UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA
CARRERA DE DERECHO

TITULO

“ANÁLISIS DEL JUICIO COACTIVO, Y SUS INCIDENCIAS EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES”

Tesis previa a la obtención del Título de Abogado

AUTOR

DIEGO PATRICIO OLALLA PILCO

DIRECTOR DE TESIS

Dr. FELIPE NEPTALÍ SOLANO GUTIERREZ Mg. Sc.

LOJA – ECUADOR

2016

CERTIFICACIÓN

Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez, Mg. Sc. Docente de la Modalidad de Estudios a Distancia de la Universidad Nacional de Loja y Director de Tesis.

CERTIFICA:

Que he dirigido y revisado la tesis intitulada: **"ANÁLISIS DEL JUICIO COACTIVO, Y SUS INCIDENCIAS EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES".** Elaborado por el Señor DIEGO PATRICIO OLALLA PILCO, estudiante del Décimo Módulo de la Carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Loja, quien justifica el presente trabajo de investigación cumple con los requisitos metodológicos, científicos y académicos por lo que autorizo su presentación para la defensa y sustentación.

Loja, Abril del 2016

Atentamente

Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez, Mg. Sc
DIRECTOR DE TESIS

AUTORÍA

Yo, **Diego Patricio Olalla Pilco**, declaro ser autor del presente trabajo de Tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mis tesis en el Repositorio Institucional – Biblioteca Virtual.

AUTOR: DIEGO PATRICIO OLALLA PILCO

FIRMA: _____

CÉDULA: 0603028903

FECHA: Loja, 26 de Abril de 2016

CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO

Yo, **DIEGO PATRICIO OLALLA PILCO**, declaro ser autor de la tesis titulada **"ANÁLISIS DEL JUICIO COACTIVO, Y SUS INCIDENCIAS EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES",** como requisito para optar el Título de **ABOGADO;** autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja, para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 26 días del mes de abril del 2016, firma el autor.

FIRMA: ……
AUTOR: DIEGO PATRICIO OLALLA PILCO
CÉDULA: 0603028903
DIRECCIÓN: Nogales Nº 20 y Junin los Pinos Riobamba
CORREO ELECTRONICO: patolalla@hotmail.com
TEL. CELULAR: 0995001191

DATOS COMPLEMENTARIOS

DIRECTOR DE TESIS:	Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez Mg. Sc.
TRIBUNAL DE GRADO:	
PRESIDENTE:	Dr. Mg. Sc. Augusto Astudillo Ontaneda
MIEMBRO DEL TRIBUNAL:	Dr. Mg. Sc. Carlos Manuel Rodríguez
MIEMBRO DEL TRIBUNAL:	Dr. Mg. Darwin Quiroz Castro

DEDICATORIA

A mi hermano Juan Miguel Olalla Pilco

A mis padres Segundo Olalla y Rosa Pilco

A mi esposa Carina Riofrio y a mi hija Danna Olalla

AGRADECIMIENTO

A mi hermano: Juan Miguel Olalla Pilco;

Quien es la persona que siempre confió en mí y es el responsable de incentivarme en la culminación de mi carrera profesional de Abogado.

A la Universidad Nacional de Loja, por abrirme las puertas de tan noble y prestigiosa Institución, para formarme como un profesional.

A mis maestros por su tan abnegada dedicación a la enseñanza Universitaria.

A la MED, gracias a la cual alcancé a culminar mis estudios universitarios.

A mi Director de Tesis el Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez, Mg. Sc, quien con su paciencia, esmero y dedicación supo guiarme en este proceso de titulación universitaria

TABLA DE CONTENIDOS

1. TÍTULO

2. RESUMEN

ABSTRAC

3. INTRODUCCIÓN

4. REVISION DE LITERATURA

4.1 MARCO CONCEPTUAL
4.1.1. Juicio
4.1.2. Definición de Coactiva
4.1.3. Que es el Juicio Coactivo
4.1.4. La extinción
4.1.5. El Pago
4.1.6. Dación en pago
4.1.7. Medidas cautelares
4.1.8. Embargo
4.1.9. Secuestro
4.1.10. Retención
4.1.11. Sujetos Procesales
4.1.12. Impuesto
4.1.13. Modo de extinguir las obligaciones

4.2 MARCO DOCTRINARIO
4.2.1. Jurisdicción Coactiva Concepto
4.2.2. Características de la Jurisdicción Coactiva
4.2.3. Cobranza coactiva o ejecutiva
4.2.4. Elementos Sustanciales del acto administrativo municipal
4.2.5. El ejecutor
4.2.6. El debido proceso en la jurisdicción coactiva
4.2.6.1. Institución del Debido Proceso
4.2.7. Análisis Doctrinario

4.3. MARCO JURÍDICO
4.3.1. La Constitución
4.3.2 COOTAD
4.3.3 Código de Procedimiento Civil
4.3.4. Código Tributario
4.3.4.1. Aplicación Código Tributario en los Municipios
4.3.5. Juicio Coactivo
4.3.5.1. Concepto
4.3.5.2. Procedimiento
4.3.5.3. Procedimiento coactivo en el Código de Procedimiento Civil

4.3.5.3.1. Etapas
4.3.5.3.2. Etapa administrativa
4.3.5.3.3. Etapa judicial

4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA
4.4.1. Legislación Chilena
4.4.2. Legislación Española
4.4.3. Legislación Argentina

5. MATERIALES Y MÉTODOS
5.1 Materiales
5.2 Métodos
5.2.1 Método Descriptivo
5.2.2. Método Deductivo
5.2.3 Método Explicativo
5.2.4 El método Jurídico
5.2.5 Método Científico
5.2.6 Método Analítico
5.2.7. Método Comparativo

6. RESULTADOS
6.1 Resultados de la aplicación de encuestas

7. DISCUSIÓN
7.1 Verificación de objetivos
7.1.1. Objetivo General
7.1.2. Objetivo Especifico
7.2. Fundamentación jurídica para la propuesta de reforma

8. CONCLUSIONES

9. RECOMENDACIONES
9.1 Propuesta de Reforma Jurídica

10. BIBLIOGRAFIA

11. ANEXOS

1. TÍTULO

“ANÁLISIS DEL JUICIO COACTIVO, Y SUS INCIDENCIAS EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES”.

2. RESUMEN

La coactiva es un procedimiento sin duda, ágil, rápido, y hasta se podría decir sumarísimo, y hace efectivo el cobro de rubros, dividendos, valores vencidos, a las Instituciones del Estado, y que se generan por la prestación de servicios públicos.

Analizando más detenidamente este aspecto, y hablando directamente del juicio coactivo, se analizará en el presente trabajo investigativo, las diversas concepciones que manifiestan las contradicciones existentes entre la forma en que se aplican las medidas cautelares y el cobro de valores adeudados.

Si directamente se analiza la jurisdicción coactiva, la misma que se encuentra establecida en el COOTAD y manteniendo al Código de Procedimiento Civil, observamos que no existe para la persona afectada la facultad de defenderse dentro del mismo procedimiento Administrativo, teniendo que recurrir al trámite de excepciones ante un juez de lo Contencioso administrativo, atenta al principio constitucional de simplicidad.

Además la finalidad del DEBIDO PROCESO, que es garantizar el equilibrio de las partes. En este caso NO se manifiesta ya que rige el “PRINCIPIO SOLVE ET REPETE”, que significa, o pagas o se remata contradiciendo a la constitución que garantiza la correcta aplicación del debido proceso.

Y sin ir más lejos un ejemplo práctico lo encontramos en el impago del impuesto predial, principal rubro de la Administración Tributaria Municipal, que para su plena validez debe ser notificado, caso contrario se atenta contra garantías constitucionales y legales; dentro del procedimiento de

coactiva que inicia la Administración Tributaria, debe, como es lógico y procedente notificarse todo acto de determinación tributaria.

Luego de haber expuesto una breve síntesis acerca de la aplicación de medidas cautelares en el juicio coactivo y las debilidades que existen para su efectividad se tomarán muy en cuenta lo siguiente:

Teniendo como premisa principal el estudio acerca de si la coactiva es un juicio ó una medida administrativa, y en este sentido se analizarán aspectos de fondo y de forma que caracterizan a un juicio y a un acto administrativo. Como los casos de mantener elementos como la terceridad y exclusividad. Y hablamos de terceridad cuando el juzgador es imparcial o neutral, no se puede ser juez y parte, como en el caso de los Jueces de Coactiva, ya que son autoridades de la misma Institución que está generando el mencionado juicio. Y en el caso de la exclusividad se da cuando la jurisdicción corresponde única y exclusivamente a los jueces, como dicta el Art. 3 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, que denomina a los Jueces de Coactiva como Jueces Especiales. Y lamentablemente se dan casos en los cuales los Jueces de Coactiva no son abogados ni doctores en derecho, requisito esencial para desempeñar las funciones de Juez, de acuerdo al Art. 2 de esta Ley.

Como aspecto básico y fundamental algunos tratadistas manifiestan que la jurisdicción se materializa con la sentencia, y en este caso los jueces de coactiva no dictan sentencias, por lo tanto no declaran derechos en discusión, más bien su función radica en hacer efectivo el cobro de una obligación vencida. Y con este breve análisis se concluye que la coactiva es

en su mayor parte de acción administrativa, porque directamente su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración de cobro de una obligación vencida que por cualquier motivo se adeuden a las Instituciones del Estado.

Aplicando la metodología de tipo científica, mediante herramientas como la encuesta, se obtendrá un resultado factible para una posible reforma al Código de Procedimiento Civil; Y por sobre todas las cosas se debe tener siempre presente que la República del Ecuador, como lo establece la Constitución, es un Estado de Derechos, en donde se fomenta por sobre todas las cosas la imparcialidad, el buen trato, la igualdad de oportunidades, así como se provee una justicia digna, inmediata y efectiva a la sociedad ecuatoriana en general. En este caso el COOTAD no efectiviza el principio de Imparcialidad, lo que origina la problemática en la desigualdad de condiciones con referencia a su directo acusador.

2.1. ABSTRACT

Coercive is a procedure undoubtedly agile, fast, and one might even say accelerated, and gives effect to the collection of items, dividends, up, to the institutions of the state and that are generated by the public service values.

Analyzing more carefully this aspect, and speaking directly of coercive judgment, it is analyzed in this research work, the various concepts that express the contradictions between the way that the relief and recovery of due values apply.

If directly coercive jurisdiction is analyzed, the same as is set out in COOTAD and maintaining the Code of Civil Procedure, we note that there exists for the affected power to defend within the Administrative Procedure person, having to resort to pending exception before a judge of administrative litigation, attentive to the constitutional principle of simplicity.

With the main premise studying whether coercive is a judgment or an administrative measure, and in this sense aspects of substance and form that characterize a trial and to an administrative act are discussed.

Applying the methodology of scientific type, using tools such as the survey, a feasible outcome will be for a possible reform of the Code of Civil Procedure; And above all things should be kept in mind that the Republic of Ecuador, as established by the Constitution is a State of Rights, which is promoted above all things fairness, good treatment, equal opportunities, and dignity, immediately and effectively to the Ecuadorian society in general justice is

provided. In this case the COOTAD no effective the principle of impartiality, which causes the problem in unequal conditions with direct reference to his accuser.

3. INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación que lleva por tema "**ANÁLISIS DEL JUICIO COACTIVO, Y SUS INCIDENCIAS EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES**", se basa directamente en las falencias que existen en el COOTAD y en el Código de Procedimiento Civil, en lo que se refiere al Juicio Coactivo; para una más ágil aplicación de las medidas cautelares en favor del coactivado. Centrándonos directamente en los juicios coactivos que realiza el GAD Municipal de Riobamba, para la recuperación de su cartera vencida. Procurando que a través de este trabajo de investigación, se entregue un aporte significativo a la sociedad, el mismo que mantenga cambios radicales en el proceso judicial coactivo, que se basen en el Código de Procedimiento Civil. Y con este análisis poder divisar una panorámica del ámbito nacional, como también seccional de las Entidades Municipales, cumpliendo las normativas jurídicas fundamentales de cumplir y hacer cumplir la Constitución y demás leyes.

Como ya es de conocimiento público los tributos se han convertido en una de las fuentes fundamentales de ingresos económicos a las dependencias gubernamentales, es fácil suponer que las medidas que se implanten para efectivizar esta acción sean las más agiles y efectivas. Como en este caso los juicios coactivos a diferencia del proceso judicial ordinario, se ha establecido un procedimiento que podría decirse sumarísimo, sencillo en su estructura, conformado por normas procesales de ejecución inmediata.

Está recuperación estará a cargo de los funcionarios recaudadores de las respectivas administraciones tributarias, quienes se encargan de la

ejecución Coactiva destinado a la recuperación de la deuda a cargo del contribuyente que no cumplió con el pago oportuno de la misma ni tampoco impugnó la obligación dentro del plazo que las normas tributarias permiten como un mecanismo de garantía. Y de esta manera entrando en materia de análisis principal, existirán diversas medidas de fuerza destinadas a posibilitar la recuperación de la deuda tributaria, como las **MEDIDAS CAUTELARES**.

También es necesario estudiar las circunstancias en las que se desenvuelve este juicio coactivo, como el análisis de la problemática que se suscita por: La falta de los principios constitucionales de IMPARCIALIDAD, el mismo que se da por la falta de igualdad entre el juzgador que es Juez y parte y el coactivado; y que por ende afecta directamente en la ejecución de medidas cautelares. La problemática de ser juzgado por autoridades que no cumplen lo establecido en normas jurídicas, como que para ser juez se necesita ser abogado, y; Aspectos como la sustanciación de un juicio que podría ser más bien un acto administrativo. De esta manera el presente trabajo de investigación se desarrollará con la siguiente estructura:

Parte I, Se va a tratar el problema de la investigación, a través de un análisis que identifique la verdadera problemática que se experimenta en la realidad que vivimos, orígenes, consecuencias, además de un análisis crítico, la formulación de objetivos, con su respectiva justificación del proceso a investigar.

Parte II, se refiere a los actos administrativos, se realiza un análisis de sus diferentes significados, elementos sustanciales, su forma y fondo, presunción de legalidad y ejecutoriedad, y notificación.

En el Capítulo III, se refiere al Sistema Tributario Ecuatoriano, se realiza un análisis de la normatividad tanto del Código Tributario y en especial a la ley Orgánica de Régimen Municipal, en lo referente al procedimiento que siguen las entidades seccionales para la recaudación coactiva de los créditos tributarios que no han sido cubiertos oportunamente por los contribuyentes. El interés fundamental es estudiar y demostrar que la finalidad del DEBIDO PROCESO, está garantizando un proceso justo, donde no haya negación o quebrantamiento del debido proceso garantizado en la Constitución.

Parte IV, se analiza de manera concreta, la notificación del impuesto predial, dentro de los procedimientos de ejecución de créditos tributarios que inicia la administración tributaria municipal, ya que el administrado no cuenta con el tiempo necesario para ejercer un derecho básico y constitucional como es el derecho a la defensa, ya que inmediatamente que se le notifica ya está inmerso en el proceso coactivo y es coercionado a través de la vía coactiva a dar cumplimiento inmediato de sus valores adeudados. Los resultados de la investigación de campo con la aplicación de encuestas y entrevistas, se hará la discusión con los objetivos, las opiniones que sustenten la problemática al final determinará las conclusiones, recomendaciones y a través de ello se fundamentará la respectiva propuesta de reforma.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

4.1.1. JUICIO

El juicio como ente regulador de problemáticas entre las partes mantiene diversas conceptualizaciones como:

- Para Guillermo Cabanellas Juicio es: ***"Capacidad o facultad del alma humana que aprecia el bien y el mal y distingue entre la verdad y lo falso. Conocimiento, tramitación y fallo de una causa por un Juez o Tribunal"***
- En el diccionario de la Lengua ESPASA se manifiesta lo siguiente: ***"Facultad del entendimiento que permite discernir y juzgar"***
- **"*En general, la palabra juicio se refiere a la capacidad racional humana que le posibilita elegir y valorar entre el bien y el mal. Se dice que una persona es carente de juicio o que no está en su sano juicio cuando posee sus capacidades mentales alteradas y no puede discernir sobre sus acciones con claridad de pensamiento*"[1].**
- ***"En el ámbito jurídico se denomina juicio al proceso, voluntario o contencioso, que se lleva a cabo ante los órganos del Poder Judicial para lograr una decisión, homologar un convenio o dirimir litigios. Comienza con la demanda. En caso de juicios voluntarios puede ser por presentación conjunta de todos los actores, como sucede por***

[1] http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/juicio#ixzz3tHwv3eIu

ejemplo, en un proceso sucesorio, donde se presentan todos los herederos pidiendo que se los declare como tales".[2]

4.1.2. COACTIVO/A

- Para Guillermo Cabanellas es: "***Con fuerza para apremiar u obligar".***
- Manuel Sánchez Zuraty, quien manifiesta que ***"se entiende por Jurisdicción Coactiva o Procedimiento Coactivo, a la potestad de diferentes organismos del Estado para cobrar acreencias directamente, sin necesidad de recurrir al Poder Judicial (…)"***

4.1.3. JUICIO COACTIVO

- Edgar Guillermo Escobar Vélez manifiesta: ***"La Jurisdicción coactiva es una función jurisdiccional asignada a un organismo o a un funcionario administrativo determinado para que sin recurrir a la autoridad judicial, haga efectiva, por la vía ejecutiva, las deudas fiscales expresas, claras y exigibles a favor de la entidad pública que ejerce dicha jurisdicción."***[3]
- ***"La acción coactiva es el procedimiento previsto por la ley, para ser efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto (tributos, intereses, multas) se debe al Estado y a las demás instituciones del sector público que por ley tienen esta jurisdicción, llegando inclusive a la utilización de la fuerza".***

---

[2] http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/juicio#ixzz3tHxp7JSs
[3] ESCOBAR Vélez, Guillermo El Proceso de Jurisdicción Coactiva, Medellín, Señal Editora, 2003, pág.13.pag 15).

http://www.ecuamundo1.com/lex-dura-lex/derecho-tributario/

- ***Es la facultad que tiene la Administración Tributaria para efectuar la cobranza de las obligaciones tributarias utilizando los mecanismos coercitivos legales, como con los embargos sobre cualquiera de los bienes muebles o inmuebles de propiedad de los contribuyentes morosos, con la finalidad de obtener la recuperación total de sus obligaciones impagas".***

  http://www.satch.gob.pe/informacionTribNoTrib/cobranzaCoactiva/

- ***"Se entiende por Jurisdicción Coactiva la potestad jurisdiccional asignada a las entidades de Derecho Público del nivel central nacional y territorial, para hacer efectivas por sus propios medios las obligaciones legalmente causadas a favor del erario público. Los organismos de control fiscal también tienen esta potestad sobre las obligaciones que surgen de los fallos de responsabilidad fiscal y las multas que en el ejercicio del mismo control se impongan."***

  http://www.derecho.com/c/Jurisdicci%C3%B3n_coactiva

4.1.3.1. JURISDICCIÓN COACTIVA: CONCEPTO

Se entiende por Jurisdicción Coactiva la potestad jurisdiccional asignada a las entidades de Derecho Público del nivel central nacional y territorial, para hacer efectivas por sus propios medios las obligaciones legalmente causadas a favor del erario público. Dentro de la ley, el área de jurisdicción coactiva propende por el efectivo recaudo de las sumas de dinero generadas como consecuencia de los fallos con responsabilidad fiscal resultado de un

procedimiento administrativo de responsabilidad fiscal debidamente agotado, así como de las multas y demás títulos ejecutivos que sirvan de base para el recaudo de caudales públicos a su cargo; con el fin de llevar a cabo el propósito constitucional y legal del control iscal, principalmente salvaguardando los dineros del Estado Los organismos de control fiscal también tienen esta potestad sobre las obligaciones que surgen de los fallos de responsabilidad fiscal y las multas que en el ejercicio del mismo control se impongan.

