judicial procedure, which is where Litis is blocked; a clear example of this is the coercive procedure, which has the power to deal with administrative issues with respect to the debts that natural and legal persons have with the state; this through a procedure that many consider is of special jurisdiction, which is not recognized by the Constitution of 2008. This coercive action is directed by a judge of coercion, which of the accomplishment of the present work can be established that, in the fulfillment of its functions this coercive executor transgresses certain principles as the one of impartiality and independence, which are basis of the principle of jurisdictional unit. That is why for many this procedure violates the rights recognized in our Constitution.

***Key Words:*** Coercive, jurisdiction, judge, principle, impartiality.

# **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

## **Jurisdiccional**

### **1. Introducción**

La Constitución de la República del Ecuador del año 2008, vigente a la fecha, dentro de su título de organización del poder, recoge cinco funciones mediante las cuales se encuentra conformado el Estado ecuatoriano. Es así, que la Función Judicial es la encargada de la administración de justicia. Dentro del ejercicio de sus atribuciones se encuentra la de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, siempre basándose en el respeto a los derechos contenidos en la norma suprema de nuestra legislación, así como a los principios sobre los cuales se rige la administración de justicia.

Dentro de esos principios se encuentra el de la unidad jurisdiccional, bajo el cual se pretende que un solo Órgano Jurisdiccional se encargue de la realización de justicia. Por ello, son los jueces quienes operan y administran justicia en el país, respaldados en la competencia que tienen para hacerlo; sin embargo la realidad judicial del país es otra. Dentro de algunas instituciones públicas y semipúblicas se encuentran funcionarios que pese a que no son jueces judiciales están investidos de poder suficiente concedido a través de las leyes y reglamentos de cada institución, para sancionar e imponer multas a personas naturales o jurídicas; y en caso de no pagarlas realizar su cobro por vía coactiva, o, a su vez, cobrar cualquier otro valor que se deba al Estado o sus instituciones por dicha vía.

La persona elegida para presidir los actos judiciales se llama Juez. Este pertenece a la Función Judicial y es elegido bajo criterios de mérito, oposición e

# **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

## **Jurisdiccional**

impugnación; por lo cual es un funcionario competente con autoridad judicial exclusiva para decidir en los juicios presentados ante los tribunales. El juez, en un caso concreto, decide cuestiones de hecho y de derecho.

Por otro lado, el juez de coactiva es un funcionario administrativo, más no judicial; este deviene de la Función Ejecutiva o de otras funciones del Estado, por lo tanto no conserva potestades jurisdiccionales como las de un juez; sino más bien se encarga de conocer el cobro de deudas originadas de actos administrativos, en mérito de un documento ejecutivo.

Como definición general la coactiva es un procedimiento de carácter administrativo, por medio de la cual instituciones del Estado y semiestatales, se encargan de la recuperación de acreencias de sujetos deudores para con estas instituciones.

En esa lógica también se puede dar que los causahabientes o asignatarios son terceros de buena fe en el proceso de coactiva. La dificultad consiste en determinar a quién notificar con la orden de cobro que emita el juez de coactiva, pues existen algunas personas vinculadas al causante de diferentes maneras.

En el presente artículo académico se pretende contrastar la potestad de la Jurisdicción coactiva con el principio de la unidad jurisdiccional, que se aplican en la realidad nacional, ya que hoy en día muchos son los juristas que consideran que la potestad de jurisdicción coactiva en un tipo de procedimiento inconstitucional.

## **2. Antecedentes históricos de la figura coactiva del Estado en el Derecho**

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

La palabra coactiva etimológicamente proviene del latín “coactus” que significa: “ejercer acción en busca de un fin determinado”. De acuerdo al diccionario de Cabanellas (2010), se define a la palabra “coactivo” como “fuerza para apremiar u obligar. Eficaz para apremiar o intimidar”. El origen del procedimiento coactivo es muy remoto y fue la civilización romana la que contribuyó a su surgimiento dentro del ordenamiento jurídico.

Así también, otro gran aporte fue la Ley Romana llamada Poetelia Papiria, en donde se pueden encontrar algunos indicios de las sanciones hacia el deudor. Además incluso desde esa época se consideraba que las sanciones hacia el sujeto pasivo debían ser patrimoniales más no personales.

La primera aparición del procedimiento coactivo en nuestro país fue en la Constitución Política de la República del Ecuador publicada en 1946; seguida por el Código de Procedimiento Civil ecuatoriano que desarrollaba en uno de sus artículos la jurisdicción coactiva. En materia tributaria se llegó a mencionar el procedimiento coactivo en la Ley de Impuesto a la Renta (1971) que en su artículo 128 determinaba que si los jefes de recaudaciones no iniciaban en 3 meses procedimiento coactivo de las acreencias pendientes, estos serían sancionados con su sueldo.

En 1975, Ecuador tuvo un gran avance en cuanto a materia tributaria se refiere, pues se expidió el Código Tributario, que fue publicado en Registro Oficial 958-S, 23-XII-75, mismo que se constituye en una herramienta importante para el cumplimiento tributario, por cuanto, desarrolla un apartado para la ejecución del procedimiento coactivo.

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

Actualmente, el procedimiento coactivo en materia tributaria se rige por el Código Tributario, reformado por última vez el 22 de mayo del 2016, a causa de la entrada en vigencia del Código Orgánico General de Procesos COGEP (2015).

Adicionalmente en el pleno de la Asamblea Nacional actualmente se está discutiendo la posibilidad de la creación de una ley (Código General de Procesos Administrativos) que regularía, entre otras cosas, el ejercicio de la jurisdicción coactiva en general.

### **3. Principio de la Unidad Jurisdiccional**

La jurisdicción se encontraba definida en el antiguo Código de Procedimiento Civil. Se trata básicamente de la facultad que tiene una persona investida de poder suficiente y amplio para administrar justicia; es así que los únicos con autoridad para administrar justicia en el Ecuador son los denominados jueces.

La Constitución de la República, como norma suprema del Ecuador, registra para nuestro sistema procesal el principio de Unidad Jurisdiccional (Asamblea Nacional, 2008). Este principio se presenta como fundamento del funcionamiento de los tribunales. La Unidad Jurisdiccional, acorde a Benalcázar, “implica el impedimento de ejercer facultades jurisdiccionales por parte de los órganos que se encuadran en la Función Ejecutiva. El principio caracteriza a la organización jurisdiccional como eminentemente judicialista” (Benalcázar, 2005).

Por tanto, el principio de unidad de jurisdicción busca mantener la independencia de aquellos funcionarios encargados de administrar justicia, ya que

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

de otro modo se podrían ver afectados derechos importantes de las partes, establecidos en la Constitución. Es decir, el principio tiene como objeto evitar que cualquier otro nivel de funcionarios del Estado, derivados de jurisdicciones especiales, como lo es la coactiva, ejerzan facultades jurisdiccionales ordinarias, impidiendo así que un mismo sujeto sea juez y parte, contrariando así los principios de imparcialidad e independencia.

Es así que el artículo 168 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: “En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución” (Asamblea Nacional, 2008).

En el mismo sentido, varias han sido las críticas respecto de si un mismo sujeto es juez y parte, tal como lo comparte el autor Carlos Cabezas (2016, pág. 15) quien manifiesta que este presupuesto se opone a los principios de imparcialidad e independencia. Al respecto cabe señalar que la relación entre el coactivado y ejecutor coactivo difiere de la relación juez y demandado; esto con sustento en que el ejecutor coactivo tiene que ostentar legítimamente su cargo, que normalmente se instrumentaliza en un nombramiento. Este servidor, no está sometido a las disposiciones del Código Orgánico de la Función Judicial (2015).

De esa diferencia se partirá para contrastar al demandado con el coactivado y al juez con el ejecutor coactivo. Como se ha manifestado en líneas anteriores, los jueces juzgan y hacen ejecutar lo juzgado. Por el contrario, el ejecutor coactivo solo ordena el pago, mas no juzga e interviene previamente a una decisión judicial. En este contexto, se comparte la interpretación que hace

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

(Zavala, 2011, pág. 391) del principio de ejecutoriedad, del cual menciona que la ejecución coactiva de un acto en los bienes del administrado es función del Órgano Judicial la cual es atribuida en nuestro ordenamiento por la Constitución.

Entiéndase como acto, al de carácter administrativo, la resolución unilateral de un sujeto en el ejercicio del poder público para la decisión de un caso concreto que, como dice el artículo 65 del ERJAFE “produce efectos jurídicos individuales.” (Asamblea Nacional, 2002)

Por otro lado, el ejecutor coactivo es el responsable de exigir el cobro de lo adeudado, por medio de un proceso de coactiva, verificando con antelación la exigibilidad de la deuda tributaria, para dar inicio al mismo (González y Nava, 2010, pág. 78 y 79).

Aunque la interacción entre el ejecutor coactivo – coactivado se asemeja en algunos aspectos a la del juez con el demandado, lo cierto es que en la coactiva el ejecutor coactivo es el actor y no existe una dinámica triangular actor-juez-demandado como en la justicia ordinaria.