De igual manera diversos tratadistas manifiestan su criterio acerca de la Jurisdicción Coactiva, conceptos que darán un mayor enfoque al desarrollo del presente trabajo de investigación como los que se mencionarán a continuación:

- Es así que, tal como lo indica Sánchez M. (2009*),* ***"se entiende por Jurisdicción Coactiva o Procedimiento Coactivo, a la potestad de diferentes organismos del Estado para cobrar acreencias directamente, sin necesidad de recurrir al Poder Judicial".***
- Escobar E. (2003) manifiesta: ***"La Jurisdicción coactiva es una función jurisdiccional asignada a un organismo o a un funcionario administrativo determinado para que sin recurrir a la autoridad judicial, haga efectiva, por la vía ejecutiva, las deudas fiscales expresas, claras y exigibles a favor de la entidad pública que ejerce dicha jurisdicción."***

- Además, Patiño R. (2003) agrega ***"la doctrina es coincidente al concebir al proceso de ejecución como la vía más idónea para la realización del material de un derecho, en razón de sus especiales características de agresividad, conocimiento abreviado y rapidez de su desarrollo Aspectos del Proceso Coactivo Los aspectos generales de la jurisdicción Coactiva, empiezan por la comprensión de las dos instancias de recaudación que comprenden su aplicación, el sistema judicial y el sistema administrativo, siendo de selección dependiendo de la vinculación a la evolución jurídica del país.***
- Morán P. (2011), en la selección del sistema de recaudación, **"*el sistema judicial se caracteriza porque la Administración debe acudir a los órganos del poder judicial para obtener el cobro de lo adeudado y no pagado voluntariamente, cuando la deuda sea vencida, líquida y exigible, elaborando la propia administración el título ejecutivo que sirve de base para solicitar la ejecución al órgano judicial. Mientras que, el sistema administrativo prescinde de los órganos judiciales en el procedimiento ejecutivo, que compete los propios órganos administrativos."***
- Adicional a esta percepción Pérez F. (1998) apunta a que ***"entre las características del procedimiento de apremio señala que se trata de un procedimiento exclusivamente Administrativo, siendo privativa de la Administración Tributaria la competencia para entender el mismo y resolver todos sus incidentes."***

- Benalcázar J. (2008), recalca ***"la Administración Pública ostenta, para la consecución de los fines y de los cometidos que le compete cumplir, de un medio que le es natural e indispensable: el poder público. Esta verdad indiscutible, coloca a la Administración Pública en una especial posición frente a la Función Judicial pues, a diferencia de lo que ocurre con los particulares, no tiene la carga de someter sus pretensiones a juicio declarativo o ejecutivo para dotarlas de fuerza ejecutoria…"***

4.1.4 LA EXTINCIÓN

En la extinción de las obligaciones, es necesario tomar en cuenta que su característica fundamental, es que tienen un tiempo determinado de duración o son temporales desde su inicio hasta su cumplimiento, lo que implica que siempre se extinguen, cuando se ejecuta la prestación. En Roma, los modos de extinción de las obligaciones eran los admitidos por el "ius civile", y a estos, se sumaban aquellos que el pretor los reconocía como tales.

4.1.5. EL PAGO

- Según el diccionario de Cabanellas, PAGO es: ***"Cumplimiento de una obligación. Abono de una deuda. Entrega de una cantidad de dinero debida. Satisfacción de ofensa o agravio. Padecimiento de castigo, pena o correctivo. Aplicación de merecido escarmiento."*** Cabanellas Torres de Cuevas Diccionario Jurídico Elemental.

- Para Raimundo Emiliani, ***"se entiende por pago cualquier modo de extinguir la obligación, sin embargo, dentro de lo jurídico, el pago es el cumplimiento exacto del contenido de la obligación, por lo que expresa: "Con el pago, la extinción de la obligación es una consecuencia; es el modo natural de cumplir la obligación[4]"***

4.1.6. DACIÓN EN PAGO

- Para Guillermo Cabanellas, La Dación es: ***"Acto o acción de dar, sólo en términos jurídicos. Entrega real y efectiva de algo. EN PAGO. Con Mayor rigorismo clásico se denomina también datio in soluti, o sea acción de dar algo para pagar una deuda. En general significa la entrega de una cosa en pago de otra que era debida o una prestación pendiente.[5]"***
- Cabanellas - Alcalá y Zamora en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, expresan que la dación en pago ***"es denominada también como datio en solutum, o sea acción de dar algo para pagar una deuda. En general significa la entrega de una cosa en pago de otra que era debida o de una prestación pendiente. Como forma de extinguirse las obligaciones constituye la transmisión del dominio de ciertos bienes, hecha por el deudor, u otro en su nombre, al acreedor o***

[4] MILIANI ROMAN, Raimundo. Curso razonado de las obligaciones: fuentes involuntarias, efectos, modalidades y extinción de las obligaciones. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2001. Pág.: 877
[5] Cabanellas Torres de Cuevas Guillermo Diccionario Jurídico elemental

acreedores, por el precio o valor que salda por completo una deuda o la compensa parcialmente[6]"

- Paga es para Joaquin Esrriche ***"La satisfacción o prestación de lo que se debe dar o hacer…"*** Esrriche Joaquin Diccionario Jurídico razonado.

4.1.7. MEDIDAS CAUTELARES

- Para Carneluttí, ***"el proceso cautelar sirve de forma inmediata a la composición procesal de la litis, pues su finalidad es la garantía del desarrollo o resultado de otro proceso del cual saldrá la composición definitiva".***
- Calamandrei, ***"sostiene que es una anticipación provisoria de los efectos de la garantía jurisdiccional, vista su instrumentalidad o preordenación".***
- Para Couture, "***la finalidad de las medidas cautelares es la de restablecer la significación económica del litigio con el objeto de asegurar la eficacia de la sentencia y cumplir con un orden preventivo: evitar la especulación con la malicia".***

Las medidas cautelares como el embargo y el secuestro, y el objetivo de estas medidas es evitar la insolvencia del deudor, también se busca con dichas medidas asegurar el cumplimiento de la obligación por parte de este, ya que si no responde por el cumplimiento, se pueden rematar sus bienes y de esta manera cumplir con la obligación.

---

[6] Cabanellas - Alcalá y Zamora en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual

4.1.8. EMBARGO

El embargo es una medida judicial que se toma para sacar los bienes del deudor del comercio. Respecto al embrago, con este se busca evitar que el deudor de manera intencional se insolvente o que por alguna circunstancia los bienes que le pertenecen dejen de ser de su propiedad.

4.1.9. SECUESTRO

El secuestro, es el depósito de una cosa que se disputan dos o más individuos, en manos de otro que debe restituir al que obtenga una decisión a su favor. La persona que debe restituir la cosa a quien obtenga la decisión a su favor se denomina secuestre. El secuestro se encuentra regulado por el **Código Civil**.- ***Art. 2116.- Llamase en general depósito el contrato en que se confía una cosa corporal a una persona que se encarga de guardarla y de restituirla en especie. La cosa depositada se llama también depósito.***

El secuestro es la guarda de dicho bien hasta que la obligación sea satisfecha. Cuando nos referimos a secuestro como medida cautelar, estamos hablando de secuestro judicial, ya que este se divide en convencional y judicial; el convencional se constituye por el consentimiento de las personas que se disputan el objeto, y el judicial es el que se constituye por decreto de autoridad judicial.

4.1.10. RETENCIÓN

- Meza Barros, lo define así: ***"El derecho legal de retención puede definirse, como la facultad concedida por la ley al detentador de una cosa que debe entregar o restituir, para rehusar legítimamente la entrega o restitución y, conservar la cosa, mientras no se le satisface de un crédito que tiene relacionado con ella".***

La retención es la cantidad que se retiene de un sueldo, salario u otra percepción para el pago de un impuesto, de deudas en virtud de embargo, es decir, te retienen ahora para asegurar el pago del impuesto.

- ***"Conservación de parte de una cantidad que se debe pagar para garantizar el cumplimiento de alguna obligación, generalmente de tipo fiscal".***

También encontramos en instancias como el SRI, conceptos acerca de la retención: ***"La retención es la obligación que tiene el comprador de bienes y servicios, de no entregar el valor total de la compra al proveedor, sino de guardar o retener un porcentaje en concepto de impuestos. Este valor debe ser entregado al Estado a nombre del contribuyente, para quien esta***

retención le significa un prepago o anticipo de impuestos".[7]

[7] http://www.sri.gob.ec/de/retencion-de-impuestos

4.1.11. SUJETOS PROCESALES

Dentro del proceso de jurisdicción coactiva se distinguen dos sujetos procesales: Sujeto Activo y Sujeto Pasivo.

4.1.11.1. Sujeto Activo. En cualquiera de los casos es el ente administrativo el mismo que posee toda la facultad y es capaz de fiscalizar, administrar y recaudar el impuesto.

4.1.11.2. Sujeto Pasivo. Es aquel participe en quien recae las obligaciones del pago del tributo, siendo en estos casos personal naturales y jurídicas, al igual que otros entes públicos y privados.

4.1.12. IMPUESTO

Los impuestos son tributos cuyo hecho imponible se define sin referencia a servicios prestados o actividades desarrolladas por la Administración Pública. En ocasiones, se definen como aquellos que no implican contraprestación, lo que se ha criticado porque da a entender que existe contraprestación en otros tipos de tributo, cuando el término "contraprestación" es propio de relaciones sinalagmáticas y no unilaterales y coactivas como las tributarias. Una definición más estricta señala que los impuestos son aquellos tributos que no tienen una vinculación directa con la prestación de un servicio público o la realización de una obra pública.

En los impuestos, el hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del contribuyente. Son los más importantes por el porcentaje que suponen del total de la

recaudación pública. Son prestaciones pecuniarias obligatorias establecidas por los distintos niveles estatales.

Tributo es la obligación monetaria establecida por la ley, cuyo importe se destina al sostenimiento de las cargas públicas, en especial al gasto del Estado. Son prestaciones generalmente monetarias. Son verdaderas prestaciones que nacen de una obligación tributaria; es una obligación de pago que existe por un vínculo jurídico. El sujeto activo de las relaciones tributarias es el Estado o cualquier otro ente que tenga facultades tributarias, que exige tributos por el ejercicio de poderes soberanos, los cuales han sido cedidos a través de un pacto social.

El sujeto pasivo es el contribuyente tanto sea persona física como jurídica.

Sujeto de jure: el que fue considerado en la norma al establecer el impuesto.

Sujeto de facto: es quien soporta la carga económica del impuesto, a quien el sujeto de jure traslada el impacto económico. En el moderno estado de derecho los tributos son creados por ley. El Estado es una forma moderna de convivencia social.

4.1.13. DE LOS MODOS DE EXTINGUIRSE LAS OBLIGACIONES

Es así que el **Código Civil** manifiesta en su **Art. 1583**.- Las obligaciones se extinguen, en todo o en parte:

Por convención de las partes interesadas, que sean capaces de disponer libremente de lo suyo;

1. ***Por la solución o pago efectivo;***
2. ***Por la novación;***
3. ***Por la transacción;***

4. ***Por la remisión;***
5. ***Por la compensación;***
6. ***Por la confusión;***
7. ***Por la pérdida de la cosa que se debe;***
8. ***Por la declaración de nulidad o por la rescisión;***
9. ***Por el evento de la condición resolutoria; y,***
10. ***Por la prescripción***

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1. HISTORIA DEL PROCESO COACTIVO.-

Tratando de realizar una análisis más objetivo a cerca de la coactiva es necesario partir desde un inicio y desde el punto de vista en el cual se enfoca la acción coactiva como una base o una estructura para recobrar valores adeudados al Estado y por tal la Cobranza Coactiva, organizada desde la perspectiva del derecho procesal administrativo tributario, tiene su origen primario en la existencia del Estado, en la cualidad de este de ser sujeto económico, es decir de poder transformar ciertos hechos sociales (la renta, el comercio, las ventas, etc.) en deudas, en créditos fiscales. Este poder de transformación está fundamentado en la satisfacción de las necesidades públicas que el Estado pretende y garantiza otorgar, como el bien común, la paz, la seguridad jurídica, etc., .organizando esta búsqueda y satisfacción, fundamentado este poder en la búsqueda y organización de la satisfacción de las necesidades públicas. Es, entonces, el Estado quien con su sola existencia crea y le imputa al ser humano una primera “deuda”, una deuda social. Las razones son históricas, historia no cómo la “memoria colectiva del pasado”, sino como origen y fuente de nuestra organización social, como fundamento normativo: fuerza que sostiene las coordenadas de la interrelación social.

La causa de la tributación está en la existencia del Estado, en la cualidad que ha tomado el Estado de hacer del tributo (que se le entregue dinero al Estado) su principal forma de existir y supervivir; fenómeno político jurídico antes que económico.

La tributación es un deber, un estar sometido a derecho; eso indica que el Derecho tributario es prescriptivo, es decir prescribe un orden, deberes. Y un deber implica necesariamente organización, control y administración de las deudas, de la capacidad de hacer efectivo su cumplimiento.

Es para efectivizarse los deberes incumplidos que ha de implementarse medios técnicos, como la Cobranza Coactiva. Dicho de otra manera la Cobranza Coactiva es una técnica usada por el Estado para lograr se cumpla esa primera deuda impuesta por él a la sociedad.

El Derecho Tributario parece más bien un derecho del Estado como sujeto activo. Las normas son de relación entre el Estado y las personas de una determinada sociedad; normas, por lo tanto, de regulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, o las personas que la conforman.

El Estado al organizarse para existir, organiza las deudas de la sociedad, que luego el llamará presupuesto nacional. Se trata de la riqueza del Estado, de la adquisición de la riqueza del Estado, que luego tendrá que ser distribuida entre todos, entre la sociedad, porque ese es el fundamento que le da validez al accionar del Estado, a su capacidad de crear deudas (que recoge, o consolida por medio de la tributación).

El Estado crea deudas y para efectivizar estos tributos, y estos los impone a través de la ley, que describe y prescribe una determinada condición o circunstancia fenomenológica, así, “la ley atribuye a ciertos hechos la virtud, la potencialidad, la fuerza necesaria para determinar el nacimiento de la obligación tributaria.” Es más, el nacimiento del sujeto, o persona como deudor, responde pues a la creación de una hipótesis legal, de un hecho

como hipótesis; verificada esta hipótesis el deudor nace. Desde que se verifica el hecho al que la ley atribuyó esta virtud jurídica, la cuantía en dinero (legalmente fijada) es crédito del Estado; en el mismo instante, la persona privada prevista en la ley y relacionada con el referido hecho se convierte en deudor.

El hecho que encuentra la hipótesis legal crea el crédito. El Estado ha generado su riqueza de un hecho externo y fuera de él. El sólo tiene que recoger los frutos y estos se dan cuando hay.

4.2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA JURISDICCIÓN COACTIVA

Las características del trámite que siguen algunas de estas instituciones que tiene la “jurisdicción coactiva”, es la de poder ejercer ellas mismas el juicio contra el deudor, sin necesidad de acudir a la Función Judicial, con la salvedad de que las excepciones son conocidas por esta Función del Estado.

Este es un privilegio que ostenta la administración Pública, como un medio natural e indispensable para cumplir sus objetivos. Es la llamada “Autotutela de la Administración Pública”. Esta potestad coloca a la Administración Pública” en una especial posición frente a la Función Judicial, porque, a diferencia de lo que ocurre con los particulares, no tiene la carga de acudir al Juez para dotar de fuerza ejecutoria a sus actos y resoluciones; para hacerlos exigibles e interponerlos al ciudadano; para exigir su cumplimiento incluso con el uso de la coacción o ejecución compulsiva. Algunos autores se deciden por caracterizar la función por el órgano o agente que la ejerce, y

así la actividad desarrollada por el poder Ejecutivo corresponde a la administración; la ejercida por los jueces a la jurisdicción. La jurisdicción es eminentemente pública.

La ejercen solo entes del estado y de aquí su carácter predominante. La recaudación de valores, debe tener como sustento liquidaciones reales o determinaciones precisas de lo que en verdad se adeuda para que entre otros motivos, por razones de necesidad social se busque encontrar el equilibrio entre el deudor y el estado, el cual en caso de controversia deje expedita la vía contenciosa para asegurar la vigencia del ordenamiento jurídico preestablecido.