#### **4. Potestad Jurisdiccional en la Constitución del Ecuador y la jurisdicción coactiva**

La jurisdicción por disposición constitucional y de la ley, radica en que una misma actividad sea ejercida por un solo órgano, al cual se le ha atribuido la ejecución de un deber determinado en garantía de un derecho (Bello y Jiménez , 2008, pág. 495). En este sentido, a la actividad a la que se refiere el enunciado anterior es la de administrar justicia, y el órgano que la ejerza debe pertenecer a la función judicial.

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

Nuestra constitución (2008) señala que los órganos jurisdiccionales son los encargados de la administración de justicia en nuestro país; en consecuencia, se debe entender que se refiere a los jueces y tribunales, los cuales ejercen potestad jurisdiccional exclusiva y excluyente. Es por ello que el poder judicial y la potestad jurisdiccional están correlacionados; puesto que en nuestro ordenamiento jurídico se confiere esta facultad a los órganos que conforman la función judicial..

Lo señalado, sustenta lo expuesto por el profesor I. de Otto y Prado (1989), al decir que “el ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales, por lo que es claro que aquella no puede ser definida como lo que estos hacen, sino viceversa”; es por ello que el principio ajustable al ejercicio de esta potestad, es el de la unidad jurisdiccional, ya que este prevé que sólo a los órganos judiciales le compete el ejercicio del mismo, lo cual se sustenta en nuestra Constitución, misma que distingue a la potestad jurisdiccional como medio para la aplicación del derecho, a través del ejercicio de la jurisdicción atribuida a jueces.

Ahora bien, el ordenamiento jurídico ecuatoriano contempla jurisdicción o procedimiento coactivo; la cual a parecer de Moran (2011) es la potestad que tienen varios organismos del Estado para cobrar acreencias de los sujetos activos por sus propios medios, sin recurrir al poder judicial, haciendo efectivas las obligaciones que se causen a su favor legalmente; criterio que es compartido con el de Luís Zaldumbide (2015, pág. 31 y 32).

La finalidad de un acreedor ya sea persona natural o jurídica, es lograr que sus deudores cumplan con las obligaciones a su favor. Por esto, existen procesos

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

que ayudan a realizar el cobro de lo adeudado a instituciones del estado a través de un proceso administrativo, como lo es la coactiva; tal como lo indica el doctor Patricio Morán Jaramillo (2011, pág. 19) en su obra *El Proceso de Coactiva en la Administración Tributaria Seccional*, donde hace referencia al tratadista Rodrigo Patiño Ledesma (2013, pág. 225), quien señala que la coactiva busca recuperar los créditos obligaciones incumplidas esto con el objeto de facilitar al Estado y sus instituciones recursos suficientes para el desarrollo del país.

Asumiendo lo anteriormente citado, se denomina procedimiento o jurisdicción coactiva, a la acción que el Fisco lleva a cabo en contra de un contribuyente o administrativo que no ha pagado uno o varios tributos o algún valor a su vencimiento; siendo un mecanismo por el cual la Administración cobra las deudas que mantienen los particulares para con el Estado, para que el mismo cumpla con sus actividades sociales; es por ello que se menciona que la jurisdicción coactiva es la potestad del Estado “para recaudar directa y compulsivamente sus créditos fiscales” (Gabriel Velásquez, 1999). Con esto se garantiza el bien común.

Es por ello que, se presupone que al ser dado por un instrumento jurídico no es un procedimiento arbitrario, ilegal o violatorio del debido proceso. Sin embargo este procedimiento atenta contra el principio previsto en el anterior numeral, en el sentido de que la misma Constitución de la República, como norma suprema de nuestro país, prevea la “Unidad Jurisdiccional”, como uno de los principios rectores de la administración de justicia, y que de conformidad con lo explicado el numeral 3 del presente trabajo, es claro que dicho principio pretende que un solo órgano se encargue de impartir justicia, no obstante al

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

existir un procedimiento coactivo se está vulnerando el principio de la unidad jurisdiccional y a su vez la potestad jurisdiccional que tiene los jueces y tribunales en la obtención de la justicia.

#### **5. La vinculación de terceros en los procesos de coactiva de acuerdo a la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales**

La Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales se publicó en el Registro Oficial Suplemento 797, 26-IX-12, el cual incorpora una nueva modalidad de cobranza coactiva; esto es, involucra a terceros como sujetos pasivos de la acción coactiva como a los herederos del causante, por ejemplo. Del artículo 1 de la Ley, reformado por la Ley Orgánica para la Reestructuración de las deudas de la banca pública, banca cerrada y gestión del Sistema Financiero Nacional y Régimen de Valores publicada en el Registro Oficial Suplemento 986, 18-IV-17, se desprenden una serie de aristas que se analizan de manera individual.

En el caso de personas jurídicas que sean utilizadas por sus socios o accionistas para defraudar a la entidad del sector público acreedora, la Disposición Reformativa Cuarta de la Ley Orgánica para la Reestructuración de las deudas de la banca pública, banca cerrada y gestión del Sistema Financiero Nacional y Régimen de Valores (2017), exceptúa a los accionistas minoritarios de las sociedades anónimas inscritas en el Catastro Público del Mercado de Valores de responder con la totalidad de su patrimonio por abusar de su personalidad jurídica, siempre y cuando los mismos no hayan ejercido un cargo de

## La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad

### Jurisdiccional

administración dentro de la compañía y que la forma de haber adquirido las acciones se limite a: cotización en bolsa y herencias, donaciones o legados.

Sin embargo de lo expuesto, los socios en las compañías de responsabilidad limitada solo responden hasta por el límite de su aporte, por lo que la sanción al abuso de la personalidad jurídica societaria quedaría restringida al porcentaje de participaciones sociales que posea cada socio. Esta limitación de la responsabilidad patrimonial, que data de las compañías coloniales del siglo XVII, eventualmente terminará recayendo sobre un hombre o mujer que se encuentre detrás de la persona jurídica.

#### 5.1. *El abuso de la personalidad jurídica*

El artículo 114 literal c) de la Ley de Compañías (2014) otorga el derecho a los socios a que “se limite su responsabilidad al monto de sus participaciones sociales, **salvo las excepciones que en esta Ley se expresan.**” (La negrita me pertenece). En el artículo 115 ibídem se mencionan dos ocasiones en las que los socios responden solidariamente: cuando no existe una exactitud de las declaraciones contenidas en el contrato de constitución de la compañía y por su falta de inscripción en el Registro Mercantil, lo cual conllevaría a simple vista a una difícil aplicación del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales (2012).

Si por omitir una declaración relativa al pago de las aportaciones o al valor de los bienes aportados a la compañía, el socio se beneficia económicamente por el no pago de una orden de cobro, de demostrarse la mala fe de ocultar o simular este hecho, el juez podrá indagar hasta los intereses de los

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

hombres y mujeres detrás de la persona jurídica lo que se conoce como levantamiento del velo societario que se origina de la doctrina norteamericana llamada *disregard of legal entity* traducido literalmente al idioma castellano como desentendimiento de la personalidad jurídica, que no significa lo mismo que revelar el sigilo societario (Castillo, 2011, pág. 15).

El uso de este instrumento requiere que el juez interprete y valore los intereses que realmente se encuentran detrás de la persona jurídica, y sin perjuicio de ello, compartimento el criterio de Fernando de Trazegnles Granda (S.f., pág. 12 y 14) los jueces además deben ahondar en esta estructura societaria hasta identificar a los responsables de la acción u omisión que derivó en una situación ilícita; despojándola así de su vestidura o escudo para descubrir qué relaciones económicas se ocultan detrás de esta forma societaria. En este caso el juez no es el Ejecutor Coactivo, sino un servidor de la Función Judicial, que tiene la potestad de administrar justicia.

La Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia en su fallo No. 120 de 21 de marzo de 2001 publicado en el Registro Oficial 350, 19-VI-01, describe al levantamiento del velo societario como “situaciones extremas que deben analizarse con sumo cuidado, ya que no puede afectarse la seguridad jurídica (...)” La Sala advirtió que el abuso de la personalidad jurídica se ha vuelto una práctica común en los últimos años y que el juzgador está facultado con la mera sospecha de que existe una manipulación de la figura societaria, rasgar el velo y desmembrarlo si es necesario “para determinar cuál es la verdadera situación jurídica y quién es el verdadero responsable u obligado, ya

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

que lo contrario sería amparar un fraude a la ley o abuso del derecho, cosa que por un principio de moral pública no puede admitirse jamás.” (Corte Suprema de Justicia, 2001).

#### **6. Los obligados que por Ley protagonizan la acción coactiva**

En las primeras líneas del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales (2012) se prevé la posibilidad de que las instituciones del Estado con jurisdicción coactiva, también puedan hacer efectivo el cobro de sus acreencias en contra de todos los obligados por Ley.

Esto quiere decir que las personas naturales en virtud de un testamento o sucesión hereditaria, están vinculados al obligado principal, ya sea por lazos de consanguinidad, parentesco o afinidad, por lo que se convierten en sujetos obligados en el procedimiento de cobranza coactiva. Incluso la o el cónyuge sobreviviente hereda la obligación de pagar el importe debido que tenía al tiempo de morir el difunto al cual sucede.

La figura del heredero, para la entidad pública que ejerce la jurisdicción coactiva es una especie de reaseguro. En el caso del deceso del obligado principal, el heredero se convierte en el titular de la relación jurídica con el acreedor (Chaves, 2017). La transmisibilidad de la deuda es la que da continuidad al procedimiento coactivo y lo hace efectivo por más que el coactivado inicial haya fallecido.