En el caso coactivo, la tutela de los derechos subjetivos, constituyen en la actualidad una función eminentemente pública ejercida por el estado y los organismos autorizados a hacerlo.

Existe gran diversidad de tratadistas que explican ampliamente la jurisdicción coactiva como:

- En efecto, como lo explican Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, ***"...La Administración no necesita someter sus pretensiones a un juicio declarativo para hacerlas ejecutorias; sus decisiones son ejecutorias por propia autoridad..., de modo que las mismas imponen por sí solas el cumplimiento, sin que resulte oponible al mismo una excepción de ilegalidad, cuya apertura, a su vez, tampoco interrumpe por sí sola esa ejecutoriedad. Pero tampoco si ese cumplimiento es desatendido por quienes resulten obligados al mismo necesita la Administración recabar respaldo judicial para***

imponer coactivamente dicho cumplimiento (juicio ejecutivo), sino que ella misma puede imponer con sus propios medios coactivos la ejecución forzosa... En otros términos: la Administración está exenta de la carga de someter sus pretensiones tanto a juicio declarativo como a juicio ejecutivo, que alcanza a los demás sujetos del ordenamiento sin excepción[8]"

- Para otros, la jurisdicción coactiva ***"es una prerrogativa del Estado denominada por muchos tratadistas «privilegio exorbitante del Estado»; hace que él no tenga que acudir como un simple particular a demandar por el juicio ejecutivo común, lo que entorpecería su cometido, ya que es bien sabido el cúmulo de procesos que atestan los despachos judiciales". [9]***

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

4.2.2.1 CARACTERISTICAS EN EPOCAS HISTORICAS

La naturaleza jurídica de un tributo es una modalidad de ingreso público o prestación patrimonial de carácter público, exigida a los particulares.

---

[8] Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, Madrid, Civitas Ediciones S.L., Undécima Edición, 2002, pág. 493

[9] http://www.lijursanchez.com/derecho-civil/640-el-proceso-de-jurisdiccion-coactiva.html

Carácter coactivo: Para garantizar la auto imposición, principio que se remonta a las reivindicaciones frente a los monarcas medievales y que está en el origen de los Estados constitucionales, en Derecho tributario rige el principio de legalidad. En virtud del mismo, se reserva a la ley la determinación de los componentes de la obligación tributaria o al menos de sus elementos esenciales.

Carácter pecuniario: Si bien en sistemas pre modernos existían tributos consistentes en pagos en especie o prestaciones personales, en los sistemas tributarios capitalistas la obligación tributaria tiene carácter dinerario. Pueden, no obstante, mantenerse algunas prestaciones personales obligatorias para colaborar a la realización de las funciones del Estado, de las que la más destacada es el servicio militar obligatorio.

En ocasiones se permite el pago en especie: ello no implica la pérdida del carácter pecuniario de la obligación, que se habría fijado en dinero, sino que se produce una dación en pago para su cumplimiento; las mismas consideraciones son aplicables a aquellos casos en los que la Administración, en caso de impago, proceda al embargo de bienes del deudor.

Carácter contributivo: El carácter contributivo del tributo significa que es un ingreso destinado a la financiación del gasto público y por tanto a la cobertura de las necesidades sociales. A través de la figura del tributo se hace efectivo el deber de los ciudadanos de contribuir a las cargas del Estado, dado que éste precisa de recursos financieros para la realización de sus fines. El Federalista justificaba la atribución de la potestad impositiva a

los poderes públicos afirmando que, el dinero ha sido considerado, con razón, como el principio vital del cuerpo político, como aquello que sostiene su vida y movimiento y le permite ejecutar sus funciones más vitales. El carácter contributivo permite diferenciar a los tributos de otras prestaciones patrimoniales exigidas por el Estado y cuya finalidad es sancionadora, como las multas.

Las contribuciones sociales a la Seguridad Social y otras similares son consideradas tributos por algunos Estados, como Italia, México o Brasil. Por el contrario, Bolivia, Ecuador o España se encuentran entre los países que no las consideran como tales. En Argentina, la mayor parte de la doctrina adhiere a la consideración de su naturaleza tributaria, aunque no es una cuestión pacífica. (Véase Contribución especial).

4.2.3. COBRANZA COACTIVA O EJECUTIVA

Es muy importante para cualquier Administración Tributaria, el poder efectuar ejecutivamente sus decisiones administrativas. Es decir, una vez que se reconoce un derecho u obligación de un contribuyente, debe ser cumplimentado de inmediato, sin que su ejecución dependa de la conformidad del gobernado o de otros organismos. Esto significa en cobranza gubernamental, que cuando un contribuyente está obligado al pago, independientemente que esté o no de acuerdo, y si a pesar de haber invitado al deudor a pago éste no lo realizase; el crédito debe ser cobrado de manera ejecutiva a menos que se impugne mediante controversias legales ante los Órganos competentes y a la vez garantice el interés fiscal.

El no realizar este procedimiento de inmediato, como sucede en algunos países de América Latina, sino que se espera una resolución de Tribunal competente, puede anular o disminuir la ejecutividad de los actos administrativos, ya que cuestiona el actuar de la Administración Tributaria, y dilata las órdenes de apremio, con el consecuente riesgo del no pago.

A partir de las relaciones entre la Administración y la Justicia, según Indican:

- Guerrero F. (2008), surge el denominado principio de Autotutela, que señala "***la potestad de la Administración Pública de exigir por sí misma la ejecución forzosa de los actos de ella emanados, refiriéndose a actos administrativos, sin recurrir a los órganos de la Función Judicial".***
- García E. y Fernández T. (2002) añaden que, ***"la administración no necesita someter sus pretensiones a un juicio declarativo para hacerlas ejecutorias; sus decisiones son ejecutorias por su propia autoridad, de modo que las mismas imponen por sí solas el cumplimiento, sin que resulte oponible al mismo una excepción de ilegalidad, cuya apertura, a su vez, tampoco interrumpe por sí sola esa ejecutoriedad".***
- Cassagne J. ***"el principio que consiste en la facultad de los órganos estatales que ejercen dicha función administrativa para disponer la realización o cumplimiento del acto sin intervención judicial, dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico".***

- Juan José Fernández Sánchez, expone en el manual de su materia, que el cobro coactivo es: ***"aquella fase en que, finalizado el periodo de ingreso voluntario, no se ha producido el ingreso por parte del obligado, debiendo la Administración proceder a ejercitar su facultad de autotutela mediante el uso del procedimiento de ejecución forzosa, que en el caso de obligaciones pecuniarias, es el procedimiento de apremio…El procedimiento de apremio puede definirse como el cauce formal a través del cual se procede a la ejecución forzosa de las deudas tributarias y demás débitos de derecho público[10]".***

Por lo cual, la manera más efectiva de recuperación de adeudos fiscales, agotado el medio para recuperarlo a través de medios amigables, es requerir de manera coactiva el pago de los mismos, utilizando las atribuciones que confiere la legislación de cada país a la Administración Tributaria o el Órgano facultado para ello.

4.2.4. ELEMENTOS SUSTANCIALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL.

Al ser el procedimiento coactivo de tipología administrativa y no jurisdiccional, el sujeto activo está facultado de las respectivas administraciones tributarias, y además está en la obligación de la recuperación de la deuda por parte del contribuyente.

---

[10] Castillo Contreras, Flora. (2009) La Cobranza Coactiva en la Administración Tributaria Facultad, Oportunidad y Eficiencia. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, México D.F., México

Tal como indica el Art. 157 del Código Tributario Vigente, ***"…las administraciones tributarias central y seccional, según los artículos 64 y 65, y, cuando la ley lo establezca expresamente, la administración tributaria de excepción, según el artículo 66, gozan del la acción coactiva, que se fundamentará en título de crédito emitido legalmente…"***

La Cobranza Coactiva es la facultad que tiene la Administración Tributaria para efectuar la cobranza de las obligaciones tributarias utilizando los mecanismos coercitivos legales, como con los embargos sobre cualquiera de los bienes muebles o inmuebles de propiedad de los contribuyentes morosos, con la finalidad de obtener la recuperación total de sus obligaciones impagas.

En el ámbito municipal, el Alcalde como el Presidente del Consejo están designados a determinar a los recaudadores especiales y facultarlos para realizar la acción coactiva en las secciones territoriales que estimen necesario. Además, el tesorero municipal es el funcionario responsable del procedimiento de ejecución coactiva cuya competencia la ejerce privativamente, con sujeción al Cootad, a las disposiciones del Código Tributario y supletoriamente a las normas del Código de Procedimiento Civil.

Cabe recalcar el recaudador, puede dictar medidas cautelares que estime necesarias, como son el arraigo, la prohibición de ausentismo, la retención y la prohibición de enajenar bienes. Además en los casos de falta o impedimento del funcionario encargado, le subroga funciones al que sigue

en el lineamiento jerárquico, quien mediante procedimiento calificará la excusa o impedimento.

El departamento de coactiva se encarga de la recuperación, vía procedimiento de ejecución coactiva, de las obligaciones pecuniarias, como son: Impuesto Predial, Arbitrios, Alcabala, Vehicular, Multas de Tránsito, Tributarias y Administrativas, etc.; así como de la ejecución de obligaciones no pecuniarias como son: las clausuras de locales, demoliciones, paralizaciones de obra, etc.

En el caso que el sujeto pasivo se viere afectado por las medidas cautelares e impugnare por su legalidad y; una vez el Tribunal Distrital de lo Fiscal aceptare que tales medidas fueron emitidas violando disposiciones, el funcionario ejecutorio es responsable por todos los daños, sin perjuicio de las responsabilidades penales que puedan existir.

4.2.5. EJECUTOR

"Existe un titular que es el Ejecutor, para procedimiento de ejecución coactiva, quien se encarga de su desarrollo y de disponer las medidas de embargo que considere necesarias para la recuperación de la deuda, a su vez es asistido por el personal auxiliar coactivo". [11]

De conformidad con el Art.3º de la Ley Nº 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, el Ejecutor Coactivo está facultado para disponer

[11] http://www.satch.gob.pe/informacionTribNoTrib/cobranzaCoactiva/

las medidas de embargo contenidas en el Art. 33º de la misma ley, y pueden consistir en:

- Embargo en forma de secuestro o depósito, sobre los bienes del obligado que se encuentra en su domicilio o en cualquier otro establecimiento.
- Inscripción de bienes muebles e inmuebles, en los Registros Públicos.
- **Retenciones, de cuentas bancarias u otros derechos de crédito** o de la renta que pagan los inquilinos al obligado.
- Intervenciones, en información, administración o recaudación; entre otras medidas.

Y se puede concluir manifestando que únicamente se puede trabar una medida de embargo cuando se haya iniciado un procedimiento de ejecución coactiva y se haya vencido el plazo legal de haber notificado la resolución que indica el procedimiento y que requiere el pago, sin que el obligado haya cumplido con cancelar su deuda. La resolución de inicio del procedimiento deberá estar correctamente emitida y notificada. Esta notificación es la única exigida por Ley, no siendo necesario realizar ninguna notificación adicional para ordenar un embargo.

Y de no cumplir con la cancelación de los dividendos vencidos, se procederá a la ejecución forzada de las medidas de embargo que se hubieran trabado, hasta llegar al remate público de los bienes afectados.

También el departamento de Coactiva no se encuentra en la obligación de conceder ningún tipo de facilidades de pago para aquellas deudas que se encuentran en cobranza coactiva y que hayan sido materia de ejecución

de alguna medida cautelar de embargo; los contribuyentes, únicamente podrán acogerse a las facilidades de pago o beneficios tributarios que se proporcionen de manera general, mediante Ordenanza Municipal.

4.2.6. EL DEBIDO PROCESO EN LA JURISDICCIÓN COACTIVA

4.2.6.1. Institución del Debido Proceso.- Como antecedente histórico del debido proceso podemos decir que es originario de Inglaterra, pasó luego a todas sus colonias y finalmente a los países que poseen el sistema jurídico romano-germánico y en la actualidad constituyen una de las garantías constitucionales de los sistemas normativos del mundo. El debido proceso es una institución importantísima dentro del derecho moderno ya que contiene las garantías necesarias para el derecho procesal. Se trata de un derecho fundamental reconocido por el derecho Ecuatoriano, es un principio en el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo del proceso y permitirle tener oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez.

Siendo el debido proceso el pilar fundamental del derecho procesal se expresa en la exigencia de unos procedimientos en los que debe respetarse un marco normativo mínimo en pro de la búsqueda de la justicia social. El Ecuador contaba con una Constitución de la República desde el mes de agosto de 1998, esta se encuentra publicada en el Registro Oficial N.- 1 del 11 de agosto de 1998, esta carta contenía la vigencia efectiva de los derechos de las personas con lo que se dejó atrás la época en que la

Constitución de la República tenga el papel de asignar los roles fundamentales de las instituciones, de enunciar los principios y los derechos para que de ello se ocupe la legislación secundaria.

- La (Constitución de la República, Art. 1, 1998) dice: **"el Ecuador es un estado social de derecho..."**
- (Alessandri y Samariva) define de la siguiente manera: **"El estado de derecho significa que tanto gobernantes como gobernado deben someterse en su obrar, no al capricho o a la conveniencia de cada cual sino a normas jurídicas y precisas establecidas de antemano. Los gobernantes deben conformarse a estas reglas no solo cuando se trate de determinar los derechos de los gobernados entre sí, sino también cuando se trate de suscribir los poderes de los gobernantes frente a sus administrados este último aspecto se traduce en que el poder público auto limite su función de crear y sancione el derecho."**

Como ya mencionamos y una vez revisada la Carta Política de 1998 tenía una orientación muy garantista de los derechos de las personas, bastaría mencionar tres importantes derechos como es la seguridad jurídica, el derecho a una justicia sin dilataciones, el derecho a una tutela judicial imparcial. Son aspectos muy importantes para poder disfrutar una vida de calidad.

Derechos y garantías consagradas en el capítulo VIII, del título II "Derechos de Protección", equivalente al Art. 24 con 17 numerales de la constitución

anterior siendo la seguridad jurídica y las garantías, el derecho al debido proceso y a una justicia sin dilataciones, son aspectos muy importantes para poder disfrutar de una vida de calidad. El derecho al debido proceso, es el derecho a un proceso justo: a un proceso donde no haya negación o quebrantamiento de lo que cada uno tenga jurídicamente atribuido o asignado. Se le llama debido porque se le debe a toda persona como parte de las cosas justas. La Constitución Política de la República estuvo vigente hasta el 20 de octubre del 2008, la cual fue sustituida por la Constitución de la República del Ecuador con la cual podemos observar el cambio que produce. La décima novena Constitución Ecuatoriana que entro en vigencia estable: que si no se respetan o no se avalan las garantías de este derecho entre ellos, sino se notifica a la otra parte, si se le priva de la defensa, si no se le presume su inocencia mal podría esa persona ser sancionada.

(Constitución de la República del Ecuador, Art. 75). ***"Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e interés, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedara en indefensión" el incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.***

Con lo que se puede observar que el estado brinda al ciudadano toda la protección que este necesite para que se respeten sus derechos y así no se produzca la violación de los mismos los que deben ser resueltos de manera inmediata y sin ningún tipo de dilaciones.

En lo que se refiere al incumplimiento de las resoluciones judiciales, serán sancionadas por la ley. Esta norma procura que la administración de justicia sea cabal, oportuna y plena para todos los habitantes del país, incorpora los principios de inmediación y celeridad ya que si estos no se cumplen equivaldría a no aplicar la justicia sobre todo para quienes tiene menor peso o influencia. Pudiendo quedar el demandado al margen de los mecanismos de defensa siendo esto lo que la constitución trata de evitar.

El estado puede llevar a cabo su facultad sancionadora a través de los funcionarios encargados los mismos que están encargados de atribuir e impartir justicia, se necesita de un proceso en el que se hayan observado todas las garantías contempladas en la Constitución y que constan en el art. 76 y 77.

El poder público se manifiesta a través de leyes, resoluciones o actos administrativos. La formación de leyes o resoluciones y actos administrativos deben seguir un debido proceso para que puedan surtir los efectos que están llamados a producir, es el propio Estado el que debe guardar respeto en su propia estructura, no se trata de una imposición de leyes o resoluciones al pueblo, porque estas resoluciones deben ser coherentes.

El estado tiene que dirigirse al reconocimiento de derechos y a su efectiva vigencia, las normas jurídicas obligan a acatar los principios constitucionales, concebidos como inalienables e intangibles por lo que la gestión pública debe dirigirse a la consecución de esos fines, pero con una limitación.

Quienes toman el control de la Constitución, es la función Judicial la que viene a constituir un contrapeso de las demás funciones del poder público siendo los funcionarios encargados de propugnar que los derechos sean respetados de manera eficaz.

Los derechos fundamentales del Debido Proceso son el derecho a la vida a la dignidad a la libertad de pensamiento, los derechos políticos, la integridad personal, el debido proceso entre otras que viene hacer los pilares sobre lo cual se levanta la superestructura jurídica de los estados constitucionales de derechos y justicia.

El Debido Proceso es un derecho fundamental consagrado en nuestra Constitución, la misma que le atribuye al Estado, cuyo deber primordial es garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la constitución y en los instrumentos internacionales en particular la salud, alimentación, seguridad social para sus habitantes, también es de directa aplicación ante cualquier servidor o servidora pública, administrativo o judicial de oficio o a petición de parte. “Ecuador es un Estado constitucional de derecho y justicia social democrática, soberano, independiente unitario, intercultural, plurinacional y laico…” (Constitución de la República del Ecuador, Art. 1) lo que se supone un avance del Estado constitucional, en donde se conjugan derechos y garantías. Estado Constitucional porque los actos públicos y privados están sometidos a la Constitución incluso la ley. Estado de derecho debido a la existencia de la pluralidad jurídica.