Existe una excepción que exime a los herederos de ser sujetos del cobro de la coactiva: cuando aceptan la herencia con beneficio de inventario. No se repudia la herencia, porque sí existe aceptación, pero se considera un beneficio

## La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad

### Jurisdiccional

para el heredero pues él sucede al difunto, previo inventario solemne, en sus obligaciones sólo hasta el valor total de los bienes que heredó sin comprometer su peculio propio. Esta es una sucesión limitada ya que el heredero responde por las deudas y cargas del *de cuius* solo hasta donde alcancen los bienes de la herencia (Parra, 2015, pág. 84).

Los sistemas de responsabilidad *intra vires hereditatis* y *ultravires hereditatis* están tácitamente expresados en los artículos 1270 y 1279 del Código Civil. *Intra* que equivale a dentro, se refiere a que el heredero responde de las deudas sólo hasta donde alcancen los bienes que se encuentran dentro de la masa hereditaria. Mientras que *ultra* que se traduce a más allá, ocurre cuando el heredero tiene la mala fe de omitir bienes hereditarios o simula deudas que no existen en perjuicio de los derechos de los acreedores de la sucesión (Castro, 2015).

En el primer caso, el heredero goza del beneficio de inventario pues lo invocó realizando –como su nombre lo indica- un inventario solemne en la forma que lo establece el artículo 343 del COGEP (2015) con la asistencia del juez y su secretario; y con la presencia de testigos como: el albacea, curador de la herencia yacente, herederos presuntos, el cónyuge sobreviviente, los legatarios, socios de comercio, fideicomisarios y acreedores hereditarios que presenten título de crédito que equivale al auto de pago en la ejecución coactiva. Cabe destacar que el auto de pago se convierte en un título de crédito válido y suficiente cuando está amparado en un acto administrativo que determina la existencia de una deuda y establece el importe de lo adeudado.

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

El segundo caso ocurre en la formación del inventario, previo a obtener el beneficio, cuando el heredero dolosamente omite hacer mención de una parte de los bienes o hace una estimación irreal de los mismos y supone deudas que no existen, como lo explica el artículo 1279 del Código Civil (2016).

El funcionario recaudador de la administración tributaria de la entidad pública facultada por la ley para ejercer la acción coactiva, podrá perseguir los bienes de los herederos para el pago de las deudas del causante, ya sea que estos se encuentren aún en su propiedad, en condominio de los herederos o en propiedad individual de cualquiera de ellos cuando se lleva a cabo la partición sucesoria.

La obligación del deudor se transmite a los hijos y cónyuges con la aceptación de la cuota hereditaria sin beneficio de inventario, de igual forma ocurre con los legatarios que son asignatarios a título singular y que aparecen sólo cuando hay testamento, sin embargo estos pueden repudiarla o alegar su extinción. En estos 3 casos, la cobranza coactiva es una deuda hereditaria, ya que la adquirió el causante en vida y la mantuvo hasta la fecha de su defunción; siendo esta finalmente heredada a los obligados por ley.

En estos casos en particular, el sucesor pasa a ser administrado y se obliga al pago de las acreencias pecuniarias y otras obligaciones de derecho público frente al Estado, a través de un procedimiento coactivo donde un funcionario llamado ejecutor coactivo, emite un acto administrativo motivado a través de un auto inicial mediante el que dispone el cobro de los valores adeudados asegurando así el pago, mismo que beneficia ulteriormente el interés público.

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

Por este motivo, en los incisos segundo y tercero del artículo 72 del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo del IESS (2017), por ejemplo, en concordancia con el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales que se citó en líneas anteriores, dice en su parte pertinente:

...El juez de coactivas de la jurisdicción, en el auto inicial o en cualquier estado de la causa acorde a lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de Seguridad Social y 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, dispondrá el cobro de los valores adeudados al IESS al obligado principal en cada periodo que ejerció tal representación o subsidiariamente a los mandatarios, representantes o administradores y más obligados, de acuerdo a la Ley, incluyendo a los herederos mayores de edad que no hubieren aceptado la herencia con beneficio de inventario; en el caso de personas jurídicas usadas para defraudar, condición debidamente declarada, dichas obligaciones podrán recaudarse hasta el último nivel de propiedad, que recaerá siempre sobre personas naturales, quienes responderán con todo su patrimonio, sean o no residentes o domiciliados en el Ecuador.

(...)