Estado de justicia, porque justicia en un sentido distributivo, que significa dar a cada quien lo que se merece. El art. 11 numeral 9 señala “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: “el más alto deber del estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”. El estado sus delegados, concesionarios y toda persona que actué en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarios en el desempeño de su cargo. El estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuado administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva y por las violaciones de los principios y reglas del Debido Proceso.

El Sistema Procesal, es un medio para la realización de la justicia, las normas procesales consagraran los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal y harán efectivas las garantías del Debido Proceso. No se sacrificara la justicia por la sola omisión de formalidades,

4.2.7. ANÁLISIS DOCTRINARIO

En el ámbito que se ocupa el Derecho Administrativo y específicamente en las relaciones que se generan entre la Administración y la Justicia, surge el denominado principio de AUTOTUTELA, que se resume como la potestad de la Administración Pública de exigir por sí misma la ejecución forzosa de

los actos de ella emanados (actos administrativos), sin recurrir a los órganos de la Función Judicial.

Para lo cual manifiestan: Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández: ***"...La Administración no necesita someter sus pretensiones a un juicio declarativo para hacerlas ejecutorias; sus decisiones son ejecutorias por propia autoridad..., de modo que las mismas imponen por sí solas el cumplimiento, sin que resulte oponible al mismo una excepción de ilegalidad, cuya apertura, a su vez, tampoco interrumpe por sí sola esa ejecutoriedad. Pero tampoco si ese cumplimiento es desatendido por quienes resulten obligados al mismo necesita la Administración recabar respaldo judicial para imponer coactivamente dicho cumplimiento (juicio ejecutivo), sino que ella misma puede imponer con sus propios medios coactivos la ejecución forzosa... En otros términos: la Administración está exenta de la carga de someter sus pretensiones tanto a juicio declarativo como a juicio ejecutivo, que alcanza a los demás sujetos del ordenamiento sin excepción".***[12]

Como se manifiesta en la problemática del proyecto, existe una disyuntiva en cuanto a lo que se refiere si la coactiva es un juicio o un acto administrativo; por las razones que se enuncian a continuación:

[12] Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, Madrid, Civitas Ediciones S.L., Undécima Edición, 2002, pág. 493.

- **Por la terceridad**, no se puede ser juez y parte, como en el caso de los Jueces de Coactiva, que ostentan tal dignidad y también representan a la Institución.
- **Por la exclusividad** cuando la jurisdicción corresponde única y exclusivamente a los jueces, bien como potestad o como función, calidad que se da según el Art. 3 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, que denomina a los Jueces de Coactiva como Jueces Especiales.

Y en la actualidad existen Jueces de Coactiva que no son abogados ni doctores en derecho, requisito esencial para desempeñar las funciones de Juez, de acuerdo al Art. 2 de la referida Ley.

Para algunos tratadistas la jurisdicción se materializa con la sentencia, y los mencionados jueces de coactiva no dictan sentencias, por lo tanto no declaran derechos en discusión, su función radica en el cobro de una obligación adeudada, ya existente y declarada que se ejecuta mediante la coacción.

La Administración Pública, y el poder público contienen un medio indispensable para la consecución de los fines y de los cometidos. Lo que coloca a la Administración Pública en una especial posición frente a la Función Judicial pues, a diferencia de lo que ocurre con los particulares, no tiene la carga de acudir al Juez para dotar de fuerza ejecutoria a sus actos y resoluciones; para hacerlos exigibles e imponerlos al deudor; para exigir su cumplimiento incluso con el uso de la coacción que si se encuadra en los cánones legales, siempre será legítima; o para revocarlos por sí misma lo

cual sucederá siempre que no se haya creado una situación jurídica particular o reconocido un derecho.

Las decisiones de la Administración Pública son ejecutoriadas por sí mismas, por propia autoridad, se presumen legítimas, obligan sin necesidad de auxilio judicial, y se pueden hacer cumplir de oficio.

Estas prerrogativas, que la Doctrina ha denominado como Privilegio de Autotutela o Autodefensa Administrativa, consisten, en síntesis, en la capacidad que tiene la Administración Pública para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del statu quo, eximiéndose de este modo de la necesidad de recabar tutela judicial, lo cual es lógica consecuencia del poder público que tiene la Administración Pública.

4.3. MARCO JURÍDICO

4.3.1. CONSTITUCIÓN

Como ente principal de desarrollo en el marco teórico esta la Constitución de la República que rige las actividades de los ecuatorianos. Sus preceptos y normas allí señaladas, determinan el marco conceptual que deben acatar todos los ciudadanos para el cumplimiento de la Ley. La Constitución en materia de derechos y garantías constitucionales, señala que se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos. No podrá alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en la Constitución, para desechar la acción por esos hechos, o para negar el reconocimiento de tales derechos. Las leyes no podrán restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

Por lo antes expuesto se puede enunciar los siguientes principios constitucionales:

- Artículo 238, ***"determina que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad ínter territorial, integración y participación ciudadana"***
- Artículo 240 manifiesta ***"que los gobiernos autónomos descentralizados de los cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Todos***

los gobiernos autónomos descentralizados municipales ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales"

En base de estos precedentes, los gobiernos seccionales tienen la capacidad de recuperar su cartera vencida a través de la vía coactiva.

4.3.2. COOTAD

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, es el ente jurídico en el cual el GAD municipal, centra su actividad coactiva, razón por la cual, será parte indispensable en nuestro estudio.

En tal virtud es menester analizar el siguiente articulado:

- Artículo 7, **"establece la facultad normativa de los concejos municipales para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial"**;
- Artículo 53, **"manifiesta que los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público con autonomía política administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana, legislación y fiscalización y ejecutiva prevista en este código";**

Y las bases del Cootad, que rigen la coactiva en los gobiernos seccionales es la siguiente:

- Artículo 350.- Coactiva***.- "Para el cobro de los créditos de cualquier naturaleza que existieran a favor de los gobiernos: regional, provincial, distrital y cantonal, éstos y sus empresas, ejercerán la potestad coactiva por medio de los respectivos tesoreros o funcionarios recaudadores de conformidad con las normas de esta sección. La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado podrá designar recaudadores externos y facultarlos para ejercer la acción coactiva en las secciones territoriales; éstos coordinarán su accionar con el tesorero de la entidad respectiva".***
- Artículo 351.- Procedimiento.- ***"El procedimiento de ejecución coactiva observará las normas del Código Orgánico Tributario y supletoriamente las del Código de Procedimiento Civil, cualquiera fuera la naturaleza de la obligación cuyo pago se persiga"***.
- Artículo 352.- Título de crédito.- ***"El procedimiento coactivo se ejercerá aparejando el respectivo título de crédito que lleva implícita la orden de cobro, por lo que no será necesario para iniciar la ejecución coactiva, orden administrativa alguna. Los títulos de crédito los emitirá la autoridad competente, cuando la obligación se encuentre determinada, líquida y de plazo vencido; basados en catastros, títulos ejecutivos, cartas de pago, asientos de libros de contabilidad, y en general por cualquier instrumento privado o público que pruebe la existencia de la obligación".***
- Artículo 353.- Excepciones.- ***"Excepto el caso de créditos tributarios, en el que se aplicarán las normas del Código Orgánico Tributario,***

las excepciones al procedimiento de ejecución coactiva observarán las disposiciones de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa".

Posteriormente se realizará un análisis detallado de esos artículos del COOTAD.

4.3.3. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL

En el Código de Procedimiento Civil en su Sección 30a. De la jurisdicción coactiva tenemos los siguientes artículos que directamente están relacionados con el actual tema de investigación y que literalmente manifiestan lo siguiente:

- Art. 941.- ***"El procedimiento coactivo tiene por objeto hacer efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto, se deba al Estado y a sus instituciones que por ley tienen este procedimiento; al Banco Central del Ecuador y a los bancos del Sistema de Crédito de Fomento, por sus créditos; al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y las demás que contemple la ley".***
- Art. 942.- ***"El procedimiento coactivo se ejerce privativamente por los respectivos empleados recaudadores de las instituciones indicadas en el artículo anterior (……..) Los servidores o servidoras recaudadores mencionados en este artículo tendrán la calidad de Jueces Especiales, denominándoselos Jueces de Coactiva".***
- Art. 945.- ***"El procedimiento coactivo se ejercerá aparejando el respectivo título de crédito, que consistirá en títulos ejecutivos;***

catastros y cartas de pago legalmente emitidos; asientos de libros de contabilidad; y, en general, en cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación".

- Art. 951.- ***"Fundado en la orden de cobro, y siempre que la deuda sea líquida, determinada y de plazo vencido, el recaudador ordenará que el deudor o fiador pague la deuda o dimita bienes dentro de tres días contados desde que se le hizo saber esta resolución; apercibiéndole que, de no hacerlo, se embargarán bienes equivalentes a la deuda, intereses y costas. Para el embargo se preferirán bienes muebles a inmuebles".***
- Art. 957.- ***"Toda deuda a las instituciones indicadas en esta Sección, es solidaria entre los herederos de la persona deudora, pudiendo el empleado intentar la acción por todo el crédito contra uno o más de dichos herederos, quedando a salvo el derecho del o de los coactivados para reintegrarse de las cuotas pagadas por los demás, en la misma vía coactiva y con igual solidaridad".***
- Art. 964.- ***"Cuando el secretario de los empleados recaudadores no fuere abogado, podrán dichos empleados nombrar un abogado para que dirija el procedimiento coactivo, previa aprobación de la autoridad superior. El abogado percibirá por sus honorarios lo establecido en la ley".***
- Art. 966.- ***"Son solemnidades sustanciales en este procedimiento:***
  1. ***La calidad de empleado recaudador en el que ejercita la coactiva;***
  2. ***La legitimidad de personería del deudor o fiador;***
  3. ***Aparejar la coactiva con el título de crédito y la orden de cobro;***

4. ***Que la obligación sea líquida, determinada y de plazo vencido; y,***
5. ***Citación al deudor o al garante, del auto de pago o del que ordena la liquidación, en su caso".***

- Art. 968.- ***"Serán admisibles las excepciones que se deduzcan en juicio coactivo. La consignación no significa pago. Para que el trámite de las excepciones suspenda la ejecución coactiva, será necesaria la consignación de la cantidad a que asciende la deuda, sus intereses y costas, aún en el caso de que dichas excepciones propuestas versaren sobre falsificación de documentos o sobre prescripción de la acción".***

4.3.4. CODIGO TRIBUTARIO

Así también tenemos legislación al respecto, en el Código Tributario, que textualmente manifiesta lo siguiente:

- Art. 157.- Acción coactiva.- ***"Para el cobro de créditos tributarios, comprendiéndose en ellos los intereses, multas y otros recargos accesorios, como costas de ejecución, las administraciones tributarias central y seccional, según los artículos 64 y 65, y, cuando la ley lo establezca expresamente, la administración tributaria de excepción, según el artículo 66, gozarán de la acción coactiva, que se fundamentará en título de crédito emitido legalmente, conforme a los artículos 149 y 150 o en las liquidaciones o determinaciones ejecutoriadas o firmes de obligación tributaria. Para la ejecución coactiva son hábiles todos los días, excepto los feriados señalados en la ley".***

- Art. 158.- Competencia.- ***"La acción coactiva se ejercerá privativamente por los respectivos funcionarios recaudadores de las administraciones tributarias (……..)".***
- Art. 160.- Orden de cobro.- ***"Todo título de crédito, liquidación o determinación de obligaciones tributarias ejecutoriadas, que no requieran la emisión de otro instrumento, lleva implícita la orden de cobro para el ejercicio de la acción coactiva".***
- Art. 164.- Medidas precautelatorias.- ***"El ejecutor podrá ordenar, en el mismo auto de pago o posteriormente, el arraigo o la prohibición de ausentarse, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes. Al efecto, no precisará de trámite previo. El coactivado podrá hacer cesar las medidas precautelatorias, de acuerdo a lo previsto en el artículo 248 de este Código (……..).***

4.3.4.1. APLICACIÓN CÓDIGO TRIBUTARIO EN LOS MUNICIPIOS

Además es un aspecto importante y muy relevante analizar, las atribuciones del Código Tributario en los Municipios, por tal razón y por la necesidad de contar con una norma que regule las relaciones jurídicas del ente acreedor y el sujeto pasivo, estas relaciones jurídicas que se originan al expedirse, modificar o extinguir tributos y las disposiciones de este Código son aplicables en todas las esferas tributarias:

- ***"Los preceptos de este Código regulan las relaciones jurídicas provenientes de los tributos, entre los sujetos activos y los contribuyentes o responsables de aquellos. Se aplicaran a todos***

los tributos: nacionales, provinciales, municipales o locales o de otros entes acreedores de los mismos, así como las situaciones que se deriven o se relaciones con ellos. (…) entiéndase por tributos los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora".

Es así que los municipios también están bajo este régimen tributario y por ende tienen facultades que los colocan como entes acreedores para reglamentar su actividad tributaria:

- *Art. 8.-* ***"(…) se aplicará igualmente a las municipalidades y consejos provinciales, cuando la ley conceda a estas instituciones la facultad reglamentaria".***

Pues una vez que existe el hecho generador el Municipio lo que debe hacer es reglamentar como va a recaudar los tributos. En el Art. 65 del Código Tributario se establece que la autoridad tributaria recae en el Alcalde. Y de allí que las facultades de la administración las ejerce la primera autoridad municipal para llevar a cabo la facultad administrativa tributaria seccional:

- Art. 67.- *de aplicación de la ley; "****la determinadora de la obligación tributaria; la de resolución de los reclamos y recursos de los sujetos pasivos; la potestad sancionadora por infracciones de la ley tributaria o sus reglamentos y la de recaudación de los tributos"***

Posterior a enunciar los principios jurídicos en los que se basa el Juicio Coactivo se realiza un análisis detallado de este juicio. mencionando todo lo concerniente a este procedimiento, base a las normas y principios jurídicos

que ya se encuentran detallados. Porque es importante conocer el procedimiento que se realiza para llegar al punto de necesitar las medidas cautelares.

4.3.5. PROCESO JUICIO COACTIVO

La acción coactiva es el procedimiento previsto por la ley, para ser efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto (tributos, intereses, multas) se debe al Estado y a las demás instituciones del sector público que por ley tienen esta jurisdicción, llegando inclusive a la utilización de la fuerza.

4.3.5.2. PROCEDIMIENTOS

Analizada la fundamentación legal correspondiente a la acción coactiva y su jurisdicción, se puede señalar que la base se encuentra en el Código de Procedimiento Civil. Y es en este cuerpo legal en donde se analizará nuestro aporte jurídico. Para fundamentación de este proyecto de investigación, se detallará únicamente las etapas, requisitos, reglas y plazos determinados en el Código de Procedimiento Civil.

El procedimiento administrativo de ejecución es: “El conjunto de facultades, métodos, recursos y acciones con los que cuenta la Administración Tributaria, tendientes a lograr la ejecución o cumplimiento de obligaciones tributarias por parte de los sujetos pasivos, llegando inclusive en casos extremos al empleo de la fuerza”. [13]

[13] http://www.ecuamundo1.com/lex-dura-lex/derecho-tributario/

4.3.5.3. PROCEDIMIENTO COACTIVO EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL

El procedimiento general previsto en la legislación ecuatoriana para el ejercicio de la jurisdicción coactiva, es el contemplado dentro de los artículos 941y siguientes del Código de procedimiento Civil. Identificando que este procedimiento no hace distinción alguna respecto a la naturaleza de las obligaciones que pueden ser cobradas por esta vía y, por el contrario, se generaliza y expresa que podrá tener por objeto las obligaciones que "por cualquier concepto" se adeuden al Estado.

4.3.5.3.1 ETAPAS

Se distinguen dentro de este mecanismo dos etapas muy claras y diferenciadas, la etapa administrativa y la etapa judicial propiamente dicha.

- **ETAPA ADMINISTRATIVA**

DE LOS FUNCIONARIOS Desarrollada por los "empleados recaudadores" de las instituciones del sector público, como lo específica el artículo 942 del Código de Procedimiento Civil, que no son jueces de lo civil, sino funcionarios administrativos.

Para cumplir con esta calidad de empleador recaudador, debe cumplir con ciertos requisitos, tal como lo establece el Artículo 945 ***"el procedimiento coactivo se ejercerá aparejando el respectivo título de crédito, que consistirá en títulos ejecutivos; catastros y cartas de pago legalmente emitidos; asientos de libros de contabilidad; y, en general, en cualquier***

instrumento público que pruebe la existencia de la obligación" además de, como indica el Artículo 946 ***"el empleador recaudador no podrá inicial el procedimiento coactivo sino fundado en la orden de cobro, general o especial, legalmente transmitida por la autoridad correspondiente".***

Los funcionarios competentes realizan la impresión de un grupo de notificaciones de contribuyentes que adeudan a la Administración Tributaria Seccional algún tributo, el mismo que es entregado a los funcionarios competentes para la notificación preventiva y adviertan que en el plazo máximo de ocho días debe ser cubierta aquella obligación, o en caso de no hacerlo, en las fechas establecidas se deberá iniciar la ejecución coactiva, es muy común que en un determinado tiempo los funcionarios ejecutores hayan tramitado un determinado grupo de juicios y se encuentre con la imperiosa necesidad de hacer la acumulación de procesos hacia un contribuyente en especial, para que por medio de una providencia se realice dicho acto a fin de cumplir con la celeridad procesal, denominación de un solo proceso para efecto de tomar medidas cautelares, nos facilita además realizar la respectiva liquidación y cuantificación de lo que se adeuda, y por ultimo verificar que rubros son los que se encuentran pendientes y se deben cancelar.

DE LA DEMANDA se presenta ante el mismo funcionario ejecutor de la Administración Pública. "***En cuanto a la deuda, ésta debe ser líquida, determinada y de plazo vencido"*** (Artículo 948).