#### **7. El Procedimiento de la jurisdicción coactiva según el COGEP**

La Constitución de Montecristi (2008), determina que “la potestad de administrar justicia (...), se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidas en la Constitución. El sistema procesal es

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

el medio para la aplicación de la justicia; los tribunales y jueces son los encargados de resolver (...)". Por lo tanto, los jueces tienen jurisdicción, que puede ser definida como la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. De conformidad con esto, dicha jurisdicción es la competencia; es decir, el marco reducido, específico y concreto dentro del cual actúa cada juez.

El COGEP (2015), respecto a la jurisdicción coactiva poco o casi nada esclarece; más bien se concentra en el acto administrativo que deviene de la acción coactiva y la impugnación del mismo en sede contencioso Tributario.

Todos los poderes públicos están sujetos a las normas, y la Potestad Administrativa goza del principio de legalidad, el que garantiza la aplicación del ordenamiento jurídico con total sometimiento a la Ley y en virtud a su disposición. Esta potestad administrativa tiene como finalidad tutelar los actos administrativos los que deben ejecutarse en servicio del interés de la comunidad y cuando esta lo exija.

En base a lo antes expuesto, la jurisdicción coactiva es la potestad jurisdiccional otorgada a un ente de derecho público para recaudar deudas fiscales.

Es así que, para el cumplimiento de esta potestad, la legislación ecuatoriana prevé dentro del ámbito judicial el planteamiento de excepciones a la coactiva por parte del deudor, tal como se establece en el Código Orgánico General de Procesos (2015), en el Capítulo II, de Procedimientos Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo, Sección I., artículo 315.

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

Al decir de este artículo, cada vez que se propongan excepciones al procedimiento coactivo, mediante demanda, la misma será llevada por las normas de este código. Un juez calificará la demanda, hará la respectiva citación, la cual tendrá como efecto la suspensión de la ejecución del documento otorgado por el juez de coactiva, asimismo se convocará a audiencia.

Del párrafo anterior se desprenden dos situaciones, la de las excepciones y la suspensión de la ejecución de la coactiva. En la primera, para proponer excepciones a la coactiva. El mismo código prevé en qué casos se podrá oponer las mismas, esto lo hace en su artículo 316. Por otro lado, el código también habla de suspensión de la ejecución coactiva en el artículo 317, en el cual entre otras cosas se determina que para que proceda dicha suspensión, el actor, en este caso el sujeto deudor, deberá haber consignado el valor adeudado más los intereses. El comprobante de la consignación de este valor deberá ser adjuntado a demanda, sin el cumplimiento de este requisito no tendrá efecto la suspensión de la que se ha hablado, sin embargo el procedimiento se seguirá tramitando. Otro dato importante del que habla el artículo de la suspensión es que la consignación que ha de hacer el deudor no constituye de ninguna forma el pago de la deuda.

### **8. Derecho comparado**

En muchas legislaciones, el sistema jurídico está elaborado de tal forma que reúne las estructuras y las modalidades de funcionamiento de las instancias encargadas de la aplicación de reglas de Derecho. Por tanto, para cada acto y para cada hecho que vulnere los derechos y principios que rigen al Ecuador, proporcionando una seguridad jurídica de tal forma que garantice la protección de

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

dichos principios y derechos, la normativa no solo protege los derechos de los particulares, sino que también protege los derechos de la administración pública. A partir de lo expuesto, se realiza una comparación con ordenamientos jurídicos extranjeros.

#### *a) Legislación colombiana*

El diseño constitucional que representa a Colombia como un Estado Social de Derecho, implica que el gobernante, para el ejercicio del poder, ha de someterse a las normas legales preexistentes y reguladoras de las funciones públicas respectivas, cuyo respeto y acatamiento frente al propio Estado y a sus ciudadanos requieren de distintos controles que garanticen el sometimiento a la legalidad e impidan el desbordamiento en el actuar de los órganos estatales (Constitución Colombiana, 2015).

El control fiscal es de incuestionable importancia para el buen funcionamiento y desarrollo del Estado colombiano, entendido por el constituyente como una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigilará la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (Constitución Colombiana, 2015).

Dentro del marco legislativo de Colombia la coactiva se sigue a través de 3 procesos diferentes; el administrativo coactivo, regulado por el Decreto Ley 624 de 1989, Ley 383 de 1997, Ley 2006; proceso coactivo fiscal el cual se encuentra reseñado en la Ley No. 42 de 1993 y la Ley 610 del 2000, el cual es concordante

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

con lo establecido en la Constitución Colombia en los puntos detallados en los párrafos precedentes; así también existe el proceso de jurisdicción coactiva el cual estaba normado en el Código Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Civil, y actualmente existe contenido más específico en la Ley 6 de 1992 y Decreto Ley 1421 de 1993.

La doctrina colombiana respecto de la jurisdicción coactiva acertadamente concuerdan que obstaculiza el cumplimiento de lo que su Constitución llama unidad jurisdiccional; sin embargo hay quienes la ven como una función netamente judicial, por cuanto la materialización del cobro se la realiza por esta vía (Burgos, 2012).