DEL AUTO DE PAGO Por lo general el que emiten las Municipalidades, cumple con los siguientes requisitos, o la redacción adecuada para que no se alegue falta de personería por parte de la entidad para que cumpla con la facultad recaudadora. Este documento por lo general y en la mayoría de los casos contiene lo siguiente:

1. Nombre o denominación de la Institución que ejecuta dicho acto.
2. Número de juicio y el año que se tramita.
3. Nombre o razón social.
4. Dirección del domicilio del coactivado.
5. La fecha que se emite el auto de pago.
6. La parte expositiva contenida en señalar:
    - El nombre del coactivado,
    - la cantidad que por plazo vencido adeuda,
    - el rubro por el que se emite el mencionado auto de pago (predio urbano, patente municipal, servicio de agua potable, contribuciones especiales etc.).
    - Los meses o cuotas que se encuentran vencidas,
    - la fundamentación legal en la que se basa la Institución para emitir dicho auto de pago,
    - la denominación del Abogado que va a tramitar el proceso coactivo, la denominación de quien hará las veces de secretario para aquel proceso,

- la aceptación expresa de desempeñar sus cargos fiel y legalmente, la firma del Tesorero municipal, quien hace las veces de juez de coactivas,
- la del Abogado, y la del secretario,
- y por último la mención de que debe citárselo al coactivado.

7. El texto que contiene la citación personal, al igual que la constancia de haber sido notificado.
8. En la parte posterior existen tres textos de igual contenido, en los que se manifiesta el día, mes, año y hora en que se deja el auto de pago, y donde se lo hace, y el señalamiento de quien recibe dicha notificación, al igual la constancia que se dio cumplimiento a la mencionada diligencia.

Cumplidos estos presupuestos, el empleado recaudador dictará el auto de pago (Art. 951), en el que se ordena que el deudor pague la deuda o dimita bienes en el término de tres días, el mismo que debe ser citado al deudor.

DE LA ACUMULACIÓN DE ACCIONES.- La acumulación de acciones permite a la Administración Seccional ser más ágiles en sus acciones, muchos contribuyentes se niegan a pagar determinados rubros, tal es el caso de las multas, que en determinadas ocasiones están cuantificadas de una manera exagerada y fuera de la ley, por lo que al no cubrir dichos valores injustamente se niega el pago de otros valores, como el de predio urbano, agua potable, contribuciones especiales, por lo que el contribuyente es injustamente afectado en sus garantías a un debido proceso ya que en la

multa impuesta por lo general plantea excepciones para que la justicia común decida de la legalidad o ilegalidad de dicho acto, sin embargo poco o nada se hace para que el contribuyente mientras no se resuelva esta situación pueda comprar, vender, adquirir determinado inmueble o simplemente pueda solicitar un certificado de no adeudar al Municipio para realizar un trámite paralelo, sin embargo el desconocimiento de los funcionarios Municipales hace que el contribuyente se sienta desamparado de la ley y se genere así una serie de acumulación de acciones.

DE LA CONTESTACIÓN.- La contestación a la demanda se acompañará de las pruebas instrumentales que disponga el demandado, y las que acrediten su representación si fuere del caso. La trasgresión a este precepto ocasionará la invalidez de la prueba instrumental de la pretensión.

El juez cuidará de que la contestación sea clara y las excepciones contengan los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoya, y los requisitos señalados en los números de este artículo, y, de encontrar que no se los ha cumplido, ordenará que se aclare o complete. Esta disposición no será susceptible de recurso alguno.

El Art. 102 del Código de Procedimiento Civil manifiesta que la contestación a la demanda contendrá:

1. Los nombres completos, estado civil, edad y profesión del demandado, comparezca por sí o por medio de representante legal o apoderado, y la designación del lugar en donde ha de recibir las notificaciones;

2. Un pronunciamiento expreso sobre las pretensiones del actor y los documentos anexos a la demanda, con indicación categórica de lo que admite y de lo que niega; y,
3. Todas las excepciones que se deduzcan contra las pretensiones del actor.

La manera más sencilla y que el ciudadano común y corriente desconoce es que la contestación de la acción coactiva, en pocas ocasiones se la realiza, ya que si el grado cultural o de conocimiento de las personas fuere un poco mayor se daría cuenta que en el texto de notificación del auto de pago, expresa claramente que se establece tres días para que se pague o dimita bienes para el embargo,

Por lo que la forma más común y sencilla de dar contestación al trámite de ejecución de un proceso coactivo es pagar en las respectivas ventanillas de las oficinas de recaudaciones de una determinada municipalidad, y anexar la copia de dicho pago al proceso coactivo a fin de que se archive el mismo y se ponga fin a la acción coactiva.

Otra forma de contestación es haber compareciendo en forma personal una vez que ha recibido la notificación del auto de pago, y darse por citado a fin de que el Abogado ejecutor, en primer lugar ya no emita los demás autos de pago y tome en cuenta la comparecencia del contribuyente quien en determinadas ocasiones acepta la obligación o se niega rotundamente a cumplir dicho pago.

En el Código de Procedimiento Civil, dentro del trámite de ejecución coactiva es necesario mencionar sus disposiciones que permitirán afianzar

cuestiones de fondo, en las que no se alegue de ninguna manera personería incompleta o falta de solemnidad sustancial.

DEL EMBARGO En el caso que el deudor no paga ni dimite bienes en el término de tres días, el empleado recaudador ordenará el embargo de bienes.

Si el deudor carece de bienes, los tiene en litigio o están embargados por créditos de mejor derecho, el empleado recaudador puede pedir la declaración de insolvencia del deudor (Art. 958).

DEL AVALUO Y REMATE De conformidad con el Art. 955*, **"El procedimiento para el embargo, avalúo y remate de bienes, será el establecido para el juicio ejecutivo".***

Efectuado el embargo, se procede al avalúo, con intervención del depositario (Art. 455).

Dentro del procedimiento de remate, el empleado recaudador señalará día para el remate y se publicará el aviso por tres veces (Art. 456 del C.P.C.). Las posturas se presentarán por escrito ante el secretario del empleado recaudador, entre las 14h00 y las 18h00 (Arts. 457 y 458). Antes del cierre del remate, el deudor puede pagar la deuda, intereses y costas y librar sus bienes (Art. 461).

El empleado recaudador expedirá el auto de admisión y calificación de posturas (Art. 462), que puede ser apelado por el ejecutante, por el ejecutado y por los terceristas coadyuvantes (Art. 469).

Ejecutoriado el auto anterior, se adjudicarán los bienes rematados al mejor postor (Art. 463), con descripción plena del bien adjudicado; una copia del auto de adjudicación se protocolizará y servirá como título de propiedad.

Ejecutoriado el auto de adjudicación, el empleado recaudador ordenará que el postor preferente consigne el resto del valor ofertado, en el término de diez días (Art. 474).

De la cantidad consignada como precio del bien rematado se pagará al acreedor su crédito, intereses y costas y el sobrante se entregará al deudor (Art. 488).

DE LAS EXEPCIONES El Art. 106 del C.P.C. se refiere al trámite de las excepciones y la reconvención; las excepciones y la reconvención se discutirán al propio tiempo y en la misma forma que la demanda, y serán resueltas en la sentencia.

El Art. 107 del C.P.C. que trata de las prohibiciones de desistir del juicio.- Después de contestada la demanda, el actor no podrá desistir del pleito, sino pagando al demandado las costas y en la forma prescrita en este Código.

- **ETAPA JUDICIAL**

Esta etapa procede con la interposición de excepciones por parte del deudor, ante el juez de lo civil **(Art. 968 Código de Procedimiento Civil),** previo consignación del monto al que asciende la obligación, más los intereses y las costas.

Las excepciones sólo podrán ser presentadas antes de verificado el remate de los bienes embargados **(Art. 969 Código de Procedimiento Civil).**

Las excepciones deducidas tienen que ser citadas al empleado recaudador en el término de seis días desde que se efectuó el depósito (Art. 970), quien tiene la oportunidad para contestarlas.

Además, el juez ordinario correrá traslado con las excepciones al empleado recaudador por el término de dos días **(Art. 972 Código de Procedimiento Civil).**

Luego, el juez abrirá la causa a prueba por diez días **(Art. 974 Código de Procedimiento Civil).**

Posteriormente se concederá dos días para alegar y se pronunciará sentencia **(Art. 975 Código de Procedimiento Civil).**

La sentencia es susceptible de recurso de segunda estancia **(Art. 977 Código de Procedimiento Civil),** dentro del cual se puede conceder un nuevo término de seis días de prueba De conformidad con el **Art. 966 del Código de Procedimiento Civil**), son solemnidades sustanciales en el juicio coactivo:

1. La calidad de empleado recaudador en el que ejercita la coactiva;
2. La legitimidad de personería del deudor o fiador;
3. Aparejar la coactiva con el título de crédito y la orden de cobro;
4. Que la obligación sea líquida, determinada y de plazo vencido; y,
5. Citación al deudor o al garante, del auto de pago o del que ordena la liquidación, en su caso".

4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA

Es demasiado relevante realizar un análisis de comparación con la legislación existente en otros países e identificar similitudes y diferencias existentes, para dar un mayor alcance al estudio y desarrollo de la presente investigación.

4.4.1 En la legislación Chilena: *Los tributos se pagarán en el Servicio de Tesorerías en moneda nacional o extranjera, o a través de medios físicos o electrónicos equivalentes aprobados por este servicio, cuyo Director podrá facultar al Banco del Estado de Chile, a los bancos comerciales y a otras instituciones, para recibir de los contribuyentes el pago, de cualquier impuesto, contribución o gravamen en general, con sus correspondientes recargos legales.*

Por otra parte, los jefes de las Oficinas dependientes de las Tesorerías Regionales o Provinciales, instaladas o que se instalen por resolución del Tesorero General de la República, tendrán el carácter de jueces sustanciadores a que se refiere el Título V del Libro III del Código Tributario.

Los artículos 93 y siguientes del Código del ramo prevén la facultad de solicitar el apremio de un contribuyente por la Justicia Ordinaria, juez civil, consistente en el arresto del infractor hasta por quince días, como medida destinada a obtener el cumplimiento de las obligaciones tributarias respectivas incumplidas, para cuyo efecto debe haber sido apercibido en

forma expresa a fin de que cumpla dentro de un plazo razonable, previamente definido por la administración.

4.4.2. En la legislación española: *en donde uno de los motivos de suspensión del procedimiento de apremio es cuando el interesado demuestre que se ha producido en su perjuicio error material, aritmético o de hecho en la determinación de la deuda, o bien que dicha deuda ha sido ingresada, condonada, compensada, aplazada o suspendida.*

4.4.3.Legislación Argentina: *Así la Ley Orgánica de Régimen Municipal de Argentina, tiene similitud al COOTAD, en lo que corresponde a sus fines y objeto, pero algo que observamos es también lo relacionado a nuestro trabajo de investigación, en esa ley municipal dice lo siguiente: "No podrá exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones municipales especiales que no hubieren sido establecidos por el Concejo o establezca o modifique deberá determinar la materia o acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que este se cause y se haga exigible". Algo similar a nuestra propuesta de reforma, pero nosotros planteamos se prohíba el cobro, mientras no se cuente con el servicio público razón del tributo. Además de ejecutar la sanción corresponde la ley.*

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1. MATERIALES

Como es básico mencionar para el presente trabajo de investigación los materiales a ser utilizados son los documentos institucionales, que forman parte básica en esta presente tesis, para elaborar informes y varios, a los que se pudo acceder entre los documentos constantes: los expedientes jurídicos referentes a juicios coactivos del archivo institucional, en los que se ha analizado, su contenido y básicamente la existencia del problema, y también se efectuó un estudio de la normativa relacionada con el problema, en la Constitución, Código Civil, Código de Procedimiento Civil, Cootad, Código Tributario, diccionarios jurídicos. Partiendo de estas bases, me encamine a obtener el conocimiento científico, a través de procedimientos y razonamientos lógicos, que se basan estrictamente en normas jurídicas y el material estudiado, referente al problema, para llegar a una conclusión, que será base de este estudio.

5.2. MÉTODOS

5.2.1 MÉTODO DESCRIPTIVO

Este presente trabajo se investigó, mediante el método descriptivo, tomando en cuenta la realidad, por la que se detalla el problema, de manera nada abstracta al lector, es así como he logrado definir y describir de mejor manera el problema planteado. No se encontró estudios anteriores sobre el tema tratado, por lo que fue necesario tener fundamentos reales y prácticos.

5.2.2. MÉTODO DEDUCTIVO

Teniendo como finalidad tener vastos conocimientos de las consecuencias de las medidas cautelares, dentro del juicio coactivo, en base a los datos generales existentes, que permitió singularizar el problema para lograr la demostración de la incoherencia de la aplicación de esta norma jurídica en relación con la realidad existente, en lo que se refiere a la aplicación de medidas coactivas sin justificar el debido proceso y situaciones de fondo que deben existir en un juicio.

5.2.3 MÉTODO EXPLICATIVO

Este método, permitió, ver de manera clara la problemática que genera la aplicación de medidas cautelares, y las consecuencias de este problema, en medio de una diversidad de situaciones incongruentes en su aplicación, ya que al estudiar casos existentes, claramente se puede notar, la falta de legislación a cerca de este tema y por ende una falencia jurídica.

5.2.4 EL MÉTODO JURÍDICO

En la revisión de normas jurídicas existentes, para la aplicación de esta clase de procesos jurídicos. Existe un gran número de procesos, en conflictos e incertidumbres por la falencia mencionada y a través de este método se logra identificar un perjuicio económico a la sociedad y una falta del principio de celeridad en los procesos coactivos.

5.2.5 MÉTODO CIENTÍFICO

En base a un análisis de síntesis y deductivo, se puede llegar a plasmar sin mayor terminología, el mensaje que se quiere transmitir, ya que no hace falta ser un científico ni un erudito en el tema, para llegar a conclusiones a través de este método. A demás con el estudio de casos y los pasos de referencia podemos establecer puntos comunes y bases de un análisis, que servirá como conclusión a este trabajo.

El método científico ayuda a dar una perspectiva lógica y argumentada del caso en estudio y una futura visión de cómo plantear soluciones al problema.

5.2.6 MÉTODO ANALÍTICO

En este método se puede simplificar la acción de investigación en el estudio de los casos que se han analizado, para poder mantener una visión de los mismos. Y de esta manera llegar a cumplir los objetivos planteados, y las metas propuestas en el presente trabajo de investigación.

5.2.7 MÉTODO COMPARATIVO

Este método lo extraje de la Legislación de otros países, realizando un análisis de sus legislaciones con la nuestra.

6. RESULTADOS

6.1. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA ENCUESTA

En el desarrollo del presente trabajo investigativo, se ha propuesto analizar las medidas cautelares que se establecen, para la recuperación de valores adeudados.

En tal virtud y luego del análisis realizado se mantiene la disyuntiva inicial, de que tan efectivas son las medidas cautelares, y si ya se las realizan, como por ejemplo la retención de dineros en las cuentas bancarias, porque no se cobran directamente desde ahí los valores adeudados, con previa autorización del deudor principal, y a su vez se mantienen estancados esos dineros de manera totalmente ilógica.

Así como también existe la interrogante de que tan imparcial es un juicio de coactiva, ya que no se encuentran a las partes intervinientes de manera singularizada, más bien existe una especie de juez y parte en un mismo lado y eso es en los entes estatales e institucionales que ejercen este tipo de acción para recuperación de valores adeudados.

PRIMERA PREGUNTA:

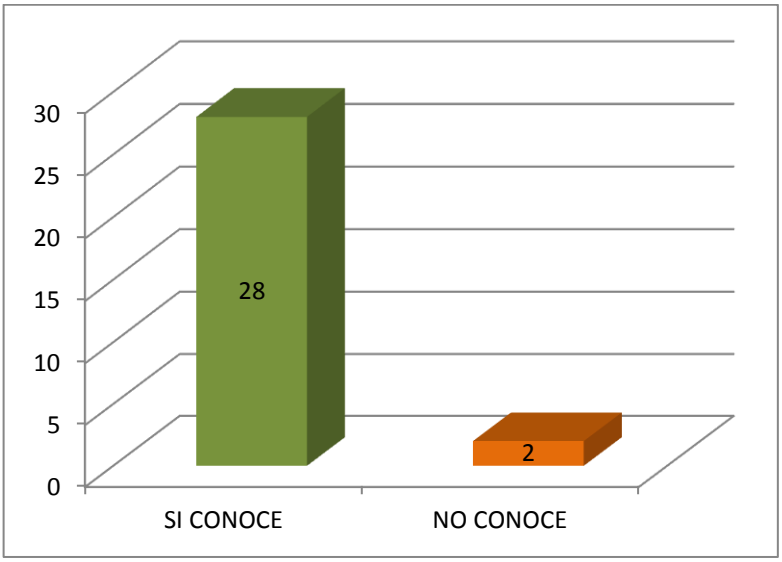
¿Conoce usted, si la retención de dineros es una de las medidas cautelares, existentes en la acción coactiva?

CUADRO NRO. 1

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si conoce	**28**	**93.33%**
No conoce	**2**	**6.67%**
TOTAL	**30**	**100%**

Fuente: Profesionales de Derecho
Elaboración: Patricio Olalla

GRÁFICO NRO. 1



ANALISIS: En la primera pregunta de un total de 30 profesionales del derecho encuestados; 28 de ellos conocen que la retención de dineros es una medida cautelar y 2 profesionales del derecho desconocen este

particular, quedando claramente evidenciado en un 93% que si se conoce esta medida cautelar.

INTERPRETACIÓN: En la primera pregunta realizada, claramente se puede distinguir que si existe conocimiento sobre esta normativa jurídica, que se aplica como medida cautelar para la recuperación de valores adeudados, en los profesionales de derecho encuestados, en la ciudad de Riobamba. Y con este conocimiento ellos pueden manejar los diversos casos que se dan entre sus clientes y aplicar las normativas correspondientes, para poder dar una mejor defensa de los mismos.

SEGUNDA PREGUNTA:

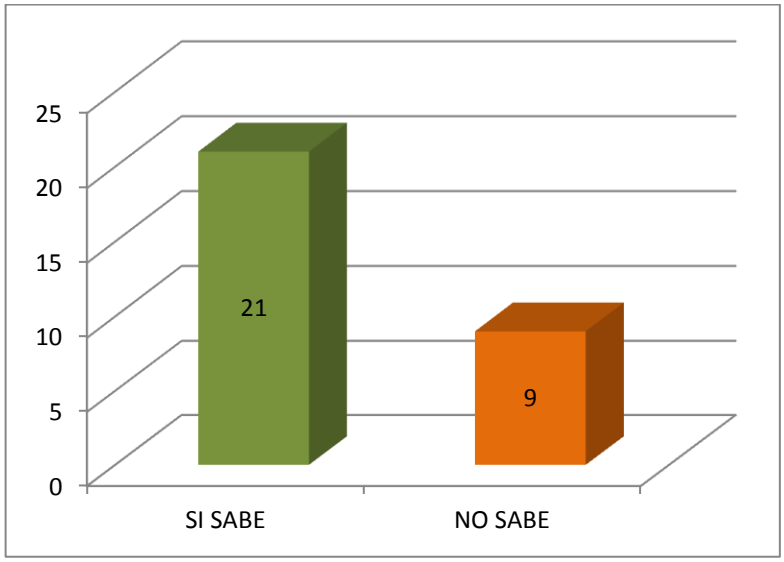
¿Sabe usted, si posteriormente a la retención de dineros del deudor en cuentas bancarias, como medida cautelar; la deuda se extingue?

CUADRO NRO. 2

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si sabe	**21**	**70%**
No sabe	**9**	**30%**
TOTAL	**30**	**100%**

Fuente: Profesionales de Derecho
Elaboración: Patricio Olalla

GRÁFICO NRO. 2



ANALISIS: En la segunda pregunta de un total de 30 profesionales del derecho encuestados; 21 de ellos conocen que posteriormente a la retención de dineros del deudor en cuentas bancarias, como medida cautelar; la deuda NO se extingue y 9 profesionales del derecho desconocen este particular, quedando con un 70% evidenciado que existe duda en cuanto a la extinción de esta obligación, luego de adoptada la medida cautelar.

INTERPRETACIÓN: En la segunda pregunta realizada, lamentablemente el mayor número de encuestados que son profesionales del derecho, no tienen conocimiento, que la retención de fondos solo es una medida cautelar y que no extingue la obligación; se piensa que como ya se le bloqueo en el banco una cierta cantidad de dinero al deudor, el valor en mora ya está cubierto, lo que lamentablemente no es así. Ya que esos valores solo están bloqueados. El deudor debe acercarse a la Institución en mora cancelar la deuda, con las costas procesales respectivas, y posteriormente realizar otro trámite para que se desbloqueen sus valores congelados.

En esta pregunta los profesionales del derecho encuestados, manifiestan que este aspecto es bastante particular.

TERCERA PREGUNTA:

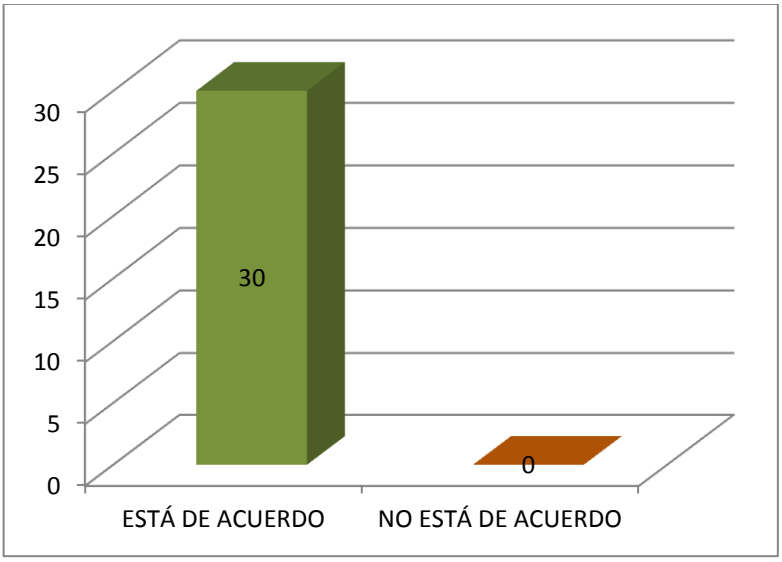
¿Está usted de acuerdo, en qué los valores en mora sean cubiertos por la medida cautelar ya realizada, como retención de valores; con previa autorización del deudor?

CUADRO NRO. 3

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Está de acuerdo	**30**	**100%**
No está de acuerdo	**0**	**0%**
TOTAL	**30**	**100%**

Fuente: Profesionales de Derecho
Elaboración: Patricio Olalla

GRÁFICO NRO. 3



ANALISIS: En la tercera pregunta de un total de 30 profesionales del derecho encuestados; 30 de ellos conocen y están de acuerdo en qué los valores en mora sean cubiertos por la medida cautelar ya realizada, como retención de valores; con previa autorización del deudor; quedando con un 100% de unanimidad

INTERPRETACIÓN: En la tercera pregunta realizada, existe unanimidad en la respuesta, ya que se considera más lógico, que mediante una aceptación del deudor se cobren esos dineros que ya están congelados y no se tenga la necesidad de cubrir esa deuda con otros dineros que tal vez el usuario en mora no los tenga, ya que si cuenta con los mismos para cancelar no puede hacerlo, ya que están bloqueados.

Es un doble y hasta un triple trámite para realizar una acción muy simple, lo que va en contra del principio de simplicidad, economía procesal y demás principios que ampara nuestra normativa legal.

CUARTA PREGUNTA:

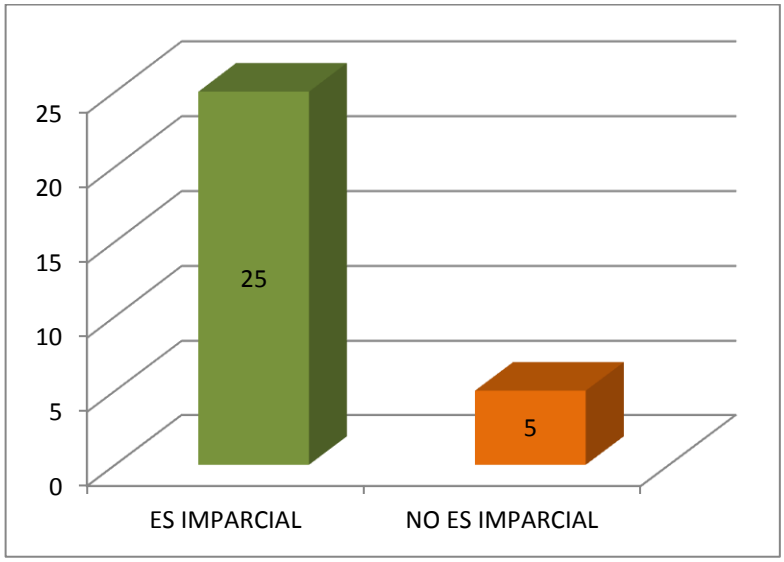
¿Piensa usted que el Juicio Coactivo es imparcial; ya que el Juzgador es parte procesal, como actor?

CUADRO NRO. 4

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Está de acuerdo	**25**	**83.33%**
No está de acuerdo	**5**	**16.67%**
TOTAL	**30**	**100**

Fuente: Profesionales de Derecho
Elaboración: Patricio Olalla

GRÁFICO NRO. 4



ANALISIS: En la cuarta pregunta de un total de 30 profesionales del derecho encuestados; 25 de ellos están de acuerdo en que el Juicio Coactivo es imparcial; ya que el Juzgador es parte procesal, como actor y 9 profesionales del derecho piensan que este juicio si es imparcial, quedando con un 83% evidenciado que la mayoría de profesionales encuestados, piensa que este juicio es parcializado.

INTERPRETACIÓN: En la cuarta pregunta realizada, existe un cierto criterio que es de mayoría y confirma la tesis de que el juzgador no puede ser parte procesal en un juicio; así este sea un proceso especial. Va en contra de la Ley Orgánica de la Función Judicial, en la que se manifiestan las partes procesales.

Y además se manifiestan criterios acerca de que los Juzgadores no son abogados ni doctores en derecho, lo que de igual manera va en contra de esta normativa, ya que para ser Juez es requisito indispensable ser abogado

o doctor en Jurisprudencia. Y en la mayoría de Instituciones, el Juzgador no tiene el más remoto acercamiento al derecho.

QUINTA PREGUNTA:

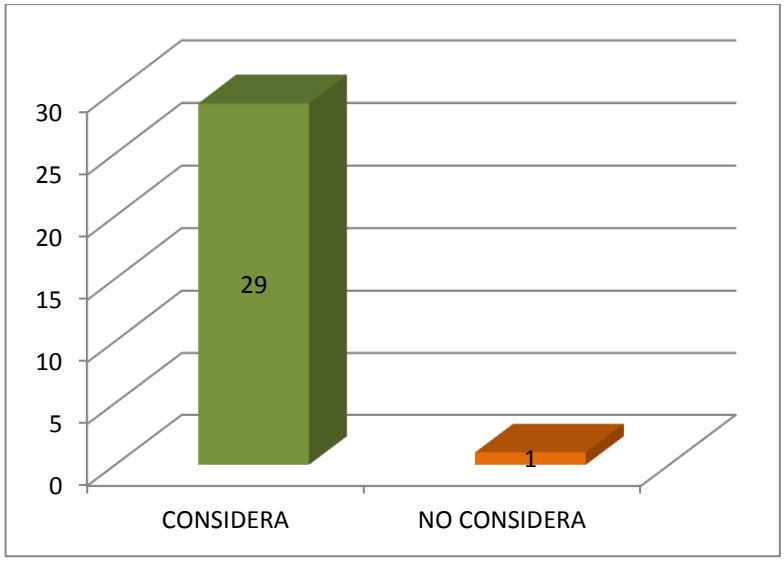
¿Considera usted, necesario que se implemente una norma jurídica que establezca la simplicidad en el trámite coactivo, en lo que se refiere a la justificación de cobrar directamente dineros ya bloqueados en cuentas bancarias, previa autorización del deudor; en el Código de Procedimiento Civil?

CUADRO NRO. 5

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Considera	**29**	**96.67%**
No considera	**1**	**3.34%**
TOTAL	**30**	**100%**

Fuente: Profesionales de Derecho
Elaboración: Patricio Olalla

GRÁFICO NRO. 5



ANALISIS: En la cuarta pregunta de un total de 30 profesionales del derecho encuestados; 29 de ellos consideran necesario que se implemente una norma jurídica que establezca la simplicidad en el trámite coactivo, en lo que se refiere a la justificación de cobrar directamente dineros ya bloqueados en cuentas bancarias, previa autorización del deudor, en el Código de Procedimiento Civil; y 1 profesional del derecho piensan que no es necesario; quedando con un 97% evidenciado que si hace falta esta reforma jurídica al código de procedimiento civil.

INTERPRETACIÓN: En la quinta pregunta realizada, casi todos los profesionales del derecho encuestados, manifiestan su afirmativa a una urgente implementación de una norma básica que debería existir tanto en el Código de Procedimiento Civil como en el Cootad, para simplificar el proceso coactivo, que en esta parte específica, mantiene una tardanza injustificada y demasiado irregular.

7. DISCUSIÓN

7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS

7.1.1. OBJETIVO GENERAL

"Analizar el juicio coactivo y sus incidencias en la aplicación de medidas cautelares".

El objetivo general que se planteó para el desarrollo de este tema se alcanzó, en base al análisis de las normas jurídicas que tienen estricta relación con el tema planteado, además por el trabajo de investigación, de la necesidad de aplicar los principios de celeridad de la normativa constitucional en el GAD. Municipal y que no implique los riesgos que hoy causan las medidas cautelares, en base a un estudio crítico y manteniendo estricto apego a los marcos conceptual, doctrinario y jurídico en el desarrollo del trabajo de investigación.

7.1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

7.1.2.1. "Estudiar la situación actual del proceso coactivo; en las retenciones, como medidas cautelares".

En este aspecto, luego de un profundo análisis, se pudo ver claramente cuál es la situación real que tiene que pasar el coactivado, por una medida cautelar como la retención de fondos en cuentas bancarias, y es algo ilógico que a pesar de mantener fondos para cubrir su deuda no pueda hacerlo con los mismos, sino que deba cubrir el valor en mora con otros valores; situación que va en contra del principio de eficiencia y celeridad, e inclusive en contra del principio coactivo de ser un proceso ágil y sumario.

7.1.2.2. "Estudiar los fundamentos legales pertinentes, que permita Identificar las deficiencias existentes entre el art. 942 del Código de Procedimiento Civil frente a los arts. 6 y 7 de La Ley Orgánica de la Función Judicial y la Normativa Constitucional".

Luego de utilizar el método analítico y deductivo en el presente trabajo de investigación, es fácil manifestar que si existen deficiencias entre lo que manifiesta el art. 942 del C.P.C. y los arts. 6 y 7 de Ley Orgánica de la Función Judicial, en cuanto a que existen Jueces de Coactiva; que no son abogados ni doctores en Jurisprudencia, y que en su lugar encontramos a recaudadores y personal administrativo que nada tienen que ver con la rama del derecho y se encuentran fungiendo como Jueces de Coactiva.

7.1.2.3. "Indagar la especificidad de aplicación de los artículos estipulados en el COOTAD, relacionados con el juicio coactivo".

Los artículos que manifiesta el COOTAD, en cuanto a la aplicación del juicio coactivo no cuentan con una claridad absoluta de aplicación y más bien son o se encuentran de manera general, debiendo ser más específicos, para la aplicación municipal.

7.1.2.4. "Proponer una reforma al Código de Procedimiento Civil en su art. 968".

Reforma al C.P.C. en su art. 951 incrementando un tercer inciso en el que se manifieste claramente que en caso de medidas cautelares como la retención, se podrá con autorización del titular, hacer efectivo el pago en mora, con esos fondos retenidos.

7.2. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE REFORMA LEGAL

En base a las garantías constitucionales y derechos señalados en el artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador, en el numeral 1, artículo 53 primer inciso de la Constitución de la República. Reformar al C.P.C. en su art. 951, incrementando un tercer inciso en el que se manifieste claramente que en caso de medidas cautelares como la retención, se podrá con autorización del titular, hacer efectivo el pago en mora, con esos fondos retenidos.

8. CONCLUSIONES

- El juicio Coactivo es la facultad que tienen las Instituciones del Estado, que brindan algún servicio remunerativo, para cobrar directamente las deudas a los contribuyentes, PERO de una manera más ÁGIL Y FÁCIL.
- El juicio Coactivo, necesita cumplir con el principio de CELERIDAD, para ser llamado como tal.
- La instancia coactiva, a pesar de ser una instancia legal, está en contradicción, con otras normas legales como la Ley Orgánica de la Función Judicial.
- El juicio coactivo, se encuentra estipulado en varios estamentos legales. Y no se lo encuentra en un solo cuerpo legal
- Se ha podido cumplir con los objetivos iniciales propuestos, pues me he centrado en el análisis del procedimiento coactivo que es de naturaleza exclusivamente administrativa, y que es llevado acabo por un funcionario de la entidad actora, quien actúa como juez y parte en todo proceso coactivo.
- Este acto coactivo solo procede en aquellas deudas cuya existencia se encuentre amparado por un acto administrativo, respaldado con un título de crédito que cumpla ciertos requisitos.
- Se ha hecho notar claramente que son obligaciones exigibles coactivamente, las establecidas mediante acto administrativo, debidamente notificado y que se encuentre ejecutoriado.

9. RECOMENDACIONES

- Para que el juicio Coactivo, pueda tener eficacia y este dentro de los lineamientos de los principios constitucionales como el principio de Legalidad y a pesar de ser un juicio especial, debe cumplir con lo que se estipula en la Ley Orgánica de la Función Judicial y en la Constitución de la República del Ecuador.
- A la Asamblea Constituyente se recomienda, que la acción coactiva se encuentre estipulada en un solo cuerpo legal, en el cual pueda basarse.
- Se recomienda a las personas sobre quien recaiga la administración del juicio coactivo en los Municipios, que debe ser iniciado de inmediato, tan pronto como se ejecutoria o quede en firme el acto administrativo.
- Se recomienda a la Asamblea Constituyente que se tome en cuenta, que es indispensable que se encuentre estipulado en el cuerpo legal correspondiente como el código Civil; la necesidad de contar con más de un funcionario ejecutor, el mismo que no debería pertenecer a la administración, fin de que no actué como Juez y parte y el proceso pueda desarrollarse de manera sumaria.
- Se recomienda a los Municipios, mantener una base de datos unificada con las entidades que registran bienes, patrimonios y datos generales de los contribuyentes.

9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA AL ART. 942 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL

H. ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO:

Que la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 120 No. 6 hace referencia a que se puede: *"Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio"*.

Que la Constitución de la República, en su artículo 53 primer inciso dice Art. 53.- *"Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación".*

Que de conformidad con el Art.3º de la Ley Nº 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, el Ejecutor Coactivo está facultado para disponer las medidas de embargo contenidas en el Art. 33º de la misma ley, y pueden consistir en el numeral 3 manifiesta: "*Retenciones, de cuentas bancarias u otros derechos de crédito……."*

Resuelve: EXPEDIR LA SIGUIENTE REFORMA AL CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL:

Inclúyase al final del Art. 951 el siguiente parágrafo: ***"En caso de medidas cautelares como la retención, se podrá con autorización***

del titular, hacer efectivo el pago en mora, con esos fondos retenidos"

La presente reforma, entrará en vigencia a partir de su publicación en el registro oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, en Quito, a los once días del mes de abril del 2016.