#### *b) Legislación venezolana*

La Ejecución del Créditos Fiscales en Venezuela se rige por el Código de Procedimiento Civil de Venezuela en su capítulo III, de la Ejecución de Créditos Fiscales, entre otras disposiciones con la demanda se presentará la liquidación del crédito o el instrumento que los justifique; y dicha liquidación o instrumento tuvieren fuerza ejecutiva, se acordará en el mismo día la intimación del deudor para que pague dentro de tres días apercibido de ejecución (Código de Procedimiento Civil Venezolano, 1990).

Acepciones de juristas venezolanos coinciden, en que en la determinación de procedimiento coactivo el ente estatal, es quien acusa y condena, lo cual contraviene principios fundamentales del debido proceso.

#### *c) Legislación peruana*

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

El Procedimiento Coactivo en Perú, se denomina así porque se nombran “Ejecutores coactivos” y “Auxiliares coactivos” que deben cumplir requisitos específicos determinados en el Código Tributario, este es meramente administrativo mientras no llegue a su conclusión (Código Tributario, 2013).

De igual manera, las tercerías excluyentes se tramitan también ante el mismo ejecutor coactivo y sus resoluciones son apelables ante el Tribunal Fiscal con lo que termina la Vía administrativa.

La normativa que determina la coactiva en Perú son: Procedimiento de Cobranzas Coactiva Tributaria, contenida en el Código Tributario del Perú, también existe la Ley No. 26979 denominada Ley de Procedimiento de ejecución coactiva compuesta de 40 artículos, siete disposiciones complementarias y transitorias y tres disposiciones finales, esta ley que fue modificada mediante la ley No. 28892 Ley que modifica la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva No 26979, modificada por ley No. 28165.

### **9. Conclusiones**

1. De la temática expuesta en capítulos anteriores se puede concluir que la coactiva es una vía procesal rápida, sin embargo, su celeridad no debería afectar los derechos de los sujetos pasivos o dejar abiertas las posibilidades de abuso de poder por la discrecionalidad de la Autoridad.
2. Es así que se puede determinar que, mal podría actuar un ejecutor de coactiva como parte procesal si además tiene la facultad resolutoria y de ejercicio de la acción coactiva simultáneamente, ya que lógicamente, defendería a capa y

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

espada los actos administrativos que conoció en su momento, contrariando además los principios de independencia e imparcialidad.

3. Siendo la independencia un principio de la Unidad jurisdiccional que asegura la separación de los poderes del Estado para salvaguardar la realización de la justicia, se evidencia que el Juez de Coactiva por su rol dentro del proceso administrativo, además de violentar este principio, vulnera también el principio de imparcialidad que sí es aplicado de manera correcta por el Juez de las Jurisdicciones Contencioso Administrativa o Tributaria, como por ejemplo cuando este último resuelve los recursos de nulidad de la orden de pago planteados por el sujeto pasivo, así como cuando resuelve la impugnación o excepción a la coactiva.
4. De los tres países analizados en el capítulo de legislación comparada, cabe reflexionar que en la estructura española a diferencia de los países latinoamericanos, existe una única jurisdicción, sin embargo la Constitución española sí prevé otras potestades jurisdiccionales, como la llamada jurisdicción especial, la cual contiene dentro de su clasificación al tribunal de cuentas, encargado de la función fiscal, la cual depende de Cortes Generales, siendo sus funcionarios independientes al momento de ejercitar la potestad jurisdiccional.

De lo analizado y contemplado en el presente trabajo se desprende que nuestro ordenamiento jurídico, el procedimiento coactivo es de naturaleza exclusivamente administrativa, llevado por un ejecutor coactivo, que en su caso es un funcionario de la misma entidad acreedora; por lo que se deduce en la realidad de nuestro país,

## **La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad**

### **Jurisdiccional**

esta persona cumple el papel de juez y parte. Ante esta situación, es importante señalar que el funcionario ejecutor designado debería ser ajeno a la a la entidad involucrada dentro del proceso, mismo que debe actuar bajo los principios de independencia e imparcialidad.

De igual forma se desprende, que en nuestro sistema procesal con la introducción de la coactiva, se ha desvirtuado el principio de la unidad jurisdiccional, el cual contempla como única y exclusiva vía de administrar justicia, al poder judicial, bajo la responsabilidad de los Jueces; sin embargo a excusa de implementar un nuevo sistema que se caracterice por ser ágil se ha transgredido lo preceptuado en la norma constitucional.

# La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad

## Jurisdiccional

### Referencias Bibliográficas

- Bello y Jiménez . (2008). *Teoría Gneral del Proceso*.
- Benalcázar, J. (24 de noviembre de 2005). *Derecho Ecuador*. Obtenido de La Coactiva Juicio o Procedimiento Administrativo: <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2005/11/24/la-coactiva-iquestjuicio-o-procedimiento-administrativo>
- Burgos, A. (2012). *La jurisdicción coactiva y su desarrollo en la legislación colombiana*. Obtenido de <http://sired.udenar.edu.co/2690/1/89378.pdf>
- Cabanellas, G. (2010). *Diccionario Jurídico Elemental*. Recuperado el 17 de diciembre de 2016, de <http://es.scribd.com/doc/27671641/Diccionario-Juridico-de-Guillermo-cabanellas-de-Torres>
- Cabezas, C. (26 de agosto de 2016). Análisis jurídico de la coactiva en Ecuador ¿Juicio o trámite administrativo? *Repositorio UCSG*. Obtenido de <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/7103/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-75.pdf>
- Castillo, A. (2011). *Abuso de personificación, develación societaria y extensión de imputación de responsabilidad*. Venezuela.
- Castro, J. (2015). *El límite de la responsabilidad en el cumplimiento de las cargas y deudas que se transmiten al al heredero*. Obtenido de Temas de derecho : <http://jorgeluiscaastrovillacortaabogados.blogspot.com/2015/09/el-limite-de-la-responsabilidad-en-el.html>
- Chaves, W. (Febrero de 2017). *Derecho sucesorio*. Obtenido de Derecho sucesorio: <https://quizlet.com/7680135/derecho-sucesorio-flash-cards/>
- Gabriel Velásquez. (1999). *La jurisdicción coactiva y los servicios públicos domiciliarios*. Obtenido de [www.derecho.org](http://www.derecho.org)
- González y Nava, R. (2010). *Cobranza Coactiva* (Primera ed.). Lima.
- Morán, P. (2011). *El Proceso de Coactiva en la Administración Tributaria Seccional*. Obtenido de <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/2690/1/tm4483.pdf>
- Otto y Prado . (1989). *Estudios sobre el Poder Judicial, Ministerio de Justicia*. Madrid.
- Parra, J. (2015). *Derechos de Sucesiones* (Segunda edición ed.). Medellín: Universidad de Medellín.
- Patiño, R. (2013). *Sistema Tributario Ecuatoriano*. Loja: Universidad de Loja.
- Trazegnles, F. d. (S.f.). El rasgado del velo societario dentro del arbitraje. *Ius et veritas*.
- Zaldumbide, L. (2015). *El procedimiento de ejecución coactiva en la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento en los años 2012y 2013, y elaboración de un reglamento que norme la selección de los funcionarios que laboren en el juzgado de coactiva de la EPMAFS*. Quito. Obtenido de [www.dspace.uce.edu.ec](http://www.dspace.uce.edu.ec)
- Zavala, J. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Guayaquil: EDILEX S.A.

# La Competencia del juez de Coactivas frente al Principio de Unidad

## Jurisdiccional

### Leyes citadas

- Asamblea Nacional . (2014). *Ley de Compañías*. Quito.
- Asamblea Nacional . (2017). Ley Orgánica para la Reestructuración de las Deudas de la Banca. *Registro Oficial Suplemento 986*.
- Asamblea Nacional. (2002). *Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Judicial*. Quito.
- Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito.
- Asamblea Nacional. (2012). Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales. *Registro Oficial 797 de 26-sep.-2012*.
- Asamblea Nacional. (2015). *Código Orgánico de la Función Judicial*. Quito: Corporación de estudios y publicaciones.
- Asamblea Nacional. (2016). Código Civil. *Registro Oficial 46 de 24-jun.-2005*.
- Asamblea Nacional del Ecuador . (2017). Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo del IESS.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). Código Orgánico General de Procesos (COGEP). *Registro Oficial No. 506*.
- Código Tributario. (2013). *Decreto Supremo No. 133-2013-EF*. Obtenido de <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/codigo/fdetalle.html>
- Congreso de la República Venezolana. (1990). *Código de Procedimiento Civil Venezolano*. Venezuela. Obtenido de <http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/31.-C%C3%B3digo-de-Procedimiento-Civil.pdf>
- Congreso Nacional. (1971). *Ley de Impuesto a la Renta*.
- Corte Constitucional. (2015). *Constitución Colombiana*. Colombia. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Corte Suprema de Justicia. (2001). *Corte Suprema de Justicia. 12y 2013, y elaboración de un reglamento que norme la selección de los funcionarios que laboren en el juzgado de coactiva de la EPMAPS*. Quito. Obtenido de [www.dspace.uce.edu.ec](http://www.dspace.uce.edu.ec)