Presidente Secretario

10. BIBLIOGRAFIA

- Constitución de la República del Ecuador.
- Código de Procedimiento Civil.
- COOTAD
- Código Tributario del Ecuador.
- Ley Orgánica de la Función Judicial
- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Edición 2008. Editorial Heliasta.
- Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, Madrid, Civitas Ediciones S.L., Undécima Edición, 2002, pág. 493
- Escobar Vélez, Edgar Guillermo, El Proceso de Jurisdicción Coactiva, Medellín, Señal Editora, 2003
- Velásquez Restrepo, Gabriel; La Jurisdicción coactiva y los servicios públicos domiciliarios, www.derecho.org Doctrinal, 1999
- Baquerizo Minuche J., Caicedo Castillo A. (2009). La jurisdicción coactiva vs. El principio constitucional de unidad jurisdiccional, Tomo I, Revista Jurídica # 16,Universidad Católica de Santiago de Guayaquil
- Castillo Contreras, Flora. (2009) La Cobranza Coactiva en la Administración Tributaria Facultad, Oportunidad y Eficiencia. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, México D.F., México

11. ANEXOS

11.1. ANEXO 1. Proyecto de Tesis

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

Modalidad de Estudios a Distancia
CARRERA DE DERECHO

PROYECTO DE TESIS

TEMA:

"ANÁLISIS DEL JUICIO COACTIVO, Y SUS INCIDENCIAS EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES"

AUTOR: DIEGO PATRICIO OLALLA PILCO

2015 – 2016

1. TEMA

"ANÁLISIS DEL JUICIO COACTIVO, Y SUS INCIDENCIAS EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES".

2. PROBLEMÁTICA

En el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo, el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) del municipio de esta ciudad, opta como medida coercitiva de recuperación de Cartera Vencida, el juicio coactivo, medida amparada por el Código de procedimiento Civil y estipulado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

A través de esta medida legal se procede a la recuperación de los valores vencidos pos parte de los usuarios; en tal virtud, se prevé la necesidad de realizar un análisis minucioso y detallado del procedimiento de recuperación coactivo que permita identificar las divergencias existentes que se contraponen a normas constitucionales y estamentos legales, para sobre esa base plantear la respectiva reforma al cuerpo legal correspondiente.

Además es menester fundamental de esta investigación el analizar, estudiar y demostrar que la finalidad del DEBIDO PROCESO está constituida por la forma de asegurar la objetividad y garantizar el equilibrio de las partes, bajo la dirección de una parte imparcial que esté dispuesta a dar el derecho a quien le corresponde en virtud de las pruebas. Es decir, el derecho a un proceso justo, donde no haya negación o quebrantamiento de lo que toda persona tiene asignado. Por otro lado, se requiere analizar aspectos

relacionados con la jurisdicción coactiva que se encuentra establecida en el Código de Procedimiento Civil, en la que no existe para la persona afectada la facultad de defenderse dentro del mismo procedimiento Administrativo, teniendo que recurrir al trámite de excepciones ante un juez de lo Contencioso administrativo, atenta al principio constitucional de simplicidad.

Quizá, uno de los graves problemas que se encuentra en materia civil, es cuando el PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO, se torna inaplicable al derecho a la defensa en los procedimientos de Coactiva, contemplado en el Artículo 968, Sección 30: De la Jurisdicción Coactiva, del Código de Procedimiento Civil. Se producen de este modo dos procedimientos similares con situaciones absolutamente contrapuestas; pues, mientras en el campo civil (obligaciones no tributarias) rige el PRINCIPIO SOLVE ET REPETE, es decir, o pagas o se remata.

También se requiere del análisis de aspectos de fondo y de forma que caracterizan a un juicio y a un acto administrativo. Como los casos de mantener elementos como la terceridad y exclusividad. Se habla de terceridad cuando el juzgador es imparcial o neutral, ya que no se puede ser juez y parte, como es el caso de los Jueces de Coactiva, ya que son autoridades de la misma Institución que están generando el mencionado juicio. Mientras que, el caso de la exclusividad se da cuando la jurisdicción corresponde única y exclusivamente a los jueces, como dicta el Art. 3 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, que denomina a los Jueces de Coactiva como Jueces Especiales. Lamentablemente se presentan casos en los cuales los Jueces de Coactiva no son abogados ni doctores en derecho, el

cual constituye un requisito esencial para desempeñar las funciones de Juez, de acuerdo al Art. 2 de mencionada Ley.

En base a otro aspecto básico y fundamental tratadistas manifiestan que la jurisdicción se materializa con la sentencia, y en este caso los jueces de coactiva no dictan sentencias, por lo tanto no declaran derechos en discusión, más bien su función radica en hacer efectivo el cobro de una obligación vencida.

El proceso de acción coactiva es en su mayor parte de acción administrativa, porque directamente su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración de cobro de una obligación vencida que por cualquier motivo se adeuden a las Instituciones del Estado. Sin ir más lejos, un ejemplo práctico se encuentra en el pago del impuesto predial, principal rubro de la Administración Tributaria Municipal, que para su plena validez debe ser notificado, caso contrario se atenta contra garantías constitucionales y legales; dentro del procedimiento de coactiva que inicia la Administración Tributaria, debe, como es lógico y procedente notificarse todo acto de determinación tributaria.

3. JUSTIFICACIÓN

Como estudiante de Derecho de la Universidad Nacional de Loja, no puedo estar ajeno ni al margen de los problemas sociales de mi comunidad.

Con el proyecto de investigación “Análisis del juicio coactivo, y sus incidencias en la aplicación de medidas cautelares”, se pretende evidenciar las divergencias y proponer cambios radicales en el procedimiento coactivo

realizado por la municipalidad, a través de un amplio trabajo investigativo y objetivo de la realidad existente en el sector. Por tanto, es necesario a través de las normas legales establecer el alcance de estas acciones.

Como estudiante del área jurídica social y administrativa de la Universidad Nacional de Loja, Modalidad de Estudios a Distancia, he constatado los problemas sociales de mi ciudad, es así que, pretendo comprobar las violaciones existentes al debido proceso, y violaciones a las normas jurídicas como es el caso de los art. 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, en los casos coactivos.

La presente investigación se enmarca en el contexto de un problema social relevante; por ello, es de vital importancia conocer la realidad que ocurre en el sector y buscar concienciar a las personas sobre los procedimientos que están amparados por la Ley.

El aporte investigativo, sobre la base de las normas jurídicas establecidas en la Constitución Política de la República del Ecuador y los demás estamentos legales, permitirá conminar a la autoridad Municipal, la aplicación correcta de los preceptos jurídicos que contemplan cada una de las leyes que están regidas en nuestro país.

Al ser estudiante de la Carrera de Derecho, se torna factible la ejecución del proyecto, además, se cuenta con accesibilidad a las diferentes fuentes bibliográficas, a la documentación relacionada con la materia a investigar, y por otra parte, con el apoyo de los profesionales del derecho que respaldarán mi trabajo en el ámbito jurídico.

Los recursos a emplearse, humanos y económicos se citan en el ítem respectivo, dando énfasis en el uso del internet, para acceder al uso de la información requerida sobre la problemática a investigar.

4. OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar el juicio coactivo y sus incidencias en la aplicación de medidas cautelares.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Estudiar la situación actual del proceso coactivo en las retenciones, como medidas cautelares.
- Estudiar los fundamentos legales pertinentes, que permita identificar las deficiencias existentes entre el art. 942 del Código de Procedimiento Civil frente a los arts. 2 y 3 de La Ley Orgánica de la Función Judicial y la Normativa Constitucional.
- Indagar la especificidad de aplicación de los artículos estipulados en el COOTAD, relacionados con el juicio coactivo.
- Proponer una reforma al Código de Procedimiento Civil en su art. 968 y al COOTAD en el art. 352.

5. MARCO TEÓRICO

Como ente principal de desarrollo en el marco teórico esta la Constitución Política de la República que rige las actividades de los ecuatorianos. Sus preceptos y normas allí señaladas, determinan el marco conceptual que deben acatar todos los ciudadanos para el cumplimiento de la Ley. La Constitución en materia de derechos y garantías constitucionales, señala que se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos. No podrá alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en la Constitución, para desechar la acción por esos hechos, o para negar el reconocimiento de tales derechos. Las leyes no podrán restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

Además están leyes conexas como el COOTAD, el Código de Procedimiento Civil entre otras que me ayudarán a respaldar mi investigación.

Considero pertinente empezar analizando los diversos conceptos existentes sobre la coactiva:

La acción coactiva es el procedimiento previsto por la ley, para ser efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto (tributos, intereses, multas) se debe al Estado y a las demás instituciones del sector público que por ley tienen esta jurisdicción, llegando inclusive a la utilización de la fuerza.

Es así que en el **Código de Procedimiento Civil en** su Sección 30a. De la jurisdicción coactiva tenemos los siguientes artículos que directamente

están relacionados con el actual tema de investigación y que literalmente manifiestan lo siguiente:

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

Art. 942.- El procedimiento coactivo se ejerce privativamente por los respectivos empleados recaudadores de las instituciones indicadas en el artículo anterior (……...) Los servidores o servidoras recaudadores mencionados en este artículo tendrán la calidad de Jueces Especiales, denominándoselos Jueces de Coactiva.

Art. 945.- El procedimiento coactivo se ejercerá aparejando el respectivo título de crédito, que consistirá en títulos ejecutivos; catastros y cartas de pago legalmente emitidos; asientos de libros de contabilidad; y, en general, en cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación.

Art. 951.- Fundado en la orden de cobro, y siempre que la deuda sea líquida, determinada y de plazo vencido, el recaudador ordenará que el deudor o fiador pague la deuda o dimita bienes dentro de tres días contados desde que se le hizo saber esta resolución; apercibiéndole que, de no hacerlo, se embargarán bienes equivalentes a la deuda, intereses y costas. Para el embargo se preferirán bienes muebles a inmuebles.

Art. 957.- Toda deuda a las instituciones indicadas en esta Sección, es solidaria entre los herederos de la persona deudora, pudiendo el empleado

intentar la acción por todo el crédito contra uno o más de dichos herederos, quedando a salvo el derecho del o de los coactivados para reintegrarse de las cuotas pagadas por los demás, en la misma vía coactiva y con igual solidaridad.

Art. 964.- Cuando el secretario de los empleados recaudadores no fuere abogado, podrán dichos empleados nombrar un abogado para que dirija el procedimiento coactivo, previa aprobación de la autoridad superior. El abogado percibirá por sus honorarios lo establecido en la ley.

Art. 966.- Son solemnidades sustanciales en este procedimiento:

1. La calidad de empleado recaudador en el que ejercita la coactiva;

2. La legitimidad de personería del deudor o fiador;

3. Aparejar la coactiva con el título de crédito y la orden de cobro;

4. Que la obligación sea líquida, determinada y de plazo vencido; y,

5. Citación al deudor o al garante, del auto de pago o del que ordena la liquidación, en su caso.

Art. 968.- Serán admisibles las excepciones que se deduzcan en juicio coactivo. La consignación no significa pago. Para que el trámite de las excepciones suspenda la ejecución coactiva, será necesaria la consignación de la cantidad a que asciende la deuda, sus intereses y costas, aún en el caso de que dichas excepciones propuestas versaren sobre falsificación de documentos o sobre prescripción de la acción.

En lo que se refiere al COOTAD, tenemos los siguientes artículos que están estrictamente vinculados con el presente tema de investigación:

Sección Segunda.- Procedimiento de Ejecución Coactiva

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

Artículo 351.- Procedimiento.- *El procedimiento de ejecución coactiva observará las normas del Código Orgánico Tributario y supletoriamente las del Código de Procedimiento Civil, cualquiera fuera la naturaleza de la obligación cuyo pago se persiga.*

Artículo 352.- Título de crédito.- *El procedimiento coactivo se ejercerá aparejando el respectivo título de crédito que lleva implícita la orden de cobro, por lo que no será necesario para iniciar la ejecución coactiva, orden administrativa alguna. Los títulos de crédito los emitirá la autoridad competente, cuando la obligación se encuentre determinada, líquida y de plazo vencido; basados en catastros, títulos ejecutivos, cartas de pago,*

asientos de libros de contabilidad, y en general por cualquier instrumento privado o público que pruebe la existencia de la obligación.

Artículo 353.- Excepciones.- *Excepto el caso de créditos tributarios, en el que se aplicarán las normas del Código Orgánico Tributario, las excepciones al procedimiento de ejecución coactiva observarán las disposiciones de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.*

Así también tenemos legislación al respecto, en el Código Tributario, y textualmente manifiesta lo siguiente:

Sección 2a.- DE LA EJECUCIÓN COACTIVA

Parágrafo 1o. NORMAS GENERALES

Art. 157.- Acción coactiva.- *Para el cobro de créditos tributarios, comprendiéndose en ellos los intereses, multas y otros recargos accesorios, como costas de ejecución, las administraciones tributarias central y seccional, según los artículos 64 y 65, y, cuando la ley lo establezca expresamente, la administración tributaria de excepción, según el artículo 66, gozarán de la acción coactiva, que se fundamentará en título de crédito emitido legalmente, conforme a los artículos 149 y 150 o en las liquidaciones o determinaciones ejecutoriadas o firmes de obligación tributaria. Para la ejecución coactiva son hábiles todos los días, excepto los feriados señalados en la ley.*

Art. 158.- Competencia.- *La acción coactiva se ejercerá privativamente por los respectivos funcionarios recaudadores de las administraciones tributarias (……...).*

Art. 160.- Orden de cobro.- *Todo título de crédito, liquidación o determinación de obligaciones tributarias ejecutoriadas, que no requieran la emisión de otro instrumento, lleva implícita la orden de cobro para el ejercicio de la acción coactiva.*

Art. 164.- Medidas precautelatorias.- *El ejecutor podrá ordenar, en el mismo auto de pago o posteriormente, el arraigo o la prohibición de ausentarse, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes.*

Al efecto, no precisará de trámite previo. El coactivado podrá hacer cesar las medidas precautelatorias, de acuerdo a lo previsto en el artículo 248 de este Código (……...).

Además es un aspecto importante y muy relevante analizar, las atribuciones del Código Tributario en los Municipios, por tal razón y por la necesidad de contar con una norma que regule las relaciones jurídicas del ente acreedor y el sujeto pasivo, estas relaciones jurídicas que se originan al expedirse, modificar o extinguir tributos y las disposiciones de este Código son aplicables en todas las esferas tributarias:

"Los preceptos de este Código regulan las relaciones jurídicas provenientes de los tributos, entre los sujetos activos y los contribuyentes o responsables de aquellos. Se aplicaran a todos los tributos: nacionales, provinciales, municipales o locales o de otros entes acreedores de los mismos, así como las situaciones que se deriven o se relaciones con ellos. (…) entiéndase por

tributos los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora".

Es así que los municipios también están bajo este régimen tributario y por ende tienen facultades que los colocan como entes acreedores para reglamentar su actividad tributaria, por tal el Código Tributario estipula:

"Art. 8.- (…) se aplicará igualmente a las municipalidades y consejos provinciales, cuando la ley conceda a estas instituciones la facultad reglamentaria".

Pues una vez que existe el hecho generador el Municipio lo que debe hacer es reglamentar como va a recaudar los tributos. En el Art. 65 del Código Tributario se establece que la autoridad tributaria recae en el Alcalde. Y de allí que las facultades de la administración las ejerce la primera autoridad municipal para llevar a cabo la facultad administrativa tributaria seccional:

"Art. 67.- de aplicación de la ley; la determinadora de la obligación tributaria; la de resolución de los reclamos y recursos de los sujetos pasivos; la potestad sancionadora por infracciones de la ley tributaria o sus reglamentos y la de recaudación de los tributos"

LEGISLACIÓN COMPARADA

Es demasiado relevante realizar un análisis de comparación con la legislación existente en otros países e identificar similitudes y diferencias existentes, para dar un mayor alcance al estudio y desarrollo de la presente investigación.

En la legislación Chilena: *Los tributos se pagarán en el Servicio de Tesorerías en moneda nacional o extranjera, o a través de medios físicos o electrónicos equivalentes aprobados por este servicio, cuyo Director podrá facultar al Banco del Estado de Chile, a los bancos comerciales y a otras instituciones, para recibir de los contribuyentes el pago, de cualquier impuesto, contribución o gravamen en general, con sus correspondientes recargos legales.*

Por otra parte, los jefes de las Oficinas dependientes de las Tesorerías Regionales o Provinciales, instaladas o que se instalen por resolución del Tesorero General de la República, tendrán el carácter de jueces sustanciadores a que se refiere el Título V del Libro III del Código Tributario.

Los artículos 93 y siguientes del Código del ramo prevén la facultad de solicitar el apremio de un contribuyente por la Justicia Ordinaria, juez civil, consistente en el arresto del infractor hasta por quince días, como medida destinada a obtener el cumplimiento de las obligaciones tributarias respectivas incumplidas, para cuyo efecto debe haber sido apercibido en forma expresa a fin de que cumpla dentro de un plazo razonable, previamente definido por la administración.

En la legislación española: *en donde uno de los motivos de suspensión del procedimiento de apremio es cuando el interesado demuestre que se ha producido en su perjuicio error material, aritmético o de hecho en la determinación de la deuda, o bien que dicha deuda ha sido ingresada, condonada, compensada, aplazada o suspendida.*

Legislación Argentina: *Así la Ley Orgánica de Régimen Municipal de Argentina, tiene similitud al COOTAD, en lo que corresponde a sus fines y objeto, pero algo que observamos es también lo relacionado a nuestro trabajo de investigación, en esa ley municipal dice lo siguiente: "No podrá exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones municipales especiales que no hubieren sido establecidos por el Concejo o establezca o modifique deberá determinar la materia o acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que este se cause y se haga exigible". Algo similar a nuestra propuesta de reforma, pero nosotros planteamos se prohíba el cobro, mientras no se cuente con el servicio público razón del tributo. Además de ejecutar la sanción corresponde la ley.*

En el ámbito que se ocupa el Derecho Administrativo y específicamente en las relaciones que se generan entre la Administración y la Justicia, surge el denominado principio de AUTOTUTELA, que se resume como la potestad de la Administración Pública de exigir por sí misma la ejecución forzosa de los actos de ella emanados (actos administrativos), sin recurrir a los órganos de la Función Judicial.

Para lo cual manifiestan: Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández,

"...La Administración no necesita someter sus pretensiones a un juicio declarativo para hacerlas ejecutorias; sus decisiones son ejecutorias por

propia autoridad..., de modo que las mismas imponen por sí solas el cumplimiento, sin que resulte oponible al mismo una excepción de ilegalidad, cuya apertura, a su vez, tampoco interrumpe por sí sola esa ejecutoriedad. Pero tampoco si ese cumplimiento es desatendido por quienes resulten obligados al mismo necesita la Administración recabar respaldo judicial para imponer coactivamente dicho cumplimiento (juicio ejecutivo), sino que ella misma puede imponer con sus propios medios coactivos la ejecución forzosa... En otros términos: la Administración está exenta de la carga de someter sus pretensiones tanto a juicio declarativo como a juicio ejecutivo, que alcanza a los demás sujetos del ordenamiento sin excepción".[14]

Como se manifiesta en la problemática del proyecto, existe una disyuntiva en cuanto a lo que se refiere si la coactiva es un juicio o un acto administrativo; por las razones que se enuncian a continuación:

Por la terceridad, no se puede ser juez y parte, como en el caso de los Jueces de Coactiva, que ostentan tal dignidad y también representan a la Institución.

Por la exclusividad cuando la jurisdicción corresponde única y exclusivamente a los jueces, bien como potestad o como función, calidad que se da según el Art. 3 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, que denomina a los Jueces de Coactiva como Jueces Especiales.

---

[14] Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, Madrid, Civitas Ediciones S.L., Undécima Edición, 2002, pág. 493.

Y en la actualidad existen Jueces de Coactiva que no son abogados ni doctores en derecho, requisito esencial para desempeñar las funciones de Juez, de acuerdo al Art. 2 de la referida Ley.

Para algunos tratadistas la jurisdicción se materializa con la sentencia, y los mencionados jueces de coactiva no dictan sentencias, por lo tanto no declaran derechos en discusión, su función radica en el cobro de una obligación adeudada, ya existente y declarada que se ejecuta mediante la coacción.

La Administración Pública, y el poder público contienen un medio indispensable para la consecución de los fines y de los cometidos. Lo que coloca a la Administración Pública en una especial posición frente a la Función Judicial pues, a diferencia de lo que ocurre con los particulares, no tiene la carga de acudir al Juez para dotar de fuerza ejecutoria a sus actos y resoluciones; para hacerlos exigibles e imponerlos al deudor; para exigir su cumplimiento incluso con el uso de la coacción que si se encuadra en los cánones legales, siempre será legítima; o para revocarlos por sí misma lo cual sucederá siempre que no se haya creado una situación jurídica particular o reconocido un derecho.

Las decisiones de la Administración Pública son ejecutoriadas por sí mismas, por propia autoridad, se presumen legítimas, obligan sin necesidad de auxilio judicial, y se pueden hacer cumplir de oficio.

Estas prerrogativas, que la Doctrina ha denominado como Privilegio de Autotutela o Autodefensa Administrativa, consisten, en síntesis, en la capacidad que tiene la Administración Pública para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del statu quo, eximiéndose de este modo de la necesidad de recabar tutela judicial, lo cual es lógica consecuencia del poder público que tiene la Administración Pública.

En lo que se refiere al trámite de la acción coactiva se tiene como procedimiento lo siguiente:

Proceso de ejecución: El procedimiento administrativo de ejecución es: "El conjunto de facultades, métodos, recursos y acciones con los que cuenta la Administración Tributaria, tendientes a lograr la ejecución o cumplimiento de obligaciones tributarias por parte de los sujetos pasivos, llegando inclusive en casos extremos al empleo de la fuerza". [15]

La demanda se presenta ante el mismo funcionario ejecutor de la Administración Pública

Por lo general el auto de pago que emiten las Municipalidades, cumple con los siguientes requisitos, o la redacción adecuada para que no se alegue falta de personería por parte de la entidad para que cumpla con la facultad

[15] http://www.ecuamundo1.com/lex-dura-lex/derecho-tributario/

recaudadora. Este documento por lo general y en la mayoría de los casos contiene lo siguiente:

1. Nombre o denominación de la Institución que ejecuta dicho acto.
2. Número de juicio y el año que se tramita.
3. Nombre o razón social.
4. Dirección del domicilio del coactivado.
5. La fecha que se emite el auto de pago.
6. La parte expositiva contenida en señalar el nombre del coactivado, la cantidad que por plazo vencido adeuda, el rubro por el que se emite el mencionado auto de pago (predio urbano, patente municipal, servicio de agua potable, contribuciones especiales etc.). Los meses o cuotas que se encuentran vencidas, la fundamentación legal en la que se basa la Institución para emitir dicho auto de pago, la denominación del Abogado que va a tramitar el proceso coactivo, al igual de la denominación de quien hará las veces de secretario para aquel proceso, la aceptación expresa de desempeñar sus cargos fiel y legalmente, la firma del Tesorero municipal, quien hace las veces de juez de coactivas, la del Abogado, y la del secretario, y por último la mención de que debe citárselo al coactivado.
7. El texto que contiene la citación personal, al igual que la constancia de haber sido notificado.
8. En la parte posterior existen tres textos de igual contenido, en los que se manifiesta el día, mes, año y hora en que se deja el auto de pago, y donde

se lo hace, y el señalamiento de quien recibe dicha notificación, al igual la constancia que se dio cumplimiento a la mencionada diligencia.

Los funcionarios competentes realizan la impresión de un grupo de notificaciones de contribuyentes que adeudan a la Administración Tributaria Seccional algún tributo, el mismo que es entregado a los funcionarios competentes para la notificación preventiva y adviertan que en el plazo máximo de ocho días debe ser cubierta aquella obligación, o en caso de no hacerlo, en las fechas establecidas se deberá iniciar la ejecución coactiva, es muy común que en un determinado tiempo los funcionarios ejecutores hayan tramitado un determinado grupo de juicios y se encuentre con la imperiosa necesidad de hacer la acumulación de procesos hacia un contribuyente en especial, para que por medio de una providencia se realice dicho acto a fin de cumplir con la celeridad procesal, denominación de un solo proceso para efecto de tomar medidas cautelares, nos facilita además realizar la respectiva liquidación y cuantificación de lo que se adeuda, y por ultimo verificar que rubros son los que se encuentran pendientes y se deben cancelar.

La acumulación de acciones permite a la Administración Seccional ser más ágiles en sus acciones, muchos contribuyentes se niegan a pagar determinados rubros, tal es el caso de las multas, que en determinadas ocasiones están cuantificadas de una manera exagerada y fuera de la ley, por lo que al no cubrir dichos valores injustamente se niega el pago de otros

valores, como el de predio urbano, agua potable, contribuciones especiales, por lo que el contribuyente es injustamente afectado en sus garantías a un debido proceso ya que en la multa impuesta por lo general plantea excepciones para que la justicia común decida de la legalidad o ilegalidad de dicho acto, sin embargo poco o nada se hace para que el contribuyente mientras no se resuelva esta situación pueda comprar, vender, adquirir determinado inmueble o simplemente pueda solicitar un certificado de no adeudar al Municipio para realizar un trámite paralelo, sin embargo el desconocimiento de los funcionarios Municipales hace que el contribuyente se sienta desamparado de la ley y se genere así una serie de acumulación de acciones.

La manera más sencilla y que el ciudadano común y corriente desconoce es que la contestación de la acción coactiva, en pocas ocasiones se la realiza, ya que si el grado cultural o de conocimiento de las personas fuere un poco mayor se daría cuenta que en el texto de notificación del auto de pago, expresa claramente que se establece tres días para que se pague o dimita bienes para el embargo, por lo que la forma más común y sencilla de dar contestación al trámite de ejecución de un proceso coactivo es pagar en las respectivas ventanillas de las oficinas de recaudaciones de una determinada municipalidad, y anexar la copia de dicho pago al proceso coactivo a fin de que se archive el mismo y se ponga fin a la acción coactiva.

Otra forma de contestación es haber compareciendo en forma personal una vez que ha recibido la notificación del auto de pago, y darse por citado a fin

de que el Abogado ejecutor, en primer lugar ya no emita los demás autos de pago y tome en cuenta la comparecencia del contribuyente quien en determinadas ocasiones acepta la obligación o se niega rotundamente a cumplir dicho pago.

Así también por tener como norma supletoria al Código de Procedimiento Civil dentro del trámite de ejecución coactiva es necesario mencionar sus disposiciones que permitirán afianzar cuestiones de fondo, en las que no se alegue de ninguna manera personería incompleta o falta de solemnidad sustancial por lo que transcribimos las siguientes normas:

El Art. 102 del Código de Procedimiento Civil manifiesta que la contestación a la demanda contendrá:

1. Los nombres completos, estado civil, edad y profesión del demandado, comparezca por sí o por medio de representante legal o apoderado, y la designación del lugar en donde ha de recibir las notificaciones;
2. Un pronunciamiento expreso sobre las pretensiones del actor y los documentos anexos a la demanda, con indicación categórica de lo que admite y de lo que niega; y,
3. Todas las excepciones que se deduzcan contra las pretensiones del actor.

La contestación a la demanda se acompañará de las pruebas instrumentales que disponga el demandado, y las que acrediten su representación si fuere

del caso. La trasgresión a este precepto ocasionará la invalidez de la prueba instrumental de la pretensión.

El juez cuidará de que la contestación sea clara y las excepciones contengan los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoya, y los requisitos señalados en los números de este artículo, y, de encontrar que no se los ha cumplido, ordenará que se aclare o complete. Esta disposición no será susceptible de recurso alguno.

El Art. 103 señala que la falta de contestación a la demanda, o de pronunciamiento expreso sobre las pretensiones del actor, será apreciada por el juez como indicio en contra del demandado, y se considerará como negativa simple de los fundamentos de la demanda, salvo disposición contraria.

El Art. 104 se refiere a la facultad de reformar las excepciones, antes de recibida la causa a prueba, podrá el demandado reformar sus excepciones y aún deducir otras perentorias.

El Art. 105 expresa que la facultad del demandado debe convenir en la contestación podrá el demandado reconvenir al demandante por los derechos que contra éste tuviere; pero después de tal contestación sólo podrá hacerlos valer en otro juicio.

El Art. 106 se refiere al trámite de las excepciones y la reconvención; las excepciones y la reconvención se discutirán al propio tiempo y en la misma forma que la demanda, y serán resueltos en la sentencia.

El Art. 107 que trata de las prohibiciones de desistir del juicio.- Después de contestada la demanda, el actor no podrá desistir del pleito, sino pagando al demandado las costas y en la forma prescrita en este Código.

La Cobranza Coactiva es la facultad que tiene la Administración Tributaria para efectuar la cobranza de las obligaciones tributarias utilizando los mecanismos coercitivos legales, como con los embargos sobre cualquiera de los bienes muebles o inmuebles de propiedad de los contribuyentes morosos, con la finalidad de obtener la recuperación total de sus obligaciones impagas.

El departamento de coactiva se encarga de la recuperación, vía procedimiento de ejecución coactiva, de las obligaciones pecuniarias, como son: Impuesto Predial, Arbitrios, Alcabala, Vehicular, Multas de Tránsito, Tributarias y Administrativas, etc.; así como de la ejecución de obligaciones no pecuniarias como son: las clausuras de locales, demoliciones, paralizaciones de obra, etc.

Existe un titular que es el Ejecutor, para procedimiento de ejecución coactiva, quien se encarga de su desarrollo y de disponer las medidas de

embargo que considere necesarias para la recuperación de la deuda, a su vez es asistido por el personal auxiliar coactivo. [16]

De conformidad con el Art.3º de la Ley Nº 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, el Ejecutor Coactivo está facultado para disponer las medidas de embargo contenidas en el Art. 33º de la misma ley, y pueden consistir en:

- Embargo en forma de secuestro o depósito, sobre los bienes del obligado que se encuentra en su domicilio o en cualquier otro establecimiento.

- Inscripción de bienes muebles e inmuebles, en los Registros Públicos.

- Retenciones, de cuentas bancarias u otros derechos de crédito o de la renta que pagan los inquilinos al obligado.

- Intervenciones, en información, administración o recaudación; entre otras medidas.

Y se puede concluir manifestando que únicamente se puede trabar una medida de embargo cuando se haya iniciado un procedimiento de ejecución coactiva y se haya vencido el plazo legal de haber notificado la resolución que indica el procedimiento y que requiere el pago, sin que el obligado haya

---

[16] http://www.satch.gob.pe/informacionTribNoTrib/cobranzaCoactiva/

cumplido con cancelar su deuda. La resolución de inicio del procedimiento deberá estar correctamente emitida y notificada. Esta notificación es la única exigida por Ley, no siendo necesario realizar ninguna notificación adicional para ordenar un embargo.

Y de no cumplir con la cancelación de los dividendos vencidos, se procederá a la ejecución forzada de las medidas de embargo que se hubieran trabado, hasta llegar al remate público de los bienes afectados.

También el departamento de Coactiva no se encuentra en la obligación de conceder ningún tipo de facilidades de pago para aquellas deudas que se encuentran en cobranza coactiva y que hayan sido materia de ejecución de alguna medida cautelar de embargo; los contribuyentes, únicamente podrán acogerse a las facilidades de pago o beneficios tributarios que se proporcionen de manera general, mediante Ordenanza Municipa.l.

6. METODOLOGÍA

La metodología que se aplicará en el presente trabajo de investigación será con los siguientes métodos:

Método analítico.- Nos permitirá estudiar el problema enfocándolo desde el punto de vista social, jurídico, político y económico y así analizar sus efectos.

Método descriptivo.- Este método nos compromete a realizar una descripción de la realidad actual en la que se desarrolla el problema y así demostrar los problemas existentes en nuestra sociedad.

Método materialista histórico.- Nos permitirá conocer el problema desde su origen y como ha ido evolucionando con el transcurso del tiempo, de modo tal que se intenta saber si continua así o ya no queda nada del origen.

Se utilizarán las siguientes técnicas:

- Encuestas a 30 profesionales del derecho, de la ciudad de Riobamba.

Los instrumento a emplearse serán:

- 1 cuestionario

7. CRONOGRAMA

PERIODO: SEPTIEMBRE-2015-FEBRERO-2016.

ACTIVIDADES	SEPTIEMBRE				OCTUBRE				NOVIEMBRE				DICIEMBRE				ENERO-FEBRERO			
TEMA	X																			
PROBLEMA		X																		
M. TEORICO			X	X																
JUSTIFICACION					X															
OBJETIVOS						X	X	X												
HIPOTESIS									X	X										
METODOLOGIA											X	X								
CR.DE TRABAJO													X	X						
PRESUPUESTO															X	X	X			
BIBLIOGRAFIA																		X	X	X
ANEXOS																				X

8. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

RUBRO DE GASTOS	VALOR
1.- Equipos Tecnológicos	100
2.- Impresiones	80
3.- Material Bibliográfico	50
4.- Transporte	200
5.- Material de escritorio	25
TOTAL	455

Todo lo detallado en el cuadro anterior, es financiado en su totalidad por el investigador

9. BIBLIOGRAFÍA

- Constitución de la República del Ecuador.
- Código de Procedimiento Civil.
- COOTAD
- Código Tributario del Ecuador.
- Ley Orgánica de la Función Judicial
- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Edición 2008. Editorial Heliasta.
- Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, Madrid, Civitas Ediciones S.L., Undécima Edición, 2002, pág. 493
- Escobar Vélez, Edgar Guillermo, El Proceso de Jurisdicción Coactiva, Medellín, Señal Editora, 2003
- Velásquez Restrepo, Gabriel; La Jurisdicción coactiva y los servicios públicos domiciliarios, www.derecho.org Doctrinal, 1999
- Baquerizo Minuche J., Caicedo Castillo A. (2009). La jurisdicción coactiva vs. El principio constitucional de unidad jurisdiccional, Tomo I, Revista Jurídica # 16,Universidad Católica de Santiago de Guayaquil
- Castillo Contreras, Flora. (2009) La Cobranza Coactiva en la Administración Tributaria Facultad, Oportunidad y Eficiencia. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, México D.F., México

ANEXO 2. Formulario de Encuesta.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
ENCUESTA

La presente encuesta tiene como objetivo realizar un análisis acerca del juicio coactivo y está dirigida a profesionales del derecho, agradecemos su colaboración.

1. ¿Conoce usted, si la retención de dineros es una de las medidas cautelares, existentes en la acción coactiva? SI_____ NO_____
2. ¿Sabe usted, si posteriormente a la retención de dineros del deudor en cuentas bancarias, como medida cautelar; la deuda se extingue?

   SI_____ NO_____
3. ¿Está usted de acuerdo, en qué los valores en mora sean cubiertos por la medida cautelar ya realizada, como retención de valores; con previa autorización del deudor? SI_____ NO_____
4. ¿Piensa usted que el Juicio Coactivo es imparcial; ya que el Juzgador es parte procesal, como actor? SI_____ NO_____
5. ¿Considera usted, necesario que se implemente una norma jurídica que establezca la simplicidad en el trámite coactivo, en lo que se refiere a la justificación de cobrar directamente dineros ya bloqueados en cuentas bancarias, previa autorización del deudor; en el Código de Procedimiento Civil? SI_____ NO_____

ÍNDICE

PORTADA……..…….…… i

CERTIFICACIÓN……..…….……..... ii

AUTORÍA…….…….……..... iii

CARTA DE AUTORIZACIÓN…….…..… iv

DEDICATORIA…… v

AGRADECIMIENTO……..... vi

TABLA DE CONTENIDOS……..……. vii

1. TÍTULO……..……. 1

2. RESUMEN……...……... 2

2.1 ABSTRACT…….… 5

3. INTRODUCCION…….……. 7

4. REVISIÓN DE LITERATURA…….……. 10

5. MATERIALES Y MÉTODOS……... 64

6. RESULTADOS ……...……..... 67

7. DISCUSIÓN…… 76

8. CONCLUSIONES…….. 79

9. RECOMENDACIONES…….…..……. 80

9.1 PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA……. 81

10. BIBLIOGRAFÍA…….……. 83

11. ANEXOS……. 84

ÍNDICE……...……. 